

Vergaderjaar 2012–2013

33 684

Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Inhoudsopgave	blz.
1. Hoofdpijnen stelselwijziging jeugd	1
2. Probleemanalyse	11
3. De verantwoordelijkheid van de gemeente	14
4. De toegang tot jeugdhulp	27
5. Jeugdbescherming en jeugdreclassering	33
6. Positie van jeugdigen en ouders en kwaliteit van jeugdhulp	41
7. Specialistische jeugdhulp	49
8. Toezicht	59
9. Juridisch kader en rechtsbescherming	62
10. Gegevensverwerking, beleidsinformatie en vermindering regeldruk	69
11. Financiële aspecten	89
12. Transitie en implementatie	97
13. Ontvangen reacties en adviezen	102
14. Overige aspecten	113

1. Hoofdpijnen stelselwijziging jeugd

1.1. Bruggen slaan» naar de jeugd

Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Ouders zijn hiervoor eerst verantwoordelijk. De overheid komt in beeld als dit niet vanzelf gaat. Dan moet het jeugdstelsel snel, goed en op maat functio-

neren. Deze inzet vloeit mede voort uit het VN-Verdrag betreffende de rechten van het kind (IVRK).¹

Tekortkomingen huidig stelsel

De evaluatie van de Wet op de jeugdzorg² en de analyse van de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg³ laten belangrijke tekortkomingen van het huidige jeugdstelsel zien:

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

De tekortkomingen van het huidige stelsel, die aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel, worden toegelicht in hoofdstuk 2 van deze toelichting.

Doel stelselwijziging jeugd

Het doel van dit wetsvoorstel is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezien en sociale omgeving. Decentralisatie van alle jeugdhulp naar gemeenten, waarin dit wetsvoorstel voorziet, schept hiertoe de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden. Mede op basis van voornoemd evaluatieonderzoek is de regering van oordeel dat er een omslag (transformatie) nodig is in de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen naar:

1. preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden (eigen kracht) 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 te bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;
4. integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt «één gezin, één plan, één regisseur»; door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen;
5. meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk; betrokken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten.

Waarom decentralisatie?

Met de decentralisatie worden de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden gecreëerd om de transformatiedoelen van de stelselwijziging jeugd te realiseren. De regering wil alle jeugdhulp naar gemeenten decentraliseren om de volgende redenen:

- Het huidige jeugdstelsel kent verschillende sectoren met elk een eigen financiering- en verantwoordingssysteem. Dit levert perverse financiële prikkels op waardoor instroombeperking in de ene deelsec-

¹ Het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 1990, 46) is voor Nederland op 8 maart 1995 in werking getreden en ziet op *Participation, Provisions and Protection* (3P's). Zie meer over dit verdrag in hoofdstuk 3 van deze toelichting.

² *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*, BMC: 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 202, nr. 1).

³ *Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning, Jeugdzorg, Jeugdzorg dichterbij* (Kamerstukken II 2009/10, 32 296, nr. 7).

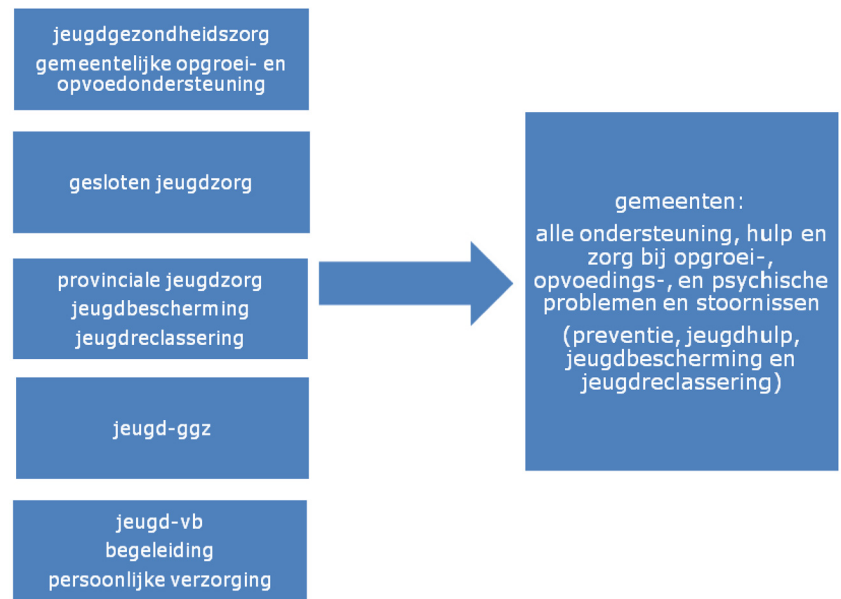
tor kan leiden tot toestroom in een andere deelsector («waterbedeffect»). Decentralisatie is dus geen doel, maar een middel om de financiële prikkels te richten op preventie en integrale hulp.

- Met de decentralisatie van het jeugdstelsel komt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor het jeugdterrein te liggen bij de gemeente. Waar taken en verantwoordelijkheden nu nog verspreid zijn over Rijk, provincies en gemeenten, krijgt één bestuurslaag de regie over de gehele stelsel. Het nieuwe stelsel kent één wettelijk kader en één integraal financieringssysteem, wat de werking ervan eenvoudiger en doelmatiger zal maken.
- Ontschotting van geldstromen biedt gemeenten meer mogelijkheden voor integrale en daarmee effectievere hulp aan jeugdigen en gezinnen. Gemeenten zijn door de decentralisatie beter in staat om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en uitgaande van de mogelijkheden (eigen kracht) en de behoeften van individuele jeugdigen en hun ouders.
- In handen van de gemeente kan de jeugdhulp beter aansluiten op de problematiek zoals die zich concreet voordoet. De verschillende vormen en instrumenten van ondersteuning, hulp en zorg kunnen naar bevind van zaken worden ingezet, wat de kwaliteit en de doeltreffendheid van zorg ten goede komt. Hulp en ondersteuning kunnen laagdrempelig, vroegtijdig en integraal aangeboden worden, met veel ruimte voor de professional om casusgericht te werken: één gezin, één plan, één regisseur.
- Door deze manier van organiseren en interveniëren kan het beroep op specialistische en gedwongen hulp worden verminderd. In deze opzet ligt een prikkel besloten voor de gemeente om extra te investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp.
- De verantwoordelijkheid voor een positief opvoed- en opgroei-klimaat, voor preventie, voor vroegsignalering tot en met de (zware) gespecialiseerde zorg en voor de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en van jeugdreclassering komt bij gemeenten te liggen. Daardoor wordt het makkelijker verbanden te leggen tussen zorg, lokaal gezondheidsbeleid, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid.
- Het uiteindelijke doel van het wetsvoorstel is het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en van anderen in de sociale omgeving. Niet alleen moet voorkomen worden dat overheidsbemoeienis leidt tot zorgafhankelijkheid, maar die bemoeienis moet actief en maximaal bijdragen aan de eigen kracht van jongere, gezin en samenleving.
- In dit licht is decentralisatie een randvoorwaarde. Het beoogde resultaat zal pas gerealiseerd worden als alle actoren in het jeugdstelsel hun werkwijzen vernieuwen in het licht van de hiervoor genoemde transformatiedoelen van de stelselwijziging. Hier ligt een eerste verantwoordelijkheid van gemeenten en het veld om aan de transformatie inhoud te geven. Het Rijk vervult daarbij vanuit haar systeemverantwoordelijkheid een kaderstellende, stimulerende en ondersteunende rol.

De volgende voorzieningen worden gedecentraliseerd naar gemeenten: de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz), de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking, de begeleiding en persoonlijke verzorging van jeugdigen, vervoer bij begeleiding en persoonlijke verzorging van jeugdigen, kortdurend verblijf ten behoeve van jeugdigen, ggz in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg) en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en van jeugdreclassering. Dit is schematisch weergegeven in figuur 1. In het Regeerakkoord 2012 is vastgelegd dat het onderhavige wetsvoorstel de gemeentelijke beleids-

vrijheid waarborgt en elementaire kwaliteitswaarborgen voor cliënten wettelijk verankert.⁴

Figuur 1. Huidige en nieuwe situatie



1.2. Samenhang decentralisaties sociale domein en uitvoeringskracht gemeenten

Gemeenschappelijke uitgangspunten van de decentralisaties

Gemeenten krijgen op basis van het Regeerakkoord 2012 een groot aantal nieuwe taken binnen het sociaal domein. Naast de decentralisatie van het jeugdstelsel gaat het om de decentralisatie van voorzieningen (de functie begeleiding en persoonlijke verzorging en het daarbij mogelijke kortdurend verblijf) op het terrein van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de decentralisatie op het terrein van werk en inkomen (Participatiewet). Daarnaast krijgen gemeenten te maken met de ontwikkelingen in het nieuwe stelsel van Passend Onderwijs. De genoemde decentralisaties moeten ertoe bijdragen dat de eigen kracht en het sociale netwerk eerst worden aangesproken voordat een beroep wordt gedaan op publiek gefinancierde voorzieningen. Het accent ligt op participatie in de samenleving. Voorkomen moet worden dat hulpverleners langs elkaar heen werken: «één gezin, één plan, één regisseur» is het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein.

Versterking uitvoeringskracht gemeenten

De voorgenomen decentralisaties stellen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Het gaat om de bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken goed uit te voeren. In de decentralisatiebrief van 19 februari 2013 heeft de regering de kaders van de voorgenomen decentralisaties uiteengezet.⁵ Voor het kwalitatief goed uitvoeren van de decentralisaties is het nodig dat gemeenten voor specifieke taken

⁴ *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, hoofdstuk VII (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15).

⁵ Decentralisatiebrief, 19 februari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 59).

samenwerkingsverbanden aangaan. Het Rijk is hierover onder leiding van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in gesprek met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het doel is te komen tot een samenhangende aanpak en een uitvoeringsschaal waarop de verschillende taken optimaal kunnen worden georganiseerd. In paragraaf 3.8 van deze toelichting wordt hierop verder ingegaan.

Consequenties voor gemeenten en jeugdhulpaanbieders

De decentralisatie van het jeugdstelsel heeft ingrijpende consequenties voor zowel gemeenten als aanbieders van jeugdhulp en de Bureaus Jeugdzorg. De regering vindt het van groot belang dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders zich hierop goed voorbereiden en tijdig gereed zijn voor hun nieuwe taken. Met het Transitiebureau Jeugd (VNG, VWS en VenJ) worden ze hierin ondersteund, ondermeer met handreikingen. De Transitiecommissie Jeugd heeft als taak de voortgang van de transitie te monitoren.⁶ In de hoofdstukken 11 en 12 van deze toelichting worden de financiële en uitvoeringstechnische aspecten van dit wetsvoorstel belicht en de wijze waarop gemeenten en jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen worden ondersteund in hun voorbereiding op de nieuwe taakverdeling. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de voorgenomen overgangsmaatregelen, de waarborgen voor de continuïteit van jeugdhulp in de overgangssituatie, de ondersteuning van gemeenten bij het aanbesteden en inkopen van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen, het inzicht in de aard en omvang van cliëntenstromen op gemeentelijk niveau en het financieel verdeelmodel op basis waarvan het beschikbare macrobudget wordt toebedeeld aan gemeenten.

Samenhang met wijzigingen in AWBZ en Wmo

In het Regeerakkoord 2012 is vastgelegd dat gemeenten geheel verantwoordelijk worden voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. De dienstverlening van de AWBZ gaat naar de Wmo en wordt een verantwoordelijkheid van de gemeente. Voor zover de begeleiding, persoonlijke verzorging en het daarbij mogelijke kortdurende verblijf betrekking hebben op jeugdigen en hun ouders komt deze te vallen onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. De gebruikte definities in dit wetsvoorstel zullen daar waar mogelijk gelijkklidend zijn aan die welke bij de decentralisatie van deze aanspraken van de AWBZ naar de Wmo gehanteerd worden. Als begrippen in de loop van het wetstraject van de decentralisatie naar de Wmo wijzigingen zullen ondergaan, zal opnieuw bekeken worden of er wijzigingen van dit wetsvoorstel plaats moeten vinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bepalingen rond toeleiding naar zorg en de kwaliteit.

Rijk blijft systeemverantwoordelijk

Na de decentralisatie blijft het Rijk systeemverantwoordelijk. Dit wil zeggen dat het Rijk de noodzakelijke randvoorwaarden moet creëren. Voor de lokale bestuurlijke verhoudingen en de interbestuurlijke verhoudingen geeft de Gemeentewet het kader. Met het wetsvoorstel wordt een extra dimensie aan het goede verloop van het lokale proces toegevoegd. Dat gebeurt door de gemeente op te dragen om een plan op te stellen voor het integrale jeugdbeleid, met een sterk agendazettend karakter. Meer in het algemeen verplicht het wetsvoorstel tot het vinden van maximaal lokaal draagvlak, tot maximale transparantie van het gemeentelijk beleid, en tot horizontale verantwoording op het lokale niveau. Het Rijk is

⁶ Via de rapportages van de Transitiecommissie en de reactie van het kabinet daarop wordt het parlement over de voortgang geïnformeerd.

terughoudend bij het uitvragen van informatie bij gemeenten en sluit hierbij zoveel mogelijk aan bij al bestaande informatiebronnen (zie paragraaf 10.4). Verder heeft het Rijk een ondersteunende rol, die bestaat uit het ontwikkelen van monitorinstrumenten, het bieden van handreikingen en het stimuleren van kwaliteit en innovatie. Zie daarover verder in hoofdstuk 12 van deze toelichting.

Vermindering regeldruk burgers, bedrijven en professionals

Het uitgangspunt is dat de decentralisaties gepaard gaan met een beperking van de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals. Regeldruk wordt vooral ervaren door de manier waarop de regels worden uitgevoerd en vertaalt zich vaak in administratieve lasten (onnodige uitvraag, onbegrijpelijke formulieren, op papier waar digitaal een mogelijkheid zou zijn) en door onderontwikkeld ketendenken. De regels dienen echter zo eenvoudig mogelijk te zijn. Burgers met complexe problemen moeten terecht kunnen bij één aanspreekpunt en belemmerende regeldruk voor bedrijven moet voorkomen worden. Op deze manier wordt bijgedragen aan de kabinetsdoelstelling om de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals per 2017 structureel met 2,5 miljard te verlagen. Zie verder paragraaf 10.5 voor de bijdrage van dit wetsvoorstel aan de vermindering van administratieve lasten.

1.3. Participatie en jeugdhulpplicht

Van zorg naar participatie

De afgelopen decennia zijn steeds meer ongemakken en problemen het medische circuit ingetrokken (medicalisering). Zorg die vroeger door mensen in het eigen sociale netwerk werd georganiseerd, is allengs overgenomen door professionals. Het is een doorgeschoten tendens om sociale problemen op te lossen onder het medisch regime. De regering wil de tendens van medicalisering keren in zowel de langdurige zorg, de curatieve zorg als in de jeugdzorg.⁷

De regering vindt dat de zelfredzaamheid van de burger en diens netwerken en verbanden maximaal dient te worden gefaciliteerd en gestimuleerd. Goede zorg, goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij zijn niet alleen een zaak van de overheid. De zorgrelaties tussen mensen onderling staan voorop. Zorgrelaties tussen mensen, binnen het gezin, in familie-, buurt- of andere informele of gemeenschapsverbanden vormen een belangrijk en natuurlijk vehikel voor sociale cohesie en een bron van sociaal kapitaal. Zorgen voor elkaar versterkt de individuele en collectieve vermogens in de samenleving, in een zichzelf versterkend proces. De overheid dient dit proces zoveel als mogelijk te faciliteren en er daarbij voor te waken dat zij deze eigen samenlevingsdynamiek niet doorkruist door zorgtaken te snel over te nemen. Vanzelfsprekend moeten jongeren en ouders die het echt nodig hebben kunnen blijven rekenen op de ondersteuning door de overheid. Die ondersteuning moet nauw aansluiten bij de behoefte van die persoon in diens specifieke context en moet ook weer gericht zijn op het mobiliseren en versterken van de eigen kracht van de jeugdige, diens gezin en sociale omgeving.

⁷ Zie de gezamenlijke agenda van de bewindslieden van VWS *Van systemen naar mensen*, 8 februari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 32 620, nr. 78) en het Nationaal Programma Preventie (NPP) (Kamerstukken II 2012/13, 31 793, nr. 70).

Volgens recent onderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie behoort de Nederlandse jeugd tot de gelukkigste ter wereld.⁸ Nederland telt ruim 4,5 miljoen jeugdigen onder de 18 jaar.⁹ Elk jaar worden er in ons land rond de 180.000 kinderen geboren. Met het overgrote deel van de jeugd gaat het goed: de jongeren groeien op, gaan naar school en vinden werk. Ze ontwikkelen zich zonder al te veel vallen en opstaan en leveren zo hun bijdrage aan de maatschappij. De regering wil jongeren maximaal stimuleren om het beste uit zichzelf te halen, zich te ontplooien en mee te doen als verantwoordelijke burgers. Participatie door deelname aan sport, cultuur, scholing en (vrijwilligers) werk is essentieel voor langdurig welbevinden. De samenleving heeft jongeren nodig: zij geven vorm aan de samenleving van nu en morgen. De arbeidsmarkt heeft jongeren harder nodig dan ooit vanwege de vergrijzing en krimpende beroepsbevolking.

Hoewel het met de Nederlandse jeugd in het algemeen goed gaat, kampt rond 15% van de kinderen op enig moment in zijn of haar jeugd met serieuze problemen. Dit kan resulteren in een beroep op ondersteuning, hulp of zorg. Ongeveer 5% van de jeugd kampt met zodanige problemen – gedragsproblemen, psychische stoornissen, verstandelijke beperkingen, een instabiele thuissituatie, mishandeling, schulden of criminaliteit in de directe omgeving – dat ze een groot risico loopt op maatschappelijke uitval. Als ouders of het ondersteunende sociale netwerk hun rol niet kunnen vervullen, is er een taak weggelegd voor de overheid. Deze jeugdigen moeten dan met de juiste hulp (maatwerk) naar een zelfstandige toekomst worden geleid.

Aan dit wetsvoorstel ligt de visie op de pedagogische *civil society* ten grondslag waarin ieder kind een veilige omgeving om zich heen heeft, waarin de school, de naschoolse opvang, de sportclub en de buurt een belangrijke rol spelen.¹⁰ Investeren in een positieve opvoeding, talentontwikkeling, een succesvolle schoolloopbaan en doorstroom naar werk ligt aan de basis van welbevinden, economische zelfstandigheid en democratisch burgerschap. Algemene jeugdvoorzieningen zoals de kinderopvang, de jeugdgezondheidszorg, scholen, sportclubs, buurthuizen, jongerenwerk en vrijwillige inzet dragen bij aan een positief opgroei- en opvoedklimaat. Een kindvriendelijke fysieke omgeving die jeugd stimuleert om meer te bewegen en vrijuit te spelen maakt hier deel van uit (speeltuinen, trapveldjes). Een positief jeugdbeleid dat uitgaat van mogelijkheden van jongeren en waarin ouders, kinderen en jongeren gehoord worden en een stem hebben in de ontwikkeling van voorzieningen voor jeugdigen.¹¹

Ook bij extra inzet op eigen kracht, preventie en positief jeugdbeleid blijven ondersteuning, hulp en zorg nodig voor jeugdigen en hun ouders, bijvoorbeeld bij psychische ziekten als gevolg van een stoornis. Bij het terugdringen van de doorgeschoten tendens om sociale problemen op te lossen in het medische regime, zullen deze jeugdigen nog steeds zorg nodig hebben. De regering wil met dit wetsvoorstel deze ouders dan ook

⁸ Volgens onderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie, uitgevoerd in 39 landen, geeft 93% van de 15-jarigen hun leven een cijfer van 6 of hoger; dat is het hoogste percentage van de onderzochte landen (gemiddelde 39 landen: 83%); onderzoek voorjaar 2012.

⁹ <http://jeugdmonitor.cbs.nl>.

¹⁰ Zie onder meer Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Investeren rondom kinderen*, 2009, en Heleen Jumelet, Jolien Wenink (red.), *Zorg voor onszelf? Eigen kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving, grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*, essaybundel (2012).

¹¹ Zie onder meer de publicaties over positief jeugdbeleid van het Nederlands Jeugd Instituut, de handreiking *Allemaal opvoeders* voor centra voor jeugd en gezin en de ZonMw publicaties over de resultaten van de programma's Vrijwillige Inzet (magazine INZET, juni 2012) en diversiteit in het jeugdbeleid (magazine DIVERS, juni 2012).

niet stigmatiseren alsof zij de oorzaak zouden zijn dat ze er niet op eigen kracht uitkomen. In deze omstandigheden moet sprake zijn van snelle en goede toeleiding tot jeugdhulp, die van goede kwaliteit is, die er op is gericht dat ouders zoveel mogelijk zelf de regie in handen houden en die zorgvuldig wordt afgestemd als sprake is van complexe gezinsproblemen.

Van recht op zorg naar jeugdhulpplicht

In de huidige wetgeving is voor de meeste zorgvormen (geïndiceerde jeugdzorg, jeugd-vb en jeugd-ggz) een recht op zorg opgenomen, terwijl ouders en andere opvoeders de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van een veilige en stimulerende opvoedomgeving. Het recht op zorg in het huidige stelsel leidt er toe dat eerder dan nodig en wenselijk is, gezocht wordt naar oplossingen buiten de bestaande leefmilieus. Dit heeft, in combinatie met de huidige vormgeving van de indicatiestelling, geleid tot overbelasting van de jeugdsector en tot soms lange wachtlijsten. Extra complicerend is dat de indicatiestelling, zoals deze nu is vormgegeven, veel tijd, energie en geld kost. Het vaak langdurige en bureaucratische proces waarbinnen de indicatie tot stand komt is ook vanuit inhoudelijk oogpunt problematisch. De analyse van wat er met een kind aan de hand is en wat er zou moeten gebeuren, is in de meeste gevallen een momentopname, terwijl kinderen en hun omgeving zich snel ontwikkelen.

In dit wetsvoorstel wordt het wettelijk recht op zorg vervangen door een jeugdhulpplicht voor gemeenten, vergelijkbaar met de huidige compensatieplicht in de Wmo.¹² De gemeente treft daar waar een jeugdige of zijn ouders dit nodig hebben bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie, een voorziening op het gebied van jeugdhulp. Uitgangspunt hierbij blijft echter de eigen kracht van jeugdige en zijn ouders. Het college is alleen gehouden een voorziening te treffen als de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen. Vervolgens beslist de gemeente of en welke voorziening een jeugdige nodig heeft. Dit komt tot uitdrukking in de zinsnede «naar het oordeel van» in artikel 2.3, eerste lid. De gemeente is ingevolge hetzelfde artikel gehouden om te zorgen voor een deskundige advisering over en beoordeling van de vraag of er een voorziening op het gebied van jeugdhulp nodig is en welke voorziening dit dan is. Dat neemt echter niet weg dat de gemeente een zelfstandige afweging kan maken over welke voorziening precies moet worden getroffen. Dit maakt de omslag mogelijk van een systeem van een recht van de burger naar een plicht van de gemeente om waar nodig voorzieningen te treffen, waarbij meer ingespeeld wordt op de lokale en persoonlijke omstandigheden en de efficiënte uitvoering daarvan door de gemeente. De door de gemeente te treffen voorziening kan zowel een algemene, vrij toegankelijke voorziening zijn als een individuele voorziening. Een individuele voorziening zal vaak betrekking hebben op meer gespecialiseerde zorg. De gemeente bepaalt zelf welke hulp vrij toegankelijk is en welke niet. Voor de niet vrij toegankelijke vormen van ondersteuning zal eerst beoordeeld moeten worden of de jeugdige of zijn ouders deze ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben. Deze niet vrij toegankelijke voorzieningen veronderstellen altijd een verleningsbeslissing op basis van een beoordeling door de gemeente van de persoonlijke situatie en behoeften van de aanvrager. De gemeente geeft daartoe een beschikking af met de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Daarmee is tevens de rechtsbescherming van de burger gewaarborgd.

¹² Als uitvloeisel van de beleidsvoornemens van de regering op het gebied van de langdurige zorg, zal de Wmo mogelijk hierop worden aangepast.

Voor een nadere beschrijving van de wijze waarop de rechtspositie van jeugdigen en hun ouders wordt geborgd, zij verwezen naar paragraaf 6.1.

Kwaliteitswaarborgen jeugdhulp

Het uitgangspunt van de stelselwijziging jeugd is dat jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan worden. Gemeenten zijn op grond van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen (artikel 2.5, eerste lid). In het wetsvoorstel worden aan de aanbieders van jeugdhulp diverse eisen gesteld, in het belang van de veiligheid, gezondheid en rechtspositie van de jeugdige. De landelijk uniforme eisen zijn:

- de norm van verantwoorde hulp, inclusief de verplichting om geregistreerde professionals in te zetten, tenzij...(zie paragraaf 6.5 van deze toelichting);
- gebruik van een hulpverleningsplan of plan van aanpak als onderdeel van verantwoorde hulp;
- systematische kwaliteitsbewaking door de jeugdhulpaanbieder;
- verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor alle medewerkers van een jeugdhulpaanbieder, en voor uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en van jeugdreclassering;
- de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling;
- de meldplicht calamiteiten en geweld;
- verplichting om de vertrouwenspersoon in de gelegenheid te stellen zijn taak uit te oefenen.

Voor een toelichting op deze eisen wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van deze toelichting.

Figuur 2. Opbouw jeugdhulp, jeugdbescherming (jb) en jeugdreclassering (jr)



Figuur 2 geeft aan dat het voor het grootste gedeelte van de jeugdigen en hun ouders gaat om het bevorderen van een positief opvoed- en opgroei-klimaat, waar geen jeugdhulp nodig is. Een kleinere groep jeugdigen en hun ouders hebben ondersteuning nodig in de vorm van een voorziening. Slechts voor een zeer kleine groep jeugdigen en hun ouders is ingrijpen door de overheid noodzakelijk. Dit is het geval als ouders er onvoldoende in slagen om hun opvoedingsverantwoordelijkheid waar te maken en hun kinderen in de ontwikkeling worden bedreigd, of wanneer een jongere een strafbaar feit heeft gepleegd. Gesloten jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering worden opgelegd door de rechter en uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van en gefinancierd door de gemeenten.

1.4. Opbouw van deze toelichting

- a. *Probleemanalyse (hoofdstuk 2).*
Dit hoofdstuk schetst de aanleiding, probleemanalyse en totstandkoming van dit wetsvoorstel.
- b. *Verantwoordelijkheid gemeenten: beleidsplan en jeugdhulpplicht (hoofdstuk 3)*
De verantwoordelijkheid van gemeenten betreft:
 - 1) het opstellen van een beleidsplan voor preventie, jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
 - 2) een plicht om een voorziening op het gebied van jeugdhulp te treffen bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie (jeugdhulpplicht, analoog aan compensatieplicht Wmo) en een plicht om een voorziening kortdurend verblijf te treffen (zie artikel 2.3).
- c. *Laagdrempelige en herkenbare jeugdhulp (hoofdstuk 4)*
De gemeente zorgt ervoor dat de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen, gezinnen en medeopvoeders integraal en op laagdrempelige wijze worden aangeboden. 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 ondersteuning op school plaats.
- d. *Jeugdbescherming en jeugdreclassering (hoofdstuk 5)*
De gemeente wordt verantwoordelijk voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Dit houdt onder meer in dat gemeenten contracten moeten sluiten met gecertificeerde instellingen, die de maatregelen van kinderbescherming en jeugdreclassering uitvoeren.
- e. *Positie van jeugdigen en ouders en kwaliteit van jeugdhulp (hoofdstuk 6)*
Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop in dit wetsvoorstel de rechtspositie van jeugdigen en ouders is vorm gegeven en de bepalingen over de kwaliteitseisen die aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen worden gesteld.
- f. *Specialistische jeugdhulp (hoofdstuk 7)*
Dit hoofdstuk gaat in op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor hulp aan jeugdigen met psychische klachten of stoornissen (jeugd-ggz), hulp aan jeugdigen met een verstandelijke beperking (jeugd-vb), begeleiding en persoonlijke verzorging van jeugdigen en gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedproblemen.
- g. *Toezicht (hoofdstuk 8)*
Dit wetsvoorstel voorziet in één landelijk – door de Rijksinspectie uitgevoerd – toezichtstelsel op de wettelijk gestelde kwaliteitseisen.
- h. *Juridisch kader en rechtsbescherming (hoofdstuk 9)*
Dit hoofdstuk schetst het internationale en nationale juridische kader van dit wetsvoorstel, alsmede de rechtsbescherming.
- i. *Gegevensverwerking, beleidsinformatie en regeldruk (hoofdstuk 10)*
Dit hoofdstuk gaat in op de bescherming van persoonsgegevens, de regeling van de beleidsinformatie, uitbreiding van de verwijzindex met een gezinsfunctionaliteit en de bijdrage van dit wetsvoorstel aan de vermindering van administratieve lasten.
- j. *Financiële aspecten (hoofdstuk 11)*
In het nieuwe stelsel ontvangen gemeenten een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds. Hiervoor wordt een verdeelmodel ontwikkeld. Dit hoofdstuk gaat verder in op de ondersteuning van gemeenten in hun opdrachtgeverschap en op het perspectief van de aanbieders van jeugdhulp.

k. *Transitie en implementatie (hoofdstuk 12)*

Dit hoofdstuk gaat in op de voorbereiding van de implementatie, hoe de gemeenten daarbij worden ondersteund door het Transitiebureau en de monitoring van de voortgang door de Transitiecommissie. Ook wordt aangegeven hoe de continuïteit van zorg in de overgangssituatie is geborgd. Invoering van dit wetsvoorstel is voorzien per 1 januari 2015.

l. *Ontvangen reacties en adviezen (hoofdstuk 13)*

Dit hoofdstuk geeft aan hoe de uitkomsten van de consultatie en de uitgebrachte adviezen van adviesorganen zijn verwerkt.

m. *Overige aspecten (zie hoofdstuk 14)*

Dit hoofdstuk gaat kort in op Caribisch Nederland en op de afzonderlijke invoeringswet met technische wijzigingen van andere wetten.

2. Probleemanalyse

2.1. Evaluatie Wet op de jeugdzorg

Opeenvolgende kabinetten hebben gewerkt aan de verbetering van de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders. Dankzij de vele inspanningen van bestuurders en professionals krijgen steeds meer jeugdigen en hun ouders de ondersteuning en hulp die ze echt nodig hebben. De inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) in 2005 heeft daaraan in positieve zin bijgedragen. De evaluatie in 2009 laat zien dat de vraag van de cliënt (de jeugdige en zijn ouders) centraler is komen te staan en dat de wet eraan heeft bijgedragen dat meer jeugdigen en hun ouders de zorg krijgen waar zij recht op hebben.¹³ Zo is een betere aansluiting ontstaan tussen de (vrijwillige) jeugdzorg en de (verplichte) jeugdbescherming en is de aansluiting tussen het zogenoemde preventieve gemeentelijke jeugdbeleid en de provinciale jeugdzorg verbeterd. Provincies hebben hierin een stimulerende rol vervuld.

De evaluatie van de Wjz laat echter ook de tekortkomingen van het huidige stelsel zien. Zo is de integratie van de toegang tot provinciale jeugdzorg, hulp voor jeugdigen met een verstandelijke beperking (jeugd-vb) en hulp voor jeugdigen met psychische klachten of stoornissen (jeugd-ggz) niet tot stand gekomen, waardoor de beoogde integrale aanpak voor jeugdigen en hun ouders onvoldoende van de grond is gekomen. De gescheiden toegang tot en de verschillende bronnen van financiering van de verschillende zorgvormen leiden tot bureaucratie: zowel cliënten als professionals zijn veel tijd kwijt met papierwerk, en veel energie gaat verloren aan afstemming of het overdoen van andermans werk. Als gevolg daarvan is het bij hulpvragen die de grenzen van het bestaande aanbod te buiten gaan voor professionals gemakkelijker om door te verwijzen dan om te onderzoeken hoe maatwerk kan worden geleverd. Ook blijkt niet alle zorg in gelijke mate voor alle bevolkingsgroepen toegankelijk te zijn, vooral migranten blijken regelmatig te laat bij bureau jeugdzorg in beeld te komen.

De conclusie van de evaluatie van de Wjz is dat er sinds de inwerkingtreding veel ten goede is veranderd, maar dat er ook hardnekkige knelpunten zijn, die onder meer te maken hebben met de wet zelf. Anders dan bij de invoering van de Wjz werd verondersteld, leiden de indicatiestelling en het individuele recht op jeugdzorg niet tot snelle en passende jeugdzorg voor de cliënt. Wachtlijsten en een bureaucratische vormgeving van de indicatiestelling staan snelle zorg juist in de weg: het kost soms zelfs meer tijd en geld om de indicatie te verkrijgen dan dat de benodigde jeugdzorg duurt en kost. Verder heeft het recht op jeugdzorg onbedoeld

¹³ *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*, BMC: 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 202, nr. 1).

het denken in behandel eenheden bevordert, waardoor het actief meedenken met de cliënt over de meest passende oplossing wordt belemmerd met als gevolg dat te zware en niet passende zorg is geleverd. De problemen waarmee jongeren en hun ouders worstelen, kennen bovendien vaak een dynamisch verloop in de tijd en zijn daardoor lastig in het individuele recht te standaardiseren en vast te leggen. Dit recht is immers een uitdrukking van een momentopname terwijl jeugdproblematiek snel in aard en intensiteit kan fluctueren. De verschillende naast elkaar bestaande financieringssystemen belemmeren de totstandkoming van intersectorale ondersteuning, hulp en zorg. Ten slotte wijst de evaluatie uit dat bij het stellen van indicaties de cliënt nog onvoldoende centraal staat. Professionals moeten bij de vaststelling van welke ondersteuning, hulp of zorg nodig is, meer samen met de jeugdigen en ouders meedenken over de meest wenselijke oplossing in aansluiting op de eigen draagkracht en de kracht van het sociale netwerk.

2.2. Perspectief voor Jeugd en Gezin

Mede in reactie op de evaluatie van de Wjz heeft de toenmalige Minister voor Jeugd en Gezin bij brief van 9 april 2010 zijn visie gegeven over de toekomst van de zorg en ondersteuning voor jeugdigen en hun ouders.¹⁴ In de brief wordt aangevoerd dat prikkels in het bestaande stelsel de doorverwijzing naar specialistische zorg bevorderen. Doordat er te weinig vroeghulp en lichte interventies geboden worden, komen kinderen met lichte problemen vaker dan nodig terecht in specialistische zorg. Tegelijkertijd hebben kinderen en gezinnen met zware, meervoudige problemen moeite om de integrale zorg te verkrijgen die nodig is. Daarbij is de keten van zorg onvoldoende ingericht op het voorkomen van zorgafhankelijkheid en het versterken van de eigen kracht van kinderen en gezinnen.

De ondersteuning, hulp en zorg zijn ondergebracht in verschillende wettelijke kaders: er zijn verschillende toegangen, meerdere bestuurslagen en financiering- en verantwoordingsystemen. Gemeenten, provincies, zorgverzekeraars, zorgkantoren en Rijk zijn afzonderlijk en gezamenlijk verantwoordelijk voor de ondersteuning, hulp en zorg voor jeugdigen. *Gemeenten* zijn op grond van de Wmo en de Wet publieke gezondheid (Wpg) verantwoordelijk voor het preventieve jeugdbeleid, opvoed- en gezinsondersteuning en de jeugdgezondheidszorg. *Provincies* zijn verantwoordelijk voor jeugdzorg en bescherming op grond van de Wjz inclusief de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. *Zorgverzekeraars* zijn op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw) verantwoordelijk voor de inkoop van geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz) met psychiatrische klachten of stoornissen, voor de tandartszorg en somatische zorg voor jeugdigen. *Zorgkantoren* zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de AWBZ en voor zorg aan licht verstandelijk gehandicapte jongeren alsmede begeleiding en zorg aan jeugdigen die behoefte hebben aan langdurige psychiatrische zorg. Het *Rijk* is verantwoordelijk voor de financiering en aansturing van de gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen en draagt de algemene stelselverantwoordelijkheid. Dit alles blijkt te leiden tot tekortschietende samenwerking en afwentelingsmechanismen. Daarnaast vindt onvoldoende samenhangende sturing plaats voor problemen van jeugdigen voor wie ook andere gemeentelijke voorzieningen worden ingeschakeld, zoals schuldhulpverlening.

¹⁴ *Perspectief voor jeugd en gezin* (Kamerstukken II 2009/10, 32 202, nr. 4).

2.3. Parlementaire werkgroep Toekomstverkenning jeugdzorg

Op grond van de kamerbrede zorg over het functioneren van de jeugdzorg heeft de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg¹⁵ onderzoek gedaan naar de problemen in de jeugdzorg via literatuur-analyse en openbare rondetafelgesprekken. De werkgroep heeft een analyse gemaakt van de oorzaken van de problemen in de jeugdzorg en is gekomen tot een gezamenlijke visie op verbeteringen in de jeugdzorg. De belangrijkste aanbevelingen van de werkgroep zijn:

- a. Er moet één financieringsstroom komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd-lvb en de jeugd-ggz.
- b. De indicatiestelling in het vrijwillige kader dient te worden afgeschaft.
- c. Gezinnen en de omgeving van kinderen moeten beter in staat worden gesteld zelf opvoed- en ontwikkelingsproblemen op te lossen door de beschikbaarheid in de buurt van laagdrempelige hulp en advies.
- d. Ook lichtere vormen van jeugdhulpverlening, inclusief jeugd-lvb en jeugd-ggz, moeten in de buurt en geïntegreerd aangeboden kunnen worden.
- e. De rol van de scholen als vindplaats van jongeren met problemen verdient een meer prominente plaats.
- f. Er moet meer gebruik gemaakt worden van preventieve acties en vroegtijdige interventies, waardoor de effectiviteit van de jeugdzorg wordt vergroot.
- g. Er moet meer gebruik gemaakt worden van evidence-based methodieken.
- h. Professionals die met kinderen en gezinnen werken moeten veel meer vertrouwen en ruimte krijgen om daadwerkelijk hulp te verlenen.
- i. Het uitgangspunt moet zijn dat één en dezelfde hulpverlener verantwoordelijk is voor het gezin, ook als andere specialisten worden ingeschakeld, met meer aandacht voor continuïteit.
- j. Er dient meer aandacht te komen in de opleiding van huisartsen, leerkrachten en andere professionals die met kinderen en gezinnen werken voor het onderkennen van opvoedings- en ontwikkelingsrisico's en voor het herkennen van kindermishandeling.
- k. In bestuurlijke zin moet het gedwongen kader worden gescheiden van het vrijwillige kader; verplichte vormen van jeugdzorg dienen altijd plaats te vinden binnen heldere wettelijke kaders waar de rijksoverheid verantwoordelijkheid voor draagt.

De bevindingen en aanbevelingen van de parlementaire werkgroep zijn in lijn met de uitkomsten van de evaluatie van de Wjz, de kabinetsbrief van 9 april 2010 en de uitwerking van de stelselwijziging jeugd in dit wetsvoorstel.

2.4. Stelselwijziging jeugd

Op grond van de evaluatie van de Wjz en het onderzoek van de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg kan worden geconstateerd dat de belangrijkste tekortkomingen van het huidige stelsel zijn:

- a. een te grote druk op gespecialiseerde zorg, waarbij onvoldoende gebruik wordt gemaakt van preventieve en lichte ondersteuning, van zorg en van de kracht van de jeugdige zelf en zijn sociale omgeving;
- b. tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen, als gevolg van deze verschillende bestuurslagen en verschillende wettelijke

¹⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 296, nr. 7. Zie ook de reactie van de ministers voor Jeugd en Gezin en van Justitie op dit rapport bij brief van 1 september 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 32 202, nr. 5).

- systemen. Hierdoor is sprake van gescheiden financieringsstromen en gescheiden verantwoordelijkheden;
- c. afwijkend gedrag wordt onnodig gemedicaliseerd;
 - d. het kosten opdrijvend effect als afgeleide van deze knelpunten.

Vanwege deze tekortkomingen is een ingrijpende wijziging van het jeugdstelsel nodig. Om de gewenste verschuiving van zware zorg naar lichte ondersteuning te realiseren, is in het Regeerakkoord van 2010 vastgelegd dat gemeenten financieel en uitvoeringstechnisch verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de jeugdhulp die nu onder het Rijk, de provincies, de gemeenten, de AWBZ en de Zvw valt.¹⁶

In de beleidsbrief «*Geen kind buiten spel*» van 8 november 2011 zijn de contouren van het nieuwe jeugdstelsel geschetst.¹⁷ Een omslag (transformatie) is nodig naar meer preventie en eerdere ondersteuning, meer uitgaan van de eigen kracht van jongeren en hun ouders, problemen minder snel medicaliseren, betere samenwerking rond gezinnen en ondersteuning, hulp en zorg op maat. Ouders, kinderen en andere opvoeders moeten gemakkelijker terecht kunnen met hun vragen over opgroeien en opvoeden en indien nodig, sneller de juiste zorg krijgen. In het wetgevingsoverleg van 19 december 2011 heeft de Tweede Kamer op hoofdlijnen ingestemd met de voorstellen in de beleidsbrief. Met de *voortgangsbrief* van 27 april 2012 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de nadere keuzes bij de invulling van het wetsvoorstel¹⁸. De voortgangsbrief is in een algemeen overleg op 20 juni 2012 met de Tweede Kamer besproken.¹⁹

In het Regeerakkoord van oktober 2012 is herbevestigd dat de decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten wordt doorgezet, inclusief de jeugd-ggz. Naar aanleiding van de consultatie, het bestuurlijk overleg met de VNG en het Regeerakkoord 2012 is het wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd ten opzichte van de versie die juli 2012 in consultatie is gebracht. Belangrijke wijzigingen betreffen de verantwoordelijkheid van gemeenten (meer geformuleerd in resultaatstermen), kwaliteit (één landelijk kwaliteitskader voor jeugdhulpinstellingen) en het toezicht (landelijke inspectie houdt toezicht op alle wettelijke kwaliteitseisen). De Tweede Kamer is hierover in het Wetgevingsoverleg Jeugd van 3 december 2012 geïnformeerd.²⁰

3. De verantwoordelijkheid van de gemeente

3.1. Algemeen

Het beoogde maatschappelijk doel van dit wetsvoorstel – zoals in hoofdstuk 1 van deze toelichting uiteengezet – is dat jeugdigen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving.

De verantwoordelijkheid van gemeenten op grond van dit wetsvoorstel luidt samengevat:

1. *Gemeenten worden bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de preventie, ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden, psychische problemen en stoornissen.*

¹⁶ Regeerakkoord 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15).

¹⁷ Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 142.

¹⁸ Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 200.

¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 240.

²⁰ Kamerstukken II, 2011/12, 33 400 XVI, nr. 94.

Naast de huidige verantwoordelijkheid voor de zogenoemde preventieve opvoedondersteuning (prestatievelid 2 van de Wmo) en de jeugdgezondheidszorg en gezondheidsbevordering (Wpg), worden gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor verschillende vormen van ondersteuning, hulp en zorg die voorheen vielen onder de provincie (de geïndiceerde jeugdzorg op basis van de Wjz²¹), de AWBZ (jeugd-ggz, jeugd-vb, begeleiding, persoonlijke verzorging, kortdurend verblijf), de Zvw (jeugd-ggz, dyslexiezorg), de gesloten jeugdzorg alsmede de zorg die in het gedwongen kader van jeugdbescherming en jeugdreclassering wordt verleend.

2. *Gemeenten geven de verantwoordelijkheid voor het beleid rond opgroei en opvoeden vorm op basis van de volgende uitgangspunten (zie artikel 2.1):*
 - a. preventie en vroege signalering van opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen;
 - b. demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, buurten, scholen en voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
 - c. het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders en de sociale omgeving, opdat de ouders zoveel mogelijk in staat worden gesteld om zelf de verantwoordelijkheid voor de opvoeding te dragen;
 - d. het inschakelen, herstellen en versterken van het eigen probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en zijn sociale omgeving (eigen kracht);
 - e. het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;
 - f. integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt «één gezin, één plan, één regisseur».
3. *Gemeenten leggen in een beleidsplan vast hoe ze invulling geven aan hun nieuwe verantwoordelijkheid voor het beleid en uitvoering rond preventie en jeugdhulp (zie artikel 2.2).*
4. *Indien het zelfoplossend vermogen onvoldoende is, treffen gemeenten voorzieningen op het gebied van jeugdhulp als sprake is van opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen en in het kader van de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering (zie artikel 2.3).*

Gemeenten waarborgen deskundige toeleiding naar, advisering over en inzet van de aangewezen vorm van jeugdhulp (jeugdhulpplicht). Voor zover de jeugdhulp begeleiding omvat en het noodzakelijk is in verband met de beperkingen in de zelfredzaamheid, omvatten deze voorzieningen tevens het vervoer van een naar de locatie waar begeleiding wordt geboden.

Voor zover het jeugdigen betreft die aangewezen zijn op permanent toezicht, treffen gemeenten voorzieningen die de ouders in staat stellen hun rol als verzorgers en opvoeders te blijven vervullen.
5. *Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (zie artikel 2.4)*

Een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. Indien de rechter,

²¹ De huidige provinciaal gefinancierde jeugdzorg omvat diverse vormen van intensieve ambulante hulpverlening, daarnaast intensieve, gespecialiseerde pedagogische thuishulp bij met name multiprobleemgezinnen, de daghulp (semiresidentiële zorg), de dag- en nachthulp (residentiële zorg) en de pleegzorg, waarbij een jeugdige in het gezin van pleegouders verblijft.

officier van justitie, raad voor de kinderbescherming of directeur van een justitiële jeugdinrichting een maatregel oplegt, dient deze te worden uitgevoerd. Het behoort ook tot de verantwoordelijkheid van de gemeente om de raad voor de kinderbescherming in schakelen indien een kinderbeschermingsmaatregel noodzakelijk wordt geacht.

De verantwoordelijkheid van gemeenten wordt in onderstaande paragrafen en volgende hoofdstukken toegelicht.

3.2. Beleidsplan en jeugdhulpplicht

Beleidsplan

Net als in de Wmo krijgt de gemeente de opdracht het gemeentelijk beleid inzake preventie en jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering periodiek in samenhang vast te leggen in een beleidsplan. Er is afgezien van een vaste termijn voor het plan, omdat zowel denkbaar is dat plannen vaker dan bijvoorbeeld eens in de vier jaren moeten worden aangepast, als minder vaak. Het plan bevat de hoofdlijnen van het lokale jeugdbeleid en geeft de gemeentelijke visie en doelstellingen weer op het terrein van preventie en jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Hiermee wordt richting gegeven aan het gemeentelijke besluitvormingsproces. De uitkomst van het besluitvormingsproces wordt niet door het Rijk voorgeschreven, dit is aan de gemeente. De verplichting om in het plan vast te leggen welk beleid de gemeente op het terrein van preventie en jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering gaat voeren, bevat geen inhoudelijke aanwijzing voor het te voeren beleid. Dit met dien verstande dat in dit wetsvoorstel wel een aantal kwaliteitseisen aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen en cliëntenrechten opgenomen zijn. Niet het «hoe» wordt voorgeschreven, maar het «wat». De taken zijn zoveel mogelijk in resultaat termen verwoord. Dit zorgt er voor dat iedere gemeente kan inspelen op de lokale situatie, en geeft daarnaast de ruimte voor innovatie. Gezien de inhoudelijke samenhang tussen de beleidsvelden van de Wmo respectievelijk het onderhavige wetsvoorstel, is het goed denkbaar dat gemeenten ervoor kiezen om één plan te maken dat beide beleidsvelden bestrijkt, met aandacht voor de samenhang met de Wpg, de Participatiewet en het passend onderwijs.

Preventie en jeugdhulpplicht

Een van de doelen van de stelselwijziging is een omslag in de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen naar meer preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden (eigen kracht) van jeugdigen en hun ouders, daar waar mogelijk met de inzet van hun sociale netwerk. Er moet meer gebruik gemaakt worden van preventie in de vorm van laagdrempelige opgroei- en opvoedondersteuning, om te voorkomen dat de jeugdige en zijn ouders op een later tijdstip duurdere, meer gespecialiseerde vormen van jeugdhulp nodig hebben, dat er een jeugdbeschermingsmaatregel getroffen dient te worden, dan wel dat de jeugdige in het strafrechtelijke kader terechtkomt.

De gemeente krijgt daarom nadrukkelijk de verantwoordelijkheid voor zowel preventie en jeugdhulp als de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Door bevoegdheden en middelen over te dragen aan de gemeente komen taken en verantwoordelijkheden in handen te liggen van één bestuurslaag. Dit maakt het stelsel eenvoudiger en doelmatiger. Hulp en ondersteuning kunnen zo laagdrempelig, vroegtijdig en integraal worden aangeboden: «één gezin, één plan, één regisseur». In deze opzet

ligt een prikkel besloten om extra te investeren in preventie en lichte ondersteuning. Hierdoor zal het beroep op specialistische en gedwongen hulp worden verminderd. Het uiteindelijke doel van het voorstel is het versterken van de eigen kracht van de jongere en van diens gezin en sociale omgeving. Niet alleen moet voorkomen worden dat overheidsbemoeienis leidt tot zorgafhankelijkheid; die bemoeienis moet juist actief bijdragen aan het versterken van het zorgend en probleemoplossend vermogen van de jongere en zijn omgeving.

Daar waar preventie geen uitkomst heeft geboden of geen uitkomst kan bieden, jeugdigen en hun ouders het niet op eigen kracht redden en zij naar het oordeel van het college ondersteuning, hulp en zorg nodig hebben bij opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen, is het college verplicht een voorziening op het gebied van jeugdhulp treffen. Zodoende krijgen kinderen en gezinnen de hulp die passend is en die zij nodig hebben. Deze verantwoordelijkheid van de gemeente voor het treffen van voorzieningen is resultaatgericht geformuleerd. De jeugdige moet door de voorziening in staat worden gesteld om gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau.

Daarmee wordt het wettelijke recht op zorg zoals dit onder de Wjz, de AWBZ en de Zvw bestond, vervangen door een jeugdhulpplicht van gemeenten. De gemeente heeft hierbij de nodige beleidsvrijheid. Als eerste geldt zoals gezegd het uitgangspunt van de eigen kracht van jeugdige en zijn ouders: het college is alleen gehouden een voorziening te treffen als de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen. Daarnaast is het de gemeente die beslist of en welke voorziening een jeugdige nodig heeft. Dit komt tot uitdrukking in de zinsnede «naar het oordeel van» in artikel 2.3, eerste lid. De gemeente is ingevolge hetzelfde artikel gehouden om te zorgen voor een deskundige advisering over en beoordeling van de vraag of er een voorziening op het gebied van jeugdhulp nodig is en welke voorziening dit dan is. Dat neemt niet weg dat de gemeente een zelfstandige afweging kan maken over welke voorziening precies moet worden getroffen. Verder zal het beroep op deze voorzieningen naar verwachting geringer zijn naarmate de gemeente erin slaagt om de jeugdige en diens ouders in de preventieve sfeer te helpen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de gemeente daarbij vanzelfsprekend wel gehouden is aan internationale verdragen, zoals het IVRK, het EVRM, het IVBPR²² en het nog niet geratificeerde Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Hoewel deze verdragen zich richten tot de verdragspartijen en deze het over het algemeen geen recht geven op specifieke voorzieningen, kunnen zij wel van invloed zijn op de invulling van de jeugdhulpplicht. Het uitgangspunt van artikel 3 van het IVRK is dat het belang van het kind een eerste overweging is. Artikel 8 van het EVRM brengt met zich dat op de overheid de plicht rust een ongestoord familie- en gezinsleven te bevorderen. Dit laatste kan betekenen, dat soms, hoewel dat hogere kosten met zich kan brengen, intensieve zorg in de thuissituatie te verkiezen valt boven zorg in een instelling. De toelichting is op bovengenoemde punten aangevuld.

Hoewel financiële overwegingen niet meespelen bij het bepalen van de noodzaak van een voorziening, kunnen zij wel een rol spelen bij het bepalen van de vorm van de voorziening en de jeugdhulpaanbieder door wie deze wordt uitgevoerd. Dit maakt de omslag mogelijk van een systeem van een recht van de burger naar een plicht van de gemeente,

²² Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16-12-1966 (Trb. 1969, 99).

waarbij meer ingespeeld wordt op de lokale en persoonlijke omstandigheden en de efficiënte uitvoering daarvan door de gemeente. De gemeente moet immers met minder middelen, meer op maat gesneden hulp gaan leveren. Dit is alleen mogelijk als de gemeente de nodige beleidsvrijheid heeft.

De door de gemeente te treffen voorziening kan zowel een algemene, vrij toegankelijke voorziening zijn als een individuele voorziening. Een individuele voorziening zal vaak betrekking hebben op meer gespecialiseerde zorg. De gemeente bepaalt zelf welke hulp vrij toegankelijk is en welke niet. Voor de niet vrij toegankelijke vormen van ondersteuning zal eerst beoordeeld moeten worden of de jeugdige of zijn ouders deze ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben. Deze niet vrij toegankelijke voorzieningen veronderstellen dat daaraan een verleningsbeslissing ten grondslag ligt op basis van een beoordeling van de persoonlijke situatie en behoeften van de aanvrager. De gemeente geeft daartoe een beschikking af met de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Daarmee is tevens de rechtsbescherming van de burger gewaarborgd (zie paragraaf 9.3)

Als een gemeente tekort schiet in haar «jeugdhulpplicht» geldt in eerste instantie het principe van lokale politieke verantwoording en is het aan de gemeenteraad om corrigerend op te treden. Indien sprake is van ernstige en structurele nalatigheid van een gemeente, ligt er een taak voor het interbestuurlijk toezicht (zie paragraaf 3.9).

De term *jeugdhulp* in dit wetsvoorstel is breed en omvat de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders bij alle denkbare opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen. Hieronder valt zowel een vorm van ambulante hulp als een verblijf bij pleegouders, hulp in een medisch kinderdagverblijf of psychiatrische zorg.²³ Onder de term jeugdhulp valt bijvoorbeeld niet schuldhulpverlening. Hiervoor gelden de daarop toepasselijke regelingen. Preventie en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering vallen ook niet onder het begrip jeugdhulp. Ook de vormen van ondersteuning die voorheen onder prestatieveld 2 van de Wmo en onder het maatwerkdeel van de Wpg vielen, vallen niet onder het begrip jeugdhulp. Dit is in overeenstemming met de huidige positie van prestatieveld 2 van de Wmo (dat valt ook niet onder de compensatieplicht).

Dat betekent niet dat de gemeente in het nieuwe stelsel niet verantwoordelijk is voor de preventie van opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen, doch alleen dat het los gezien moet worden van het begrip jeugdhulp. De gemeente dient in haar beleidsplan specifieke aandacht aan preventie te besteden (zie artikelen 2.1 en 2.2). Om die reden is ook gekozen voor de introductie van twee verschillende begrippen: enerzijds preventie en anderzijds jeugdhulp (zonder preventie).

3.3. Eigen kracht, sociaal netwerk en vrijwillige inzet

De verantwoordelijkheid van de ouders voor het gezond en veilig opgroeien van hun kinderen is geregeld in de artikelen 82 en 247 van Boek 1 van het BW. Het moet voor ouders en professionals vanzelfsprekend zijn dat ouders zelf de regie nemen en houden over de opvoeding van hun kinderen (tenzij dit een onverantwoord risico voor het kind oplevert). Dat vraagt een vraaggerichte houding van hulpverleners, waarbij uitgegaan wordt van de «eigen kracht» van jongeren en ouders en het besef dat zij verantwoordelijk zijn voor zichzelf en, in het geval van ouders, ook voor

²³ Voor de complete begripsomschrijving van jeugdhulp zie artikel 1.1 van het wetsvoorstel.

hun kinderen. Hierop zijn zij ook aanspreekbaar. Dit betekent praten *met* ouders en jeugdigen in plaats van *over* hen en in de hulpverlening aansluiten op wat mensen en hun sociale netwerk zelf kunnen. Normaliseren van opvoedvragen betekent, dat de hulpverlening zoveel mogelijk wordt verleend in de omgeving van het kind, thuis in het gezin, op school en in de buurt. Hiermee wordt aangesloten bij het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) over de ondersteuning van kwetsbare gezinnen.²⁴ In dit advies pleit de Raad voor eerstelijns jeugd- en gezinszorg die werkt vanuit de principes van ontzorgen en normaliseren en die wordt gedragen door professionals die betrokken zijn, vertrouwen en nabijheid genieten, een «neus» hebben voor wat er speelt binnen het gezin en voldoende vakbekwaam zijn om daar naar te handelen. Het gaat de RMO om minder nadruk op sturen, controleren en doorverwijzen, en meer op ontmoeten, vertrouwen opbouwen en gesprekken voeren.

De stelselwijziging vraagt een cultuuromslag naar demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren: ander gedrag van professionals en burgers, een andere cultuur bij instellingen en professionals en andere werkwijzen. De nieuwe wet biedt hiertoe richting, kaders en ruimte. Zorg, hulp en ondersteuning worden zo ingericht en opgezet dat een «normale» manier van opgroeien en opvoeden wordt gestimuleerd. Dat betekent dat wordt uitgegaan van de mogelijkheden en de behoeften van de individuele jeugdigen en hun ouders en dat hulp en ondersteuning aanvullend is aan wat ouders en jeugdigen zelf kunnen. Ouders en jeugdigen moeten leren (weer) op eigen vaardigheden te vertrouwen zodat zij zelf in hun verbanden verder kunnen. Door vroegtijdige ondersteuning, een positief opvoed- en opgroei-klimaat, goede basisvoorzieningen en een woonomgeving die uitnodigt tot sporten, spelen en talentontwikkeling kan een onnodig beroep op gespecialiseerde zorg of (inkomens-)voorzieningen worden voorkomen. De pedagogische en agogische expertise van professionals op school, de naschoolse opvang, de peuterspeelzaal, het jeugdwerk spelen hierin een belangrijke rol.

Het versterken van de eigen kracht kan ook met inzet van vrijwilligers en buurtgenoten worden gestimuleerd. Gemeenten hebben op basis van de Wmo al de verantwoordelijkheid voor het ondersteunen van vrijwilligers en mantelzorgers. De afgelopen jaren zijn in een groot aantal gemeenten met het ZonMw-programma «Vrijwillige inzet voor en door jeugd en gezin» goede ervaringen opgedaan in de samenwerking en uitwisseling tussen vrijwilligers(organisaties), gemeenten, jeugdzorg en welzijnswerk op het gebied van actief burgerschap rondom opvoeden en opgroeien.²⁵ Veel burgers zijn als vrijwilliger actief als begeleider en trainer van sportclubs, scouting en speeltuinverenigingen.

3.4. Integrale jeugdhulp: één gezin, één plan, één regisseur

Indien er bij ouders en jeugdigen sprake is van meervoudige problemen op diverse leefgebieden zoals opgroei- en opvoedproblematiek, financiële problemen, problemen met huisvesting, gezondheidsproblemen, dienen de jeugdhulp, de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zoveel mogelijk in samenhang met andere hulp te worden verleend. Deze integrale hulp wordt verleend vanuit het principe één gezin, één plan, één regisseur.²⁶ Kerndoel daarbij is dat de kinderen

²⁴ RMO Advies *Ontzorgen en Normaliseren*, april 2012.

²⁵ Zie de in voetnoot 11 genoemde publicaties.

²⁶ Zie onder meer de ervaringen uit een aantal experimenten: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aandachtswijken/documenten-en-publicaties/brochures/2011/05/18/e-boek-aan-de-slag-achter-de-voordeur.html

en jongeren in het gezin zich (weer) zonder belemmering of bedreiging kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de maatschappij.

Het uitgangspunt van dit principe is dat ouders en jeugdigen eerstverantwoordelijk zijn. Zij zijn het vertrekpunt van de hulp en ondersteuning en coördineren hun eigen (hulpverlening)proces. Als meerdere hulpverleners en instanties betrokken zijn en de ouders en de jeugdige de zorg zelf niet kunnen regisseren, ondersteunt één van de betrokken professionals hen hierbij. Deze professional wordt daarmee (tijdelijk) de regisseur of zorgcoördinator van het gezin. Integrale hulp vanuit het principe één gezin, één plan, één regisseur richt zich op de kracht van gezinsleden en hun sociale netwerk en het versterken van die kracht. Dit betekent dat professionals en mensen uit het sociale netwerk die bij een gezin zijn betrokken samen met de gezinsleden werken aan zoveel mogelijk «herstel van het gewone leven».

3.5. Veiligheid van het kind

De overheid en dus ook de gemeente heeft een duidelijke taak om kinderen veiligheid te bieden zowel fysiek als geestelijk, indien ouders dat niet of niet toereikend doen. Aandacht hiervoor is aan de orde in de verschillende schakels van de keten, te beginnen bij preventie. In overleg met consultatiebureau, centra voor jeugd en gezin kan met aandacht voor opvoeden zonder geweld en oog voor risicofactoren waar nodig ondersteuning geboden worden aan ouders. Vervolgens is het belangrijk dat signalen zo vroeg mogelijk worden opgevangen en hierop gerichte actie wordt ondernomen. De verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling biedt houvast aan professionals hoe om te gaan met signalen. Het wetsvoorstel hiervoor is in oktober 2011 ingediend.²⁷ Scholen, huisartsen, ziekenhuizen, kinderopvang, consultatiebureaus en opvoedondersteuners vangen deze signalen veelal als eerste op. Door heldere afspraken met deze partijen kan tijdig ingegrepen worden. Het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK) vormt hierbij een belangrijk aanspreekpunt om advies te vragen of signalen van onveiligheid te melden. Als de veiligheid ernstig wordt bedreigd, zal in overleg tussen AMHK, raad voor de kinderbescherming, politie en jeugdhulpaanbieder, bepaald moeten worden op welke wijze het kind het beste geholpen is. In het actieplan Kinderen Veilig (november 2011) hebben de bewindslieden van VWS en Veiligheid en Justitie opgenomen hoe de veiligheid van kinderen te vergroten in de keten. Professionals in het veld dienen zodanig toegerust te zijn dat zij zich optimaal gesteund voelen bij de vaak lastige dilemma's waarvoor zij staan, zodat zij hun werk slagvaardig kunnen doen.

Het bieden van veiligheid, ook vanuit de professional, is daarmee een onderdeel van de kwaliteit van jeugdhulp. Zo wordt periodiek een verklaring omtrent het gedrag gevraagd van de jeugdhulpverleners, gezinsvoogdijwerkers, voogdijwerkers, jeugdreclasseringswerkers, vertrouwenspersonen en medewerkers van een AMHK die bij hun werk van doen hebben met jeugdigen. Ook moet de jeugdhulpaanbieder een meldcode vaststellen, waarin wordt geregeld hoe de organisatie omgaat met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling. Dat geldt ook voor de gecertificeerde instelling en het AMHK. Gewezen wordt nog op de plicht van jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en AMHK's om calamiteiten te melden bij de met het toezicht belaste ambtenaren. In accommodaties waar jeugdigen verblijven, moeten door de gecertificeerde instelling die de machtiging gesloten jeugdhulp uitvoert huisregels

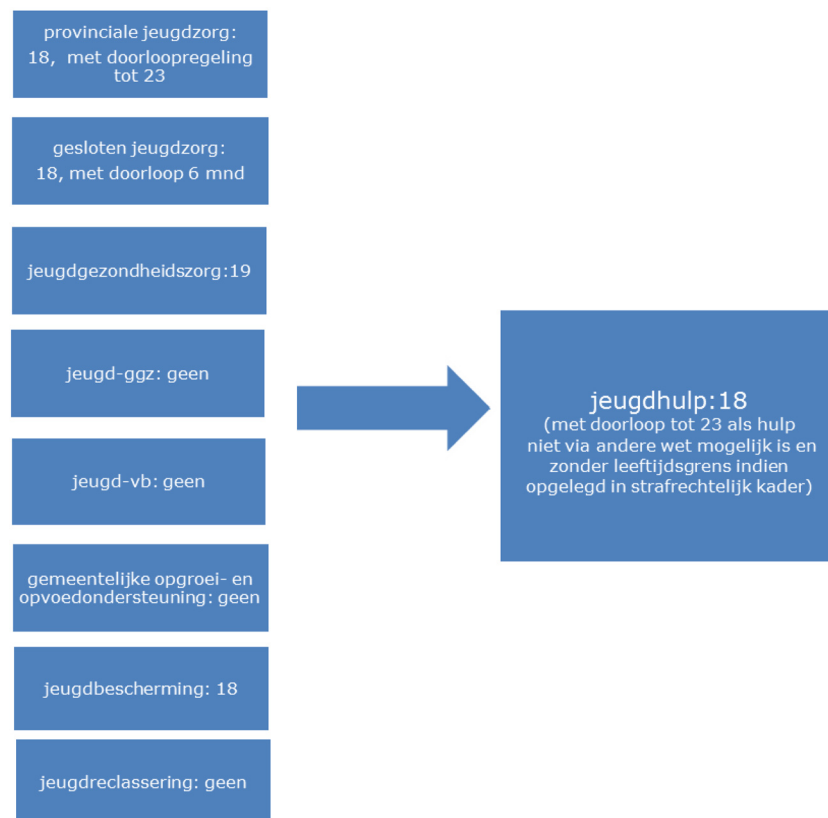
²⁷ Kamerstukken 33 062.

worden opgesteld onder meer ter waarborging van de fysieke veiligheid. Daarnaast moet de aandacht voor de veiligheid van kinderen een vanzelfsprekendheid zijn voor professionals, (pleeg)ouders en sociale omgeving. In dit verband wordt ook verwezen naar het rapport van de Commissie Samson over seksueel misbruik van kinderen in pleeggezinnen en instellingen en de kabinetsreactie daarop.²⁸

3.6. Jeugdhulp tot 18 jaar met mogelijke doorloop

Doel van de stelselwijziging is dat jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering zoveel mogelijk integraal worden aangeboden. In het nieuwe stelsel is immers de behoefte van de cliënt het vertrekpunt en niet het aanbod. Figuur 3 laat zien dat de huidige vormen van jeugdhulp voor het merendeel lopen tot 18 jaar of geen leeftijdsgrens kennen.

Figuur 3. Leeftijdsgrens huidige en nieuwe situatie



In dit wetsvoorstel wordt een leeftijdsgrens van 18 jaar gehanteerd voor de verschillende vormen van jeugdhulp en de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen die naar de gemeenten worden gedecentraliseerd. Na het 18^e jaar vinden ondersteuning, hulp en zorg in de regel plaats uit een ander wettelijk kader, zoals Wmo, Zvw of AWBZ. Jeugdhulp kan doorlopen tot maximaal het 23^{ste} levensjaar, voor zover deze hulp niet onder een ander wettelijk kader valt en mits voldaan wordt aan de voorwaarden.²⁹ Voor gesloten jeugdzorg is de doorloop op basis van

²⁸ Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Samson d.d. 21 december 2012 (Kamerstukken I 2012–2013, 32 529, K).

²⁹ Uit de definitie van «jeugdige» in artikel 1.1 van het wetsvoorstel volgt dat de gemeente ook verantwoordelijk is voor jeugdhulp waarvan nog vóór de achttiende verjaardag was bepaald dat die noodzakelijk is, die al vóór dat moment was aangevangen of waarvan noodzakelijk is deze te hervatten binnen een half jaar nadat de jeugdige achttien is geworden.

jurisprudentie beperkt tot hooguit zes maanden na het 18^e jaar, omdat het toepassen van dwang op pedagogische grondslag bij meerderjarigen strijd oplevert met artikel 5 EVRM.

Voor jongeren met psychische problemen en stoornissen (jeugd-ggz) wordt in dit wetsvoorstel de leeftijdsgrens op 18 jaar gesteld omdat veel geestelijke stoornissen die zich in de (late) adolescentie ontwikkelen, doorlopen in de volwassenheid en daarmee in de volwassen-ggz. Verder wordt vanaf het 18^e jaar premie voor een zorgverzekering betaald en maakt geestelijke gezondheidszorg onderdeel uit van de aanspraak medisch specialistische zorg. Ondanks dat er goede redenen zijn om de leeftijdsgrens voor jongeren met verstandelijke beperkingen op 23 jaar te stellen, in verband met hun tragere ontwikkeling, is voor een leeftijdsgrens van 18 jaar gekozen omdat dit tegemoet komt aan het uitgangspunt van één uniforme leeftijdsgrens.

Het is van belang dat een goede overdracht plaatsvindt zodra een jongere na zijn 18^e levensjaar in een ander wettelijk kader terecht komt, met name voor de continuïteit van zorg en daarmee voor het welzijn van de jeugdige. Gemeenten hebben hier een belangrijke rol te vervullen. Het streven dient te zijn om de ondersteuning, hulp of zorg – indien gewenst – bij dezelfde aanbieder te verlenen, zodat de jongere hier niets van hoeft te merken.

Voor jeugdreclassering en jeugdhulp die voortvloeien uit een strafrechtelijke beslissing geldt geen leeftijdsgrens. Dit hangt samen met de omstandigheid dat het jeugdstrafrecht en bijpassende begeleiding en toezicht door de reclassering ook kunnen worden toegepast op jeugdigen en op jongvolwassenen in de leeftijd van 18–23 jaar ten tijde van het plegen van een delict. In de gevallen waarin de jeugdhulp voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing die is genomen met toepassing van het jeugdstrafrecht, loopt de zorg door bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar of neemt daarna een aanvang. De aanspraak op deze zorg vloeit dan reeds uit de rechterlijke beslissing voort. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor deze vormen van hulp wanneer zij worden opgelegd met toepassing van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht.

3.7. Samenwerking gemeenten en scholen

Met het invoeren van een nieuw stelsel voor passend onderwijs en de nieuwe Participatiewet wordt samenwerking tussen scholen en gemeenten nog belangrijker dan voorheen. Samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs dienen hun ondersteuningsplannen af te stemmen met gemeenten. De school is een belangrijke plek om problemen vroeg te signaleren, zodat snel en adequaat lichte zorg verleend kan worden en voorkomen kan worden dat problemen escaleren en uitval optreedt. Door jeugdhulp in en om de school te brengen, krijgen leraren ondersteuning bij het omgaan met gedrags- en andere opgroei-problematiek, zoals problematisch middelengebruik. De inzet van jeugdhulp in school omvat ook begeleiding en persoonlijke verzorging in de klas ten behoeve van een leerling met een verstandelijke beperking of psychische stoornis. Medewerkers van het centrum voor jeugd en gezin (cjjg) kunnen op school ondersteuning bieden. De verwachting is dat de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp, de afstroom naar onderwijs op een lager niveau en de uitstroom naar het (voortgezet) speciaal onderwijs daardoor zullen worden beperkt. Zorg in en om de school (met name rondom het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs) vormt één van de pijlers van het regeringsbeleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan en de aansluiting met werk te bevorderen.

Dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel passend onderwijs³⁰ bevatten complementaire bepalingen over samenwerking. In beide wetsvoorstellen wordt bepaald dat gemeenten en samenwerkingsverbanden van schoolbesturen een plan³¹ dienen te maken waarin wordt beschreven hoe de jeugdhulp en het passend onderwijs worden ingericht. Beide partijen hebben de verplichting om deze plannen in *op overeenstemming gericht overleg* met elkaar te bespreken. Daarnaast hebben zowel gemeenten als schoolbesturen de verantwoordelijkheid om de individuele ondersteuning aan een kind of gezin af te stemmen met andere voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen. Gemeenten hebben daarnaast de algemene verantwoordelijkheid het pedagogisch klimaat in gezinnen, wijken, buurten en kinderopvang te versterken.

Voor het schoolsucces van jongeren in het mbo die extra ondersteuning nodig hebben, is bovendien de samenwerking van jeugdhulpaanbieders met de regionale mbo-instellingen van groot belang. In het mbo studeren immers veel 16- en 17-jarigen voor wie de jeugdhulp een belangrijke factor is. Deze samenwerking is niet uitdrukkelijk wettelijk geregeld, maar hangt samen met de afzonderlijke verantwoordelijkheden van jeugdhulpaanbieders enerzijds en de verantwoordelijkheden van mbo-instellingen in het kader van passend onderwijs anderzijds. Deze samenwerking is van groot belang voor een goede samenwerking tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Na het vmbo moeten ook de mbo-instellingen de jongeren die bij hun schoolloopbaan ondersteuning nodig hebben, deze ondersteuning daadwerkelijk bieden. Zij zijn verplicht daarover afspraken te maken met de betrokkenen en hun ouders. Voor de uitvoering van deze afspraken is veelal samenwerking met (gespecialiseerde) hulpverlening nodig. Het is daarom belangrijk dat jeugdhulpaanbieders en mbo-instellingen elkaar weten te vinden, bekend zijn met elkaars werkwijze en daadwerkelijk samenwerken bij de ondersteuning van individuele jongeren bij het volgen van hun beroepsopleiding. Vanwege de schaalgrootte van sommige gemeenten in een regio en de schaalgrootte van mbo-instellingen is het daarbij wenselijk dat gemeenten zoveel als mogelijk gecoördineerd en gezamenlijk afspraken hierover maken met de mbo-instelling in de regio. In regio's waar twee mbo-instellingen actief zijn, is het bovendien gewenst (om dubbelingen te voorkomen) dat deze instellingen in samenspraak met de jeugdhulpaanbieders en met het samenwerkingsverband vo in die regio, hun ondersteuningsaanbod op elkaar afstemmen.

3.8. Samenwerking tussen gemeenten

Van gemeenten wordt gevraagd dat zij voldoende uitvoeringskracht organiseren om de nieuwe taken in het kader van de verschillende decentralisaties, waaronder de jeugdhulp, goed uit te kunnen voeren. Elke gemeente is zowel bestuurlijk als financieel afzonderlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van taken in het kader van dit wetsvoorstel. Het is ook nadrukkelijk de bedoeling dat gemeenten de jeugdhulp zoveel mogelijk dichtbij en in de omgeving van het gezin en het kind organiseren. Gemeenten maken daarover afspraken met de aanbieders van ondersteuning, hulp en zorg. Waar nodig vindt dit plaats in samenhang tussen de verschillende jeugdhulpaanbieders, met als uitgangspunt één gezin, één plan en een regisseur.

³⁰ Kamerstukken I 2011/12, 33 106, B.

³¹ Met «plan» is hier bedoeld het *hoofdstuk* over de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden van schoolbesturen op het terrein van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering enerzijds en passend onderwijs anderzijds uit het beleidsplan van de gemeente.

Ook zullen er jeugdigen zijn die specifieke zorgbehoeften hebben of waar er sprake is van zware problematiek die niet altijd op lokaal niveau kan worden georganiseerd. Om dit goed te kunnen organiseren is het dan ook nodig dat gemeenten voldoende slagkracht hebben. Om de bestuurskracht van gemeenten te versterken wordt ingezet op samenwerking tussen gemeenten op (sub)regionaal en bovenregionaal niveau.³² Op deze wijze kan gezorgd worden dat:

- er voldoende beschikbaarheid van specialistische kennis en capaciteit is om een toereikend aanbod van hulpverlening te organiseren;
- voldoende (gezamenlijke) draagkracht bestaat om financiële fluctuaties op te vangen;
- meer slagkracht wordt getoond richting aanbieders in het (maatschappelijk midden)veld;
- de mogelijkheid bestaat om kwalitatief hoogwaardige meerjarige contracten met professionele hulpverleners aan te gaan.

Samenwerking tussen gemeenten staat het verlenen van integrale hulp en maatwerk, één van de doelen van de stelselwijziging, niet in de weg. Maatwerk vraagt een andere werkwijze van gemeenten en jeugdhulpaanbieders, een laagdrempelige toegang tot jeugdhulp, een op de specifieke omstandigheden toegesneden aanbod van jeugdhulp en inzet van professionals die dichtbij de burgers staan. Gezamenlijke inkoop en organisatie van specialistische kennis door gemeenten kan in dit licht worden gezien als de back office van het gemeentelijk maatwerk.

In de decentralisatiebrief is een nadere invulling gegeven aan het proces om tot samenwerking tussen gemeenten te komen.³³ De gemeenten hebben in beginsel de mogelijkheid om zelf tot afspraken te komen over de wijze waarop zij hun nieuwe taken gaan vormgeven. Dit geldt voor zowel de vorm van de samenwerking als voor de onderwerpen waarop samenwerking plaats vindt. Belangrijk is dat de samenwerkingsverbanden waar gemeenten voor kiezen wel voldoende robuust zijn om de verschillende taken te kunnen uitvoeren. In dit wetsvoorstel wordt daarom aangegeven dat waar dat van belang is gemeenten moeten samenwerken. Dit geldt des te meer voor een specifiek aantal taken, zoals de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bepaalde specialistische vormen van jeugdhulp en gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen. Deze vormen van zorg komen zo beperkt voor, dan wel zijn dermate dure vormen van jeugdhulp, of vereisen veel kennis van de inkopende partij, dat het om die redenen zowel inhoudelijk als vanwege het financiële risico opportuun is dat gemeenten deze taken in samenwerkingsverbanden oppakken. Dit geldt ook voor het instellen van een AMHK en het organiseren van de kindertelefoon.

In het voorjaar van 2013 hebben het Rijk en de VNG een overzicht opgesteld van taken die op gemeentelijk, regionaal of landelijk niveau dienen te worden vormgegeven. Daarnaast is aan gemeenten gevraagd om vóór 31 mei 2013 aan te geven welke taken in het jeugdbeleid op welke schaal zullen worden uitgevoerd. Gemeenten zijn in dat kader op 40 regio's uitgekomen voor de nieuwe Jeugdwet. Al deze regio's zijn vanuit inhoud tot stand gekomen: gemeenten hebben gekeken welke taken zij zelf kunnen uitvoeren en voor welke taken zij moeten samenwerken om hun inwoners goed te kunnen ondersteunen. Zo organiseren gemeenten bijvoorbeeld de eerstelijnstaken in de eigen gemeente. Ambulante hulp

³² Voor de zeer lange termijn biedt het kabinet het perspectief van gemeenten met een omvang die is toegesneden op het verruimde takenpakket. Het Kabinet kiest hierbij nadrukkelijk voor herindelingen van onderop en laat ruimte aan maatwerk.

³³ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 59.

wordt soms lokaal en soms in de regio's opgepakt en specifieke jeugdhulp wordt vooral in de regio's opgepakt. Voor jeugdbescherming, jeugdreclasering en andere complexe taken gaan alle gemeenten regionaal of bovenregionaal samenwerken. Gesloten jeugdhulp wordt voornamelijk bovenregionaal ingericht.

De gemeentelijke samenwerkingsverbanden voor de verschillende decentralisaties zijn in grote mate congruent. De Wmo-regio's vallen vrijwel gelijk met of binnen de buitengrenzen van de jeugdregio's. Er zijn wel meer verschillen met de bestaande arbeidsmarktregio's. Maar voor zover dat vanuit de inhoud logisch is, kunnen andere keuzes voor regio-indelingen ontstaan. Zo is het mogelijk om aan te sluiten bij de GGD en Veiligheidsregio's. Voordeel van het aansluiten bij de GGD en Veiligheidsregio's is dat het zorg- en veiligheidsdomein hier samenkomen. Bijkomend voordeel is dat de gemeente sinds 1 januari 2013 ook de regie heeft over de Veiligheidshuizen, die vanuit deze regio's gefinancierd worden. Zoals gezegd hadden gemeenten tot 31 mei 2013 de tijd om aan te geven hoe zij willen samenwerken voor de nieuwe taken in het sociale domein. De door de VNG geïnventariseerde samenwerkingsverbanden worden begin juli 2013 met het Rijk besproken onder coördinatie van de Minister van BZK. Daarna wordt het rapport met de stand van zaken rondom de regionale samenwerkingsverbanden en alle afspraken openbaar. Uit de laatste inventarisatie van de VNG blijkt dat alle gemeenten regionaal samenwerken, maar dat er eind mei in veel gevallen nog geen bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over de vorm en de inhoud van die samenwerking.

Belangrijk is dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen ook tijdig weten wie hun gesprekspartner is namens de regiogemeenten zodat concrete afspraken kunnen worden gemaakt.

Indien blijkt dat de concrete afspraken van gemeenten voor samenwerking niet in overeenstemming zijn met de door het Rijk vastgestelde randvoorwaarden, dan zal het Rijk gemeenten hierop bestuurlijk aanspreken en daar waar nodig samen met de VNG ondersteuning bieden. In het uiterste geval kunnen over de samenwerking bij amvb nadere regels worden gesteld op grond van artikel 2.7. Het Rijk en de VNG zullen dit proces in de komende tijd blijven monitoren en daar waar nodig gemeenten aanspreken op de voortgang rondom de noodzakelijke samenwerking.

De sturingsfilosofie van dit wetsvoorstel is gebaseerd op de veronderstelling dat inzet op preventie en eigen kracht leidt tot een besparing op specialistische zorg. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat een deel van de zeer specialistische of ingrijpende hulp door gemeenten en ketenpartners nauwelijks is te beïnvloeden. Bij dit niet-beïnvloedbare deel van de zorgbehoefte valt te denken aan topklinische geestelijke gezondheidszorg of bepaalde vormen van zorg voor verstandelijk beperkte jeugdigen. Voor de meeste andere vormen van jeugdhulp geldt echter dat vroegtijdige ondersteuning en hulp erop is gericht zoveel mogelijk te voorkomen dat jeugdigen en hun ouders gebruik moeten maken van zeer specialistische of ingrijpende vormen van jeugdhulp. Daarnaast draagt tijdige inzet van de juiste jeugdhulp bij aan de effectiviteit van die hulp, waardoor escalatie naar zwaardere vormen van jeugdhulp voorkomen kan worden. Gemeenten zien er daarom op toe dat, ook bij samenwerking of gezamenlijke inkoop, de financieringssysteem zo wordt ingericht dat «afschuiven» naar zeer specialistische of ingrijpende hulp niet lonend is.

3.9. Interbestuurlijk toezicht

De Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt), die 1 oktober 2012 in werking is getreden, voorziet in een vereenvoudiging van het stelsel van interbestuurlijk toezicht alsook in het zoveel als mogelijk concentreren van dat stelsel in de Provinciewet en de Gemeentewet³⁴. Daarmee is onder andere uitvoering gegeven aan het kabinetstandpunt³⁵ op het rapport «Van specifiek naar generiek» van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie-Oosting)³⁶. In samenhang hiermee zijn in beginsel de specifieke bepalingen betreffende interbestuurlijk toezicht in wetten waarin taken in medebewind worden gevorderd van organen van de provincie en de gemeente, geschrapt of aangepast.

Hoofregel van het door de commissie-Oosting voorgestelde stelsel is het nabijheidsbeginsel, dat inhoudt dat het interbestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend door de naast hogere bestuurslaag en dat stapeling van het toezicht wordt vermeden. Voor gemeenten betekent dit dat het interbestuurlijk toezicht in beginsel wordt uitgeoefend door de provincie (artikel 124 Gemeentewet). Op dit beginsel wordt in artikel 124b van de Gemeentewet een uitzondering gemaakt. Dit betreft de mogelijkheid dat domeinen worden onderscheiden waar niet de provincie maar de desbetreffende vakminister structureel het generiek interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet uitoefent. Met de invoeringswet zal geregeld worden dat van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik wordt gemaakt ter zake van de jeugdhulp. Daartoe zal worden voorgesteld de Jeugdwet op de bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, Gemeentewet te plaatsen. Daardoor zal worden afgeweken van de artikelen 124, 124c, 124d en 124f van de Gemeentewet. In die artikelen worden namelijk de bevoegdheden aangaande het besluit tot indeplaatsstelling aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning toegekend; zodoende worden deze bevoegdheden ten aanzien van de Jeugdwet uitgeoefend door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport of de Minister van Veiligheid en Justitie. Immers, nu de verantwoordelijkheden inzake de ondersteuning, hulp en zorg voor jeugdigen overgaat naar gemeenten, vervalt de taak van de provincies in dat domein en zal ook de deskundigheid ter zake door provincies niet in stand worden gehouden. Wanneer de minister besluit interbestuurlijk toezicht uit te oefenen, zal hij gebruik maken van de indeplaatsstellingsregeling in de Gemeentewet. Omdat de provincie wel belast is met het integrale toezicht op de gemeenten, dient de minister gedeputeerde staten te informeren over het voornemen tot indeplaatsstelling (artikel 124b, tweede lid, Gemeentewet). Omdat de minister dan bevoegd is, vervalt de bevoegdheid van artikel 124 voor gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning.

Naast deze mogelijkheid tot indeplaatsstelling is in deze wet een specifieke aanwijzingsbevoegdheid opgenomen. De ministers kunnen, wanneer zij ernstige tekortkomingen ter zake van de rechtmatigheid van de uitvoering van de wet vaststellen (bijvoorbeeld bij de uitvoering van de verordeningsplichten in een gemeente) een aanwijzing aan het college geven.

Het corrigerend vermogen van de gemeenteraad zal hierbij een belangrijke factor zijn. Indien de controle door de gemeenteraad ertoe leidt dat de gemeente zelf al tot correctie van onrechtmatige uitvoering overgaat, zal er voor de ministers geen aanleiding bestaan te interveniëren. In deze wet heeft de aanwijzing het karakter van een opdracht aan de gemeente

³⁴ Stb. 2012, nr. 233 (inwerkingtreding: Stb. 2012, nr. 276).

³⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

³⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 8.

om binnen een door de ministers gestelde termijn tot wetsconforme uitvoering over te gaan. De aanwijzing heeft hierdoor een beperkter karakter dan in de Awb.

Deze aanwijzingsbevoegdheid zal, tezamen met een artikel dat gemeenten opdraagt om zich voor te bereiden op de decentralisatie, direct na publicatie van de wet in werking treden. Hierdoor wordt het voor de ministers ook mogelijk om een aanwijzing te geven aan het college als een gemeente onvoldoende voortgang boekt tijdens de transitiefase, waardoor deze onvoldoende voorbereid zal zijn op de daadwerkelijke decentralisatie van de taken op het moment van inwerking treden van deze wet. Voor nadere toelichting zij verwezen naar de toelichting bij artikel 12.4.

4. De toegang tot jeugdhulp

Passend binnen de algemene verantwoordelijkheid zoals in hoofdstuk 3 beschreven, zijn gemeenten in het nieuwe jeugdstel verantwoordelijk voor (1) het treffen van voorzieningen op het gebied van jeugdhulp bij problemen met het opgroeien en opvoeden en psychische problemen en stoornissen, de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, (2) het op een laagdrempelige en herkenbare wijze advies geven over en het bepalen en het inzetten van de aangewezen vorm van jeugdhulp en (3) de toegang tot het gedwongen kader en het organiseren van de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

In onderstaande paragrafen wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de eerst genoemde twee taken toegelicht. Hoofdstuk 5 gaat in op de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de toegang tot hulp in het gedwongen kader en de organisatie van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

4.1. Laagdrempelige en herkenbare jeugdhulp

Gemeenten krijgen, voortvloeiend uit het IVRK, wettelijk de verantwoordelijkheid om de jeugdhulp voor jeugdigen, ouders en professionals herkenbaar en laagdrempelig te organiseren (artikel 2.5, eerste lid, onderdeel b). Gemeenten zorgen er voor dat jeugdigen en hun ouders binnen de gemeente of een daartoe door de gemeente aangewezen organisatie terecht kunnen (indien nodig ook buiten kantooruren) met vragen en zorgen over de opvoeding, ontwikkeling, geestelijke gezondheid of veiligheid van een kind. Ondersteuning wordt zoveel mogelijk in de eigen omgeving van het kind en het gezin geboden. De uitgangspunten van eigen kracht en één gezin, één plan, één regisseur staan hierbij centraal.

Het centrum voor jeugd en gezin (cjpg) is een mogelijke organisatievorm om inhoud te geven aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid op grond van dit wetsvoorstel om jeugdhulp herkenbaar en laagdrempelig te organiseren. Het cjpg bundelt de krachten van verschillende basisvoorzieningen, zodat jeugdigen en hun ouders optimale ondersteuning krijgen bij vragen rond gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden. Het cjpg is in de afgelopen jaren in veel gemeenten uitgegroeid tot dé plek waar laagdrempelige opvoed- en opgroei-ondersteuning en jeugdgezondheidszorg wordt aangeboden en van waaruit diverse andere activiteiten voor jeugdigen en gezinnen plaatsvinden of geïnitieerd worden. Een gemeente kan er echter ook voor kiezen de toeleiding naar jeugdhulp op een andere manier vorm te geven bijvoorbeeld via (de Zorg- en Advies-teams op) scholen, via een (multidisciplinair) wijkteam of via een daartoe aangewezen jeugdhulpaanbieder. De gemeente kan er eveneens voor

kiezen om, naast meldingen over huiselijk geweld, alle zorgmeldingen bij het AMHK te laten melden (dus in de huidige situatie, de meldingen van zowel de toegangsfunctie van het bureau jeugdzorg als van het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK) en van politie en leerplicht). Al deze varianten hebben gemeen dat ze een laagdrempelige netwerkorganisatie zijn waar meerdere organisaties en beroepsgroepen in participeren. Ook kunnen de professionals werkzaam in bijvoorbeeld de kinderopvang en het onderwijs vanuit deze netwerkorganisaties zoveel mogelijk direct met advies en ondersteuning geholpen worden bij het uitvoeren van hun opvoedingstaken. Welke vorm het meest geschikt is hangt af van de lokale situatie. Het etiket cjb wordt in dit wetsvoorstel dus niet wettelijk verplicht. Voor de partners in het cjb gelden de gebruikelijke kwaliteitseisen voor aanbieders van jeugdhulp (zie hoofdstuk 6). Naar verwachting zal in toenemende mate vanuit een inlooppunt, de school of een (multidisciplinair) wijkteam direct ondersteuning worden geboden, waarvoor nu nog een indicatie of doorverwijzing nodig is. Deze laagdrempelige netwerkorganisaties hebben nadrukkelijk ook oog voor de veiligheid waarin het kind opgroeit (een veilig thuis).

In artikel 2.5 is de verantwoordelijkheid van gemeenten op het punt van de toegang tot jeugdhulp nader geconcretiseerd. Het betreft onder meer:

- de organisatie van herkenbare en laagdrempelige toegang tot jeugdhulp;
- waarborgen dat passende hulp tijdig wordt ingezet en dat de juiste expertise beschikbaar is³⁷;
- de consultatiefunctie voor professionals die werken met jeugdigen;
- de mogelijkheid van directe interventie in crisissituaties;
- bij complexe hulpvragen of wanneer de veiligheid van het kind in het geding is³⁸, zo snel mogelijk specialistische hulp inschakelen en een verzoek tot onderzoek overwegen bij de raad voor de kinderbescherming;
- kosteloos en anoniem advies beschikbaar stellen voor jeugdigen met vragen over opgroeien en opvoeden.

Kindertelefoon

De Kindertelefoon is kindvriendelijk, laagdrempelig en bekend. In het wetsvoorstel is bepaald dat de gemeenten zorg dragen voor een anonieme adviesfunctie voor jeugdigen, die de kindertelefoon vervult (artikel 2.5, eerste lid, onderdeel d). Er is gekozen voor een techniekonafhankelijke functiegerichte omschrijving, aangezien er over een aantal jaren mogelijk nieuwe communicatiemogelijkheden bestaan. Het wordt aan gemeenten overgelaten hoe ze deze functie invullen. Gemeenten zullen deze functie op bovenlokaal niveau oppakken. Dit is in lijn met de motie Dijsselbloem inzake de toekomst van de kindertelefoon.³⁹

4.2. Positionering jeugdgezondheidszorg

Algemeen

Jeugdgezondheidszorg (JGZ) is onderdeel van de publieke gezondheidszorg. Kenmerkend voor de publieke gezondheidszorg is dat er in principe geen individuele hulpvraag aan ten grondslag ligt, maar sprake is van een maatschappelijke vraag. JGZ wordt doorgaans aangeboden door onder andere GGD-en en thuiszorgorganisaties. De gemeente is op grond van de Wpg verantwoordelijk voor de uitvoering van de JGZ. De JGZ

³⁷ De deskundigheden en competenties van de professionals zullen expliciet worden benoemd.

³⁸ Verplichting om afspraken met de Raad voor de Kinderbescherming en het AMK te maken.

³⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XVI, nr. 152.

heeft als doel het bevorderen, beschermen en bewaken van de gezondheid en de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van jeugdigen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar. De werkzaamheden zijn breed: de JGZ signaleert, geeft voorlichting en advies, beoordeelt en interenieert. Het inschatten van de zorgbehoefte en het geven van kortdurende ondersteuning hoort daarbij en is een logisch vervolg op het monitoren en signaleren en past binnen de Wpg. Deze kortdurende ondersteuning is gericht op het verhelderen van problemen, het aangeven van wat tot de normale ontwikkeling behoort en wegnemen van de zorg van ouders. Dit «normaliseren» houdt in dat kinderen niet voor ieder klein knelpunt in de zorgverlening terecht hoeven komen. Deze activiteiten kunnen plaatsvinden binnen de contactmomenten waarin ook monitoring, screening en vaccinatie plaatsvinden. In een aantal gevallen zal het echter nodig zijn om een of meerdere vervolgesprekken te houden, omdat meer uitleg nodig is of omdat het probleem met kortdurende lichte ondersteuning verholpen kan worden. Als het probleem echter groter is of wordt en niet in enkele gesprekken kan worden verholpen hoort het niet meer in de Wpg thuis. In het merendeel van de gemeenten worden de JGZ-taken in nauwe samenhang met opvoed- en opgroei-ondersteuning vanuit het cjb uitgevoerd.

De preventieve activiteiten vanuit de JGZ zijn vooral gericht op primaire preventie. Deze preventieve activiteiten worden aan alle kinderen in Nederland aangeboden en zijn geborgd in de Wpg. De preventieve activiteiten op basis van de Wpg en die op basis van dit wetsvoorstel vullen elkaar aan (zie ook paragraaf 3.2).

Jeugdgezondheidszorg blijft onderdeel Wpg

Het huidige Besluit publieke gezondheid (Bpg) maakt voor het basistakenpakket JGZ een onderscheid tussen een uniform deel en een maatwerk deel. Het uniform deel omvat zorg die aan iedereen in de doelgroep op uniforme wijze moet worden aangeboden en waarbij geen gemeentelijke beleidsvrijheid bestaat. Het maatwerkdeel moet ook worden aangeboden, maar omvat zorg die op de plaatselijke omstandigheden en op de individuele behoefte van de jeugdige is afgestemd.

In opdracht van het ministerie van VWS is in 2011 onderzoek verricht naar de wettelijke positionering van de JGZ: onderbrengen in de nieuwe Jeugdwet dan wel handhaven van de huidige positionering binnen de Wpg.⁴⁰ De onderzoekers adviseerden een «basisaanbod aan preventie» wettelijk vast te leggen, zodat dit te allen tijde voor kinderen en jongeren en hun opvoeders beschikbaar is. De inhoud en omvang van dit basisaanbod zou na onafhankelijk advies door het Rijk moeten worden vastgesteld. Geadviseerd werd om de uitvoering van dit basisaanbod via de Wpg op te dragen aan de gemeente. Wat betreft het maatwerk en andere activiteiten, afgestemd op individuele vragen en lokale problematiek, luidde het advies dat deze beter kunnen worden ondergebracht in de nieuwe Jeugdwet. De staatssecretaris van VWS heeft per brief van 8 november 2011 aangegeven het advies over te nemen om een preventief gezondheidszorgpakket voor alle kinderen in Nederland wettelijk vast te leggen.⁴¹ Dit pakket bestaat uit de programma's en activiteiten die vanuit volksgezondheidsbelang aan alle kinderen actief aangeboden dienen te worden via de JGZ. Dit ziet in ieder geval op de uitvoering van medische screeningen en het rijksvaccinatieprogramma. Vanwege de inhoudelijke samenhang met de andere onderwerpen in de Wpg en het karakter van die wet is ervoor gekozen om – in lijn met het advies – dit pakket te borgen in de Wpg. Om op een effectieve en

⁴⁰ Bram Anker, *Positionering van de JGZ in het nieuwe stelsel van de zorg voor jeugd*, 17 oktober 2011. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴¹ Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 142.

efficiënte manier hulp te bieden is het belangrijk dat er samenhang is tussen de taken die uitgevoerd worden door de JGZ in het kader van de Wpg en de taken die uitgevoerd worden in het kader van het onderhavige wetsvoorstel. Wanneer een jeugdarts bijvoorbeeld risico's of problemen signaleert bij een jeugdige, is het effectief en efficiënt wanneer direct ondersteuning of hulp geboden of ingezet kan worden. De JGZ kan daarmee een rol spelen in het voorkomen van zwaardere vormen van zorg (meer preventie) conform de beleidsdoelen meer preventie, normaliseren, ontzorgen en demedicaliseren.

Om onafhankelijk advies te krijgen over de inhoud van het basispakket JGZ is in april 2012 de Commissie evaluatie basistakenpakket JGZ van start gegaan. Deze commissie had tot taak om te adviseren over de inhoud van een nieuw preventief gezondheidszorgpakket voor alle kinderen in Nederland. De commissie is gevraagd om een evaluatie uit te voeren van het huidige basistakenpakket JGZ. Vraag was om op basis van de stand van de wetenschap en de relevante maatschappelijke ontwikkelingen te adviseren welke JGZ-activiteiten vanuit volksgezondheidsbelang aan alle kinderen en jeugdigen in Nederland uniform aangeboden moeten worden. Het advies van de commissie is in maart 2013 uitgebracht.

4.3. Advies geven over, het bepalen en het inzetten van jeugdhulp

In een gesprek met de jeugdige, de ouders en het sociale netwerk (waaronder bijvoorbeeld familie, kinderdagverblijf of de school) zal in beeld gebracht worden wat de hulpvraag is, wat de persoonlijke situatie is en op welke manier de eigen kracht van de jeugdige, het gezin en het sociale netwerk het best kunnen worden ingezet. Als het probleem zich niet vanzelf oplost, zal beoordeeld worden welke jeugdhulp het meest passend is, door zorgvuldig het gesprek te voeren en de juiste deskundigheid op het juiste moment bij dit gesprek te betrekken. De jeugdige en zijn ouders staan daarbij centraal. Bij complexer wordende vragen zal het gesprek en de inzet van de juiste deskundigheid een steeds grotere rol spelen. Door bovendien de desbetreffende instellingen bij de gemeenten optimaal te stimuleren, wordt het aanbod passend ontworpen. Mochten de jeugdige en zijn ouders niet tevreden zijn met de uitkomsten van het gesprek, dan staan conform de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep open (zie ook paragraaf 3.2 en 9.3 van deze toelichting).

In de transitiefase naar het nieuwe stelsel zullen de competenties die nodig zijn om zo te werken, worden uitgewerkt met relevante partijen, zoals de beroepsgroepen, opleidingen en wetenschappers. Daarnaast zullen er nadere regels gesteld worden ten aanzien van de deskundigheid waarover de gemeente ten behoeve van de toeleiding, advisering en bepaling van de aangewezen vorm van jeugdhulp en de consultatiefunctie moet beschikken. Professionals die beslissen over hulp dienen in staat te zijn om een ondersteuningsvraag, de geestelijke gezondheid en de veiligheid van een jeugdige of zijn ouders te beoordelen en professioneel advies te geven. Zij zijn in staat om eenvoudige vragen direct te beantwoorden. Bij complexere vragen of problemen kunnen zij inschatten welke deskundige de jeugdige of zijn ouders het best kan helpen. Deze professional is ook in staat de juiste afwegingen te maken indien de hulpvraag van het gezin niet voldoende is om de veiligheid van het kind te garanderen, of waar een strafrechtelijke maatregel door een rechter voor het kind is uitgesproken.

4.4. De rol van de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts

Gemeenten krijgen wettelijk de verantwoordelijkheid om de jeugdhulp voor jeugdigen en opvoeders te organiseren. De organisatie van de jeugdhulp stemmen zij af op de lokale gemeentelijke situatie, zo ook de toegangsfunctie. Gelet op het belang van een goede en doelmatige hulpverlening wordt in het wetsvoorstel echter expliciet de mogelijkheid tot verwijzing naar de jeugdhulp opgenomen voor de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts (artikel 2.5, onderdeel g).

Zowel de huisarts als de medisch specialist heeft vanuit zijn specifieke expertise een verantwoordelijkheid om goede diagnoses te stellen, zorg te verlenen of de jeugdige door te geleiden naar de ondersteuning, hulp of zorg die volgens de professionele standaard nodig is. Zij zien op hun spreekuur regelmatig jeugdigen met somatische klachten die bij nader onderzoek samenhangen met psychische problematiek of problemen in de opvoedsituatie. Meer dan de helft van de jeugdigen die jeugd-ggz ontvangt, ontvangt ook tweedelijs somatische zorg. Ook in het huidige stelsel hebben de huisarts en de medisch specialist de bevoegdheid om jeugdigen door te verwijzen naar de jeugd-ggz. Het is daarom wenselijk dat zij ook in de nieuwe situatie jeugdigen kunnen blijven doorverwijzen naar jeugdhulp. Hierdoor kan worden voorkomen dat de jeugdige van de ene naar de andere hulpverlener wordt doorverwezen. Zodoende kan zo snel mogelijk passende hulp op de juiste plek ingezet worden, ook in crisissituaties.

De jeugdarts is de sociaal geneeskundig specialist van kinderen en ziet (bijna) alle kinderen periodiek. De jeugdarts voert taken uit in opdracht van gemeenten die beschreven staan in artikel 5 Wpg. Het gaat om onder meer preventieve taken gericht op het bevorderen van gezondheid, het voorkomen van lichamelijke, psychische en sociale problemen en het signaleren van dergelijke problemen. Zo mogelijk biedt de jeugdarts zelf ondersteuning of verwijst gericht door naar medische of andere hulpverlening. Gezien deze wettelijke taken die zijn vastgelegd in de Wpg ligt het voor de hand de rol van verwijzer ook vast te leggen in de nieuwe jeugdwet.

Voor een goede integrale hulpverlening is het van belang om de totale situatie van de jeugdige en zijn gezin in beeld te hebben. Wanneer rondom het gezin de nodige kwetsbare factoren aanwezig zijn of er een uitgebreide hulpverleningsgeschiedenis is, ligt het voor de hand dat de beslissing over het inzetten van passende hulp wordt genomen vanuit de (multidisciplinaire) toegangspoort die door desbetreffende gemeente is vorm gegeven. Vooral bij multiproblematiek kan de gemeente daardoor beter zorg dragen voor een integrale aanpak.

Mede vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de hulpverlening en kostenbeheersing moeten gemeenten kunnen sturen op volumebeheersing. Het is daarom relevant dat gemeenten afspraken maken met zorgverzekeraars en professionals en zo nodig andere partijen daarbij betrekken. Daarbij dient in ieder geval aandacht te zijn voor het voorschrijf- en doorverwijsgedrag van deze artsen, maar kunnen ook afspraken gemaakt worden over de inzet van de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts binnen het uitgangspunt van één gezin, één plan, één regisseur. Voor een nadere uitwerking van deze afspraken wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.5.

4.5. Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling

Kindermishandeling en huiselijk geweld worden gekenmerkt door de afhankelijke positie van het slachtoffer tegenover de dader. Huiselijk geweld en kindermishandeling kunnen in samenhang aangepakt worden, zonder verlies van de expertise die voor de afzonderlijke doelgroepen noodzakelijk is. Een systeemgerichte benadering voor alle slachtoffers is effectiever en efficiënter. In situaties waar bijvoorbeeld kinderen getuige zijn van geweld tussen ouders verdienen alle partijen een gedegen aanpak die resultaten heeft voor alle gezinsleden.

In de brief aan de Tweede Kamer over de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties staat de gezamenlijke benadering van de aanpak van alle vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties beschreven. Zo is er is besloten om gemeenten periodiek een regionale beleidsvisie te laten vaststellen op de aanpak van kindermishandeling en alle andere vormen van geweld in huiselijke kring. Daarnaast is in de brief de inrichting van één front-office advies en melden van geweld in huiselijke kring (huiselijk geweld en kindermishandeling) aangekondigd.

In de afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet in de regionale aanpak van kindermishandeling en huiselijk geweld. Zowel in de regionale aanpak kindermishandeling als in het kader van het landelijk ondersteuningsprogramma kwaliteitsverbetering van de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) is op regionale schaal veel geïnvesteerd in samenwerkingsafspraken tussen ketenpartners en scholing van professionals rond de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. In het wetvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling krijgen de SHG's een wettelijke basis en zijn er bepalingen opgenomen over de noodzakelijke samenwerking met onder andere het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).⁴² Met het onderhavige wetsvoorstel zet de regering de volgende stap met de opdracht aan gemeenten voor één advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK). Het AMK en het SHG worden samengevoegd tot één organisatie, het AMHK. Het AMHK fungeert als herkenbaar en toegankelijk meldpunt voor alle gevallen of vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het AMHK geeft advies en consult aan de melder. Het AMHK doet onderzoek naar aanleiding van een melding van (een vermoeden van) geweld in huiselijke kring, waaronder kindermishandeling, om te bepalen of sprake is van kindermishandeling of een andere vorm van geweld in huiselijke kring. Het AMHK informeert, indien nodig, de politie en de raad voor de kinderbescherming en schakelt passende hulpverlening in. Zodra blijkt dat vrijwillige hulpverlening de problemen niet kan oplossen en een kind bedreigd wordt in zijn ontwikkeling, draagt het AMHK de casus onmiddellijk over aan de raad voor de kinderbescherming. De raad onderzoekt vervolgens of het nodig is om de kinderrechtser een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken.

Het AMHK wordt met dit wetsvoorstel wettelijk verankerd in de Wmo, zodat één wettelijk kader voor alle meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling ontstaat. De Wmo ziet op alle burgers en niet alleen op jeugdigen, zoals het onderhavige wetsvoorstel. Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) zullen nadere regels gesteld worden over de deskundigheidseisen en over de werkwijze van het AMHK, die met inbreng van de veldpartijen worden opgesteld. De kwaliteitseisen en de toezichtparagraaf van dit wetsvoorstel zijn van toepassing op het AMHK.

⁴² Kamerstukken I 2012/13, 33 062, A.

Zowel de AMK's als de SHG's beschikken over veel deskundigheid en vormen belangrijke schakels in de (jeugd)hulpverleningsketen, de (jeugd)bescherming- en de (jeugd)strafrechtketen. Daarop zal worden voortgebouwd. Het AMHK vormt straks zowel onderdeel van de jeugdketen als onderdeel van de aanpak van geweld in huiselijke kring voor volwassenen. Wanneer fysiek letsel aanleiding is om huiselijk geweld of kindermishandeling te vermoeden, is goede letselduiding van belang. Het AMHK moet daarom indien nodig forensisch-medische (pediatrische) expertise inschakelen.

Een goede integratie van het meldpunt in beide ketens, waaronder eventuele opschaling naar het gedwongen kader en een borging van de specifieke deskundigheden voor kinderen en volwassenen, is cruciaal. Dat is een complexe opgave die aandacht vraagt van gemeenten en van de uitvoerende instellingen. Daarom zal samen met de VNG en de brancheorganisaties een ontwikkel- en implementatietraject AMHK worden gestart.

De verantwoordelijkheid van de gemeenten voor wat betreft de aanpak van kindermishandeling is vastgelegd in artikel 2.5, eerste lid, onderdeel e.

5. Jeugdbescherming en jeugdreclassering

5.1. De bescherming van het kind

Het doel van het wetsvoorstel is het voorkomen van zorgafhankelijkheid en het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en van anderen in de sociale omgeving. Voorop staan de zorgrelaties tussen mensen onderling. Bemoeyenis van buiten dient primair gericht te zijn op herstel en versterking van de eigen kracht. Dat geldt zowel voor hulp en ondersteuning als voor bescherming en correctie. Bemoeyenis van buiten zoekt aanknopingspunten in de situatie van de jongere, diens biografie, diens gezin en sociale omgeving; zij sluit aan bij wat voorhanden is, om van daaruit te werken aan verbetering en versterking. Steeds geldt hierbij dat in de nagestreefde eindsituatie geen bemoeyenis van buitenaf meer nodig is. Naargelang de aard en complexiteit van de problematiek zal het traject daar naartoe langer of korter zijn. En er zullen altijd gevallen zijn waarin de nagestreefde eindsituatie onbereikbaar blijkt. Maar inzet en richting zijn duidelijk: bemoeyenis van buiten is van tijdelijke aard en gericht op het herstel en versterking van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van zijn omgeving. Hulp en ondersteuning moeten laagdrempelig, vroegtijdig en integraal aangeboden worden, met veel ruimte voor de professional om casusgericht te werken en maatwerk te bieden. Door deze manier van organiseren en interveniëren zal ook het beroep op specialistische en gedwongen hulp worden verminderd. Toch zullen er jeugdigen blijven die in hun veiligheid en ontwikkeling worden bedreigd en waarvan de ouders niet in staat zijn om met vrijwillige hulpverlening de bedreiging weg te nemen. Ook blijven er jeugdigen die vanwege crimineel gedrag gestraft worden en al dan niet na detentie door een jeugdreclasseringsmedewerker begeleid moeten worden.

Binnen het geheel van het jeugdterrein zijn de jeugdbescherming en de jeugdreclassering twee bijzondere taken. Deze taken worden vanwege het verplichtende karakter voor ouder en kind ook wel het gedwongen kader genoemd. Het doel van de kindbeschermingsmaatregelen is het opheffen van de bedreiging voor de veiligheid en ontwikkeling van het kind. Het opleggen daarvan betekent dat wordt ingegrepen in het privéleven van de jeugdige en zijn ouders. Dit ingrijpen dient met

waarborgen omkleed te zijn. Die waarborgen zijn: proportionaliteit en subsidiariteit, rechtsgelijkheid, verbod van willekeur, rechtszekerheid en uniformiteit. Dit betekent onder meer dat een maatregel in principe feitelijk onderbouwd moet zijn en zorgvuldig voorbereid.

Deze beginselen gelden tevens voor de uitvoering van de jeugdreclassering. Het doel van begeleiding door de jeugdreclassering is het voorkomen van recidive en het realiseren van een gedragsverandering bij de betrokken jongere. Het jeugdstrafrecht houdt daarbij rekening met de eigen aard en ontwikkeling van de jeugdige. Dit komt onder andere tot uiting in de leeftijdsondergrens van 12 jaar, waaronder jeugdigen niet strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Ook wordt met de invoering van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht dat thans in het parlement aanhangig is, toepassing van het jeugdstrafrecht mogelijk bij jeugdigen die ten tijde van het plegen van het delict 18 tot 23 jaar oud zijn.⁴³

Alleen de kinderrechter kan besluiten tot een kinderbeschermingsmaatregel na zorgvuldige beoordeling door de raad voor de kinderbescherming. En de uitvoering van deze maatregelen kan alleen geschieden door gekwalificeerde instellingen. Het gedwongen kader beslaat thans ongeveer 10 procent van het totale budget dat in de jeugdzorg omgaat.

Naar hun aard en werking lijken jeugdbescherming en jeugdreclassering taken te zijn waarin de rol van de gemeente beperkt zal blijven. Echter: door de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor jeugdbescherming en jeugdreclassering bij de gemeente te beleggen, krijgt één bestuurslaag de regie op het zorgcontinuüm van vroeghulp, gedwongen kader en passende nazorg. Zorg, afgestemd op de jongere en diens omgeving komt daardoor gemakkelijker tot stand. Bovendien ligt in deze opzet de prikkel besloten voor de gemeente om extra te investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp. Dit komt de continuïteit en coördinatie van hulp aan kwetsbare gezinnen ten goede, en brengt het doel van dit voorstel dichterbij: het versterken van de eigen kracht van de jongere en van probleemoplossend vermogen van gezin en sociale omgeving.

Hierbij geldt het principe: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. De gemeente moet ook in het gedwongen kader bevoegdheden krijgen om haar verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken.

In dit hoofdstuk worden de civiele en strafrechtelijke keten beschreven en zal worden uitgelegd op welke wijze het wetsvoorstel recht doet aan de verantwoordelijkheid van de gemeente om een integraal jeugdbeleid te ontwikkelen en hoe het tegelijkertijd garandeert dat rechtelijke beslissingen adequaat en uniform worden uitgevoerd.

5.2. Kinderbeschermingsmaatregelen

De kinderbeschermingsmaatregelen zijn geregeld in Boek 1 van het BW. De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen als deze zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd. Indien noodzakelijk kan een ondertoezichtstelling gepaard gaan met een machtiging tot uithuisplaatsing. Een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing wordt telkens voor maximaal een jaar uitgesproken met de mogelijkheid van verlenging van telkens maximaal een jaar. Andere kinderbeschermingsmaatregelen zijn de ontheffing of ontzetting van een ouder uit het gezag. Deze twee maatregelen worden in het wetsvoorstel inzake de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen, dat thans in de Eerste Kamer ligt,

⁴³ Kamerstukken II 2012/13, 33 498.

vervangen door één gezagsbeëindigende maatregel.⁴⁴ Met dat wetsvoorstel wordt ook de maatregel tot opgroeiondersteuning ingevoerd. De kinderrechter kan deze maatregel opleggen indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders niet wordt geaccepteerd. Deze opgroeiondersteuning heeft dus een verplicht karakter.

Voor de bescherming van kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd, is het van belang dat zij bekend zijn bij de raad voor de kinderbescherming. Als uitgangspunt geldt dat de raad voor de kinderbescherming onderzoek doet naar de noodzaak tot het treffen van een kinderbeschermingsmaatregel indien het college hiertoe een verzoek heeft gedaan. Het is aan de gemeente om invulling te geven aan het systeem van meldingen en eventuele doorgeleidingen naar de raad voor de kinderbescherming. De gemeente kan overwegen om een jeugdhulp-aanbieder aan te wijzen die rechtstreeks bij de raad voor de kinderbescherming een verzoek tot onderzoek kan doen. Verder geeft het wetsvoorstel het AMHK de bevoegdheid om zich rechtstreeks tot de raad voor de kinderbescherming te wenden. Het AMHK moet de gemeente hierover dan wel informeren. In uitzonderingssituaties kan een ieder de raad voor de kinderbescherming verzoeken een onderzoek te starten. Dit kan – overeenkomstig de huidige praktijk – indien er sprake is van een acute en ernstig bedreigende situatie voor de minderjarige, wanneer er geen tijd te verliezen is. Verder kan de raad voor de kinderbescherming ook ambtshalve een onderzoek starten. Om dubbel werk te voorkomen en om de gemeente geïnformeerd te houden, zal de raad hierover mededeling doen aan het college of een daartoe door het college aangewezen jeugdhulpaanbieder. De raad voor de kinderbescherming en het college leggen hun wijze van samenwerken vast in een protocol.

Het is aan de raad voor de kinderbescherming om te bepalen of het een zaak al dan niet in onderzoek neemt. Als de raad voor de kinderbescherming na onderzoek tot het oordeel komt dat een kinderbeschermingsmaatregel noodzakelijk is, dient de raad voor de kinderbescherming een verzoekschrift in bij de kinderrechter. Hierbij geldt: een kinderbeschermingsmaatregel is een ultimatum remedium. Hiertoe wordt pas overgegaan als de ontwikkeling van het kind (ernstig) wordt bedreigd en het duidelijk is dat hulpverleners in het vrijwillig kader, samen met de jongere, diens gezin en anderen in zijn omgeving, die bedreiging niet zullen kunnen wegnemen.

Het wetsvoorstel wil nadrukkelijk bevorderen dat de raad voor de kinderbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casus-niveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel voorkomen. Ook wil het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang – tot vrijwillige medewerking. Dit bevordert de continuïteit van hulpverlening.

Het is derhalve belangrijk dat de gemeente de werkprocessen zoveel als mogelijk op elkaar afstemt om de continuïteit van de jeugdhulp te kunnen garanderen. Wel zijn er grenzen aan de mate van afstemming juist omdat er sprake is van een overgang van het vrijwillig naar het gedwongen

⁴⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32 015, A.

kader. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat in artikel 8 EVRM procedurele waarborgen besloten liggen. Op de staat rust een positieve verplichting om het besluitvormingsproces op een inzichtelijke wijze te laten verlopen. De totstandkoming van de maatregel dient zorgvuldig te gebeuren. Jeugdigen en ouders moeten voldoende en vanaf het begin betrokken worden bij het besluitvormingsproces. Deze eis omvat de volgende subverplichtingen:

- a. Het gezin heeft recht op inzage in de (proces)stukken; er mag geen relevant materiaal voor hen worden achtergehouden.
- b. De ouders moeten op de hoogte worden gebracht van de beslissing en de motivering ervan. Het initiatief tot informatievoorziening dient van het verantwoordelijke openbaar gezag uit te gaan. Onder omstandigheden moet een onafhankelijk psychologisch onderzoek worden gelast.
- c. De procedure moet in de mogelijkheid voorzien dat de ouders hun mening en belangen aan de autoriteiten kenbaar maken en dat de autoriteiten hiermee rekening houden.

Het EHRM acht een procedurele onzorgvuldigheid al voldoende reden om een schending van artikel 8 EVRM vast te stellen. Een voorbeeld hiervan is de zaak Venema tegen Nederland, waarin het EHRM concludeerde dat artikel 8 EVRM was geschonden omdat de ouders onvoldoende in het gehele beslissingsproces waren betrokken.⁴⁵

Bij de gemeente ligt de verantwoordelijkheid om de jeugdhulp zo goed mogelijk vorm te geven zodat continuïteit zoveel als mogelijk wordt gegarandeerd en rekening te houden met bovenstaande.

Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat de burgemeester van de gemeente de bevoegdheid krijgt om de raad voor de kinderscherming te dwingen de rechter een uitspraak te laten doen, indien er een conflict bestaat tussen de gemeente en de raad voor de kinderscherming. Deze bevoegdheid is opgenomen in het wetsvoorstel herziening kinderschermingsmaatregelen.⁴⁶

In het verzoekschrift aan de rechter neemt de raad voor de kinderscherming naast de onderbouwing van de maatregel ook op welke gecertificeerde instelling (gezinsvoogd) het meest voor de hand ligt om de maatregel uit te voeren. De gemeente – of het bovenlokale samenwerkingsverband – bepaalt welke gecertificeerde instellingen worden gecontracteerd. Tussen de raad voor de kinderscherming en de gemeente is overleg noodzakelijk over welke gecertificeerde instelling in het verzoekschrift aan de rechter wordt opgenomen. Dit wordt vastgelegd in genoemd protocol. In de praktijk zal het bovenlokale samenwerkingsverband waarschijnlijk enkele gecertificeerde instellingen contracteren (een of twee instellingen die in de regio zijn gevestigd en een paar instellingen voor specifieke doelgroepen) en uit deze instellingen zal een keuze gemaakt moeten worden. De kinderrechter kan het verzoek toe- of afwijzen, maar kan niet ambtshalve een andere gecertificeerde instelling aanwijzen die de kinderschermingsmaatregel moet uitvoeren. Ter terechtzitting kan het verzoek eventueel wel worden aangepast.

⁴⁵ Venema tegen Nederland, EHRM, 17 december 2002, appl. No. 35731/97, § 99. Zie ook de voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State omtrent de mogelijkheden tot een juridisch kader voor het dwingend opleggen van opvoedingsondersteuning door burgemeesters, W13.08.0210/l, 17 oktober 2008, bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 190.

⁴⁶ Kamerstukken 32 015.

Als aan de gronden voor een kindbeschermingsmaatregel is voldaan, draagt de kinderrechter de uitvoering van een maatregel op aan een door de gemeente gecontracteerde gecertificeerde instelling. Er is gekozen voor certificeren om de gerealiseerde kwaliteitsverbetering in de werkwijze van gezinsvoogdij en jeugdreclassering van de afgelopen jaren te behouden en de kwaliteit verder te verbeteren. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6.3 van deze toelichting. De kwaliteitseisen aan deze instellingen worden geregeld in dit wetsvoorstel en uitgewerkt in het normenkader.

In geval van een ondertoezichtstelling wijst de gecertificeerde instelling binnen vijf dagen een gezinsvoogd aan. De gezinsvoogd dient ervoor te zorgen dat de voor het kind bedreigende opvoedingssituatie wordt weggenomen en dat het traject wordt ingezet van herstel en versterking van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en sociale omgeving. De gezinsvoogd stelt in overleg met de ouders en het kind daartoe een plan vast, afgestemd op de behoeftes en mogelijkheden van de minderjarige in diens context. De gezinsvoogd heeft de mogelijkheid om ouders, als zij niet voldoende meewerken aan het realiseren van de doelen van de ondertoezichtstelling, een (schriftelijke) aanwijzing te geven. De gezinsvoogd kan daarnaast in het kader van de uitvoering nog aanvullende jeugdhulp inzetten. Het inzetten van de jeugdhulp dient dan in overleg met de gemeente te gebeuren. De gemeente contracteert de jeugdhulp en heeft daarmee de regie in handen. De gecertificeerde instelling kan geen andere jeugdhulp aanwijzen dan waarin de gemeente voorziet. De gezinsvoogd sluit bij de uitvoering van de maatregel zoveel mogelijk aan bij de hulp die al wordt geboden aan het gezin. Zo kan de gezinsvoogd tot afspraken komen met een hulpverlenend gezinscoach, die aanwezig is in het gezin en die ook blijft als een maatregel niet meer van kracht is. Daarmee wordt de continuïteit van de geboden hulp voor, tijdens en na een maatregel bevorderd.

Op het moment dat de doelen van de ondertoezichtstelling zijn gerealiseerd en de ontwikkelingsbedreiging van het kind is opgeheven, wordt de maatregel beëindigd. De gezinsvoogd trekt zich terug uit het gezin, in overleg met de gemeente (het wijkteam of de gezinscoach). Waar nodig wordt hulp in het vrijwillig kader voortgezet. De raad voor de kindbescherming heeft daarbij een zogeheten «toetsende taak». Wanneer de gezinsvoogd de ondertoezichtstelling of de uithuisplaatsing niet wil verlengen, moet hij de raad voor de kindbescherming hiervan tijdig en beargumenteerd op de hoogte stellen. De raad voor de kindbescherming beoordeelt aan de hand van deze informatie of het voorgenomen besluit in het belang van de minderjarige is en deelt zijn oordeel uiterlijk één week na de melding mee aan de gecertificeerde instelling.

5.3. Jeugdreclassering

Jeugdreclassering wordt in verschillende fasen en modaliteiten van het jeugdstrafrecht toegepast. De jeugdreclassering kan daartoe opdracht krijgen van de rechter, het openbaar ministerie, directeur van een justitiële jeugdinrichting of de raad voor de kindbescherming. Jeugdreclassering wordt ingezet naar aanleiding van een strafbaar feit of ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing. Wanneer een jongere door de politie wordt aangehouden op verdenking van een strafbaar feit en in verzekering wordt gesteld, meldt de politie dit aan de raad voor de kindbescherming. De raad voor de kindbescherming verleent dan vroeghulp en adviseert het openbaar ministerie of de kinderrechter over de te nemen beslissing. Dit advies komt tot stand na toepassing van het Landelijk instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ).

Het LIJ geeft een inschatting van het recidiverisico en voorziet in een profiel van aanwezige beschermende en risicofactoren en eventuele zorgsignalen. Op basis daarvan kan worden bepaald welke strafrechtelijke aanpak en eventuele zorg de jongere nodig heeft. Zowel de politie, de raad voor de kinderbescherming als de jeugdreclassering maakt gebruik van het LIJ om hun adviezen te onderbouwen. Voor schoolverzuimzaken betreft de raad voor de kinderbescherming ook de informatie van de verbaliserende leerplichtambtenaar. Indien de problematiek van de jeugdige de ernst van het strafbare feit overstijgt kan de raad voor de kinderbescherming (ook) een kinderbeschermingsmaatregel initiëren. Voor de bespreking van complexe persoons-, systeem- en gebiedsgerichte problematiek waarbij sprake is van ernstige overlast en criminaliteit en voor de aanpak daarvan zijn de Veiligheidshuizen opgericht. Het Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen straf-, zorg- en (andere) gemeentelijke partners waarin zij onder eenduidige regie komen tot een ketenoverstijgende aanpak. Het gaat hier om samenwerking tussen gemeenten, politie, openbaar ministerie, raad voor de kinderbescherming en de huidige bureaus jeugdzorg. Sinds 1 januari 2013 vallen de Veiligheidshuizen onder regie van de gemeente. Zo kunnen gemeenten ook in strafrechtelijke zaken zorgen voor een optimale inbedding in en afstemming met lokale en regionale zorg- en veiligheidsnetwerken. Jeugdreclassering kan zowel op vrijwillige basis als in gedwongen strafrechtelijk kader worden uitgevoerd. Steeds is er wel sprake van een strafbaar feit. Jeugdreclassering op vrijwillige basis kan aan de orde zijn als de jeugdige niet in voorlopige hechtenis wordt genomen, maar begeleiding gewenst is tot aan het moment dat de strafzitting plaatsvindt. Op verzoek van de raad voor de kinderbescherming kan dan jeugdreclassering worden ingezet. Indien het delict aanleiding geeft de voorlopige hechtenis te bevelen dient de kinderrechter periodiek te toetsen of deze geschorst kan worden. Wordt de voorlopige hechtenis geschorst dan worden hieraan voorwaarden verbonden. In de regel is dit het aanvaarden van hulp en steun van de jeugdreclassering en het opvolgen van de aanwijzingen die door de reclassering worden gegeven. Daarnaast kunnen vormen van jeugdhulp noodzakelijk geacht worden. Deze vloeien rechtstreeks voort uit de strafrechtelijke schorsingsbeslissing. De voorwaarden die in dit verband kunnen worden gesteld, zijn opgesomd in het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen. De inzet van jeugdreclassering kan in deze fase ook het gevolg zijn van de beslissing van de officier van justitie. Het gaat dan om de aanwijzingen bij de strafbeschikking.

De tot zover aangeduide werkzaamheden van de jeugdreclassering hebben in de praktijk verschillende benamingen gekregen. Zo wordt de vrijwillige begeleiding in opdracht van de raad voor de kinderbescherming «Toezicht en begeleiding» genoemd. De verplichte begeleiding bij de uitvoering van bijzondere voorwaarden wordt geduid als «Hulp en Steun». Het wetsvoorstel tot invoering van een adolescentenstrafrecht brengt hierin wijziging. In vervolg zal de verplichte reclasseringsbegeleiding worden geduid als «Toezicht en Begeleiding». Van deze verplichte Toezicht en Begeleiding door de jeugdreclassering is ook sprake wanneer een jeugdsanctie – bijvoorbeeld de jeugddetentie of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ -maatregel) – voorwaardelijk is opgelegd. Ook bij een voorwaardelijke veroordeling worden bijzondere voorwaarden gesteld.

De raad voor de kinderbescherming en de jeugdreclassering zijn daarnaast betrokken bij het opleggen van de maatregelen in het jeugdstrafrecht. Een van de strafrechtelijke maatregelen die het jeugdstrafrecht kent is de maatregel «het gedrag van de jeugdige betreffende», ook wel de gedragsmaatregel genoemd. Deze behandelmaatregel is gericht op de re-integratie van de jeugdige of jongvolwassene, zonder dat daarbij

sprake is van vrijheidsbeneming. De veroordeelde volgt een programma dat op een positieve gedragsverandering en het terugdringen van het risico op recidive is gericht. Het programma van de gedragsmaatregel wordt voor iedere jeugdige op maat gemaakt en kan bestaan uit op gedragsinterventies, trainingen over agressieregulatie en sociale vaardigheden en vormen van jeugdzorg. Het kan hierbij ook gaan om verslavingszorg en geestelijke gezondheidszorg. Het gaat hierbij dus om jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing. De jeugdreclassering heeft een rol in de voorbereiding van de maatregel en in de begeleiding van de veroordeelde als de rechter de maatregel heeft opgelegd.

Ten slotte komt de jeugdreclassering ook in beeld aan het einde van een verblijf in een justitiële jeugdinrichting op grond van een opgelegde jeugddetentie of de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel). Ook gemeenten spelen een belangrijke rol bij nazorg. Dit is vastgelegd in het Verantwoordelijkheidskader Nazorg Jeugd en het Uitvoeringskader Netwerk- en Trajectbeaad. Het laatste deel van de tenuitvoerlegging van de jeugddetentie krijgt vorm in het zogenaamde scholings- en trainingsprogramma (STP). Dit is een extramurale wijze van tenuitvoerlegging van de straf of maatregel. De jeugdige verblijft niet meer in de justitiële jeugdinrichting, maar thuis of in een andere zorg- of woonvoorziening. Ook hier wordt de daadwerkelijke begeleiding door de (jeugd)reclassering geboden en speelt zij ook een belangrijke rol bij het opstellen van het plan van aanpak. Ook in het kader van een PIJ-maatregel kan een STP worden opgelegd. De verplichte nazorg krijgt hier echter anders vorm. Bij de PIJ-maatregel is het laatste jaar voorwaardelijk. In deze periode wordt de jeugdige begeleid door de (jeugd)reclassering. Juist in deze fase van de tenuitvoerlegging, waar de overgang van het gedwongen naar het vrijwillige kader aan de orde is, is de positie van de gemeente van groot belang. De gemeente is ook betrokken bij en verantwoordelijk voor eventuele vervolg jeugdhulp, teruggeleiding naar school of toeleiding naar de arbeidsmarkt.

Bij de doelgroep van de jeugdreclassering is sprake van een cumulatie van risicofactoren bij de jeugdige zelf en/of zijn opvoedingssituatie. Het delictgedrag kan worden gezien als een uitingsvorm van een onderliggende bedreiging van de normale ontwikkeling tot een adequaat zelfstandig functionerende volwassene. Daarnaast is er doorgaans sprake van onvermogen van de jongere zelf, zijn opvoeder(s) en opvoedingsomgeving om deze bedreiging af te wenden. Daarom is het noodzakelijk bij de uitvoering van de jeugdreclassering het gezinssysteem en het bredere netwerk rond de jeugdige te betrekken. Teneinde een landelijk eenduidige en wetenschappelijk verantwoorde handelwijze bij de jeugdreclassering te realiseren zijn het Handboek Jeugdreclassering, de CRIEM (jeugdreclassering voor jongeren uit een niet-westerse minderheidsgroep) en Harde Kern aanpak en de methodische handreiking Schoolverzuim Jeugdreclassering ontwikkeld. Deze methodieken hebben sterk bijgedragen aan de professionalisering en uniformering van de jeugdreclassering.

Voor de uitoefening van de jeugdreclasseringstaken zal een daartoe aangewezen gecertificeerde instelling ingeschakeld worden. In het individuele strafadvies van de raad voor de kinderbescherming wordt ook een advies opgenomen welke gecertificeerde instelling voor jeugdreclassering het beste de maatregel uit kan voeren. De raad voor de kinderbescherming overlegt met de gemeente over welke gecertificeerde instelling in het strafadvies wordt opgenomen. Dit wordt vastgelegd in een protocol. Voor de beschrijving van de taken van de jeugdreclassering wordt, in lijn met de systematiek van de Wjz, verwezen naar diverse bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Die bepalingen verwijzen op hun beurt telkens naar een beslissing (van een rechter, het openbaar ministerie, de directeur van een justitiële jeugdinrichting of de raad voor

de kinderbescherming) waarbij de jeugdreclassering wordt opgedragen een strafrechtelijk verdachte of veroordeelde bij te staan, begeleiding te bieden of op hem toezicht te houden. Ook de voorbereiding van en ondersteuning bij enkele jeugdsancties vormen onderdeel van die taken. De raad voor de kinderbescherming heeft tot wettelijke taak toezicht te houden op de uitvoering van de jeugdreclasseringstaken door de gecertificeerde instelling. Waar nodig kan de raad voor de kinderbescherming aanwijzingen aan deze instellingen geven. Deze toezichthoudende taak brengt met zich dat de raad voor de kinderbescherming fungeert als casusregisseur. De casusregie houdt in dat de raad iedere individuele jeugdstrafzaak volgt, vanaf het moment dat de politie de zaak bij de raad voor de kinderbescherming meldt totdat de gehele procedure, inclusief het nazorgtraject na verblijf in een justitiële jeugdinrichting, is doorlopen. Vanuit haar rol als casusregisseur ziet de raad voor de kinderbescherming er bijvoorbeeld op toe dat er goede afspraken worden gemaakt tussen de justitiële jeugdinrichting en de jeugdreclassering om te komen tot een naadloze aansluiting van het verblijf in de inrichting op de nazorg door de jeugdreclassering. De raad voor de kinderbescherming toetst dan ook de rapportage van de jeugdreclassering om zo te beoordelen of de eerder vastgestelde doelen ook daadwerkelijk zijn behaald. De casusregisseur is overigens niet de persoon die de jeugdige persoonlijk begeleidt, zoals bijvoorbeeld een casemanager of gezinscoach; het is een administratieve taak.

De rechter neemt in de beslissing tot schorsing van de voorlopige hechtenis of in het vonnis vaak de aanwijzing op dat de jeugdige zich gedurende een bepaalde periode dient te gedragen naar de aanwijzingen van jeugdreclassering. Een voorbeeld van een dergelijke aanwijzing is de inzet van jeugdhulp. De rechter kan ook zelfstandig jeugdhulp van de strafrechtelijke beslissing onderdeel laten uitmaken. Het gaat dan om een bijzondere voorwaarde die een vorm van zorg of jeugdhulp inhoudt. De gemeente is ook voor de uitvoering van deze jeugdhulp verantwoordelijk. Deze voorwaarden kunnen naar huidig recht ook vormen van (geïndiceerde) jeugdzorg inhouden.

De gecertificeerde instelling begeleidt de jeugdige, maar houdt op de naleving van de voorwaarden eveneens toezicht. Voldoet de jeugdige niet aan de voorwaarden, dan meldt de gecertificeerde instelling dit terug aan het openbaar ministerie, die daarop maatregelen kan treffen. Zoals hiervoor is aangegeven, kan de jeugdreclassering daarnaast bestaan uit de voorbereiding en ondersteuning van jeugdsancties. Concreet is dit het geval bij bijvoorbeeld de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige en het STP. Het kan zijn dat tijdens de uitvoering van de jeugdreclassering reguliere hulp moet worden ingezet. Doorgaans vloeit deze jeugdhulp rechtstreeks voort uit een rechterlijke beslissing. Het gaat hierbij onder meer om de gedragsmaatregel, waarbij jeugdhulp onderdeel uitmaakt van het programma. Ook bij voorwaardelijke jeugdsancties kan jeugdhulp gewenst zijn. Het strafrecht biedt de officier van justitie tevens de mogelijkheid om in zijn strafbeschikking jeugdhulp op te nemen. In de praktijk zal het OM niet snel zelf bepalen dat er een bepaalde vorm van jeugdhulp direct ingezet zou moeten worden; daaraan ligt over het algemeen een advies van de raad voor de kinderbescherming aan ten grondslag.

Verder kan de gecertificeerde instelling een aanwijzing opnemen waarin zij bepaalt dat een jeugdige jeugdhulp moet accepteren. De gecertificeerde instelling overlegt hiertoe met het college. Het is van belang – in het bijzonder als er sprake is van een hoog recidiverisico – dat gebruik wordt gemaakt van effectieve (erkende) of veelbelovende zorgprogramma's of interventies. Deze interventies dienen aan te sluiten bij het recidiverisico, de factoren die aan dit recidiverisico ten grondslag liggen en de motivatie en leerstijl van de jongere. De gecertificeerde instelling

heeft daarbij een centrale rol omdat de jeugdreclasseerder de brug vormt tussen de vrijwillige jeugdhulpverlening en de hulpverlening met een strafrechtelijke achtergrond. Bij de inzet van jeugdhulp in een strafrechtelijk kader, is de rol van de gecertificeerde instelling cruciaal. Zij voorkomt spanning tussen de noodzaak van een tijdige en volledige tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing en de beschikbaarheid van jeugdhulp.

6. Positie van jeugdigen en ouders en kwaliteit van jeugdhulp

6.1. Positie van jeugdigen en ouders

De jeugdige is primair afhankelijk van zijn ouders als het aankomt op een goede opvoeding en veilig en gezond kunnen opgroeien. Wanneer ouders niet in staat zijn om deze rol te vervullen, dan kan de overheid ingrijpen en noodzakelijke en passende maatregelen treffen. En als de jeugdige een psychische stoornis of een verstandelijke beperking heeft, is passende zorg geboden. De instellingen, diensten en voorzieningen die dan verantwoordelijk zijn voor ondersteuning en hulp of de bescherming van de jeugdige moeten voldoen aan de door het Rijk gestelde normen. Nederland is op grond van artikel 3 van het IVRK verplicht een kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn. Daarnaast heeft het kind op grond van artikel 24 IVRK kort gezegd recht op de best mogelijke gezondheid en gezondheidszorg. Het Rijk moet ernaar streven dat geen enkel kind het recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg wordt onthouden. Deze verplichtingen zijn in dit wetsvoorstel vertaald in bepalingen over de jeugdhulpplicht van gemeenten (zie hoofdstuk 3), de rechtspositie van jeugdigen en ouders (paragraaf 6.1) en in bepalingen over kwaliteitseisen aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (paragraaf 6.2).

Het is belangrijk dat jeugdigen en ouders worden betrokken bij hun eigen ondersteuningsproces en dat daarbij wordt uitgegaan van hun eigen mogelijkheden om regie te voeren over hun leven. Belangrijk aspect daarvan is dat niet over ouders en de jeugdige wordt gesproken, maar met hen: de betrokkenheid van ouders en jeugdigen en hun sociale omgeving bij de aanpak is cruciaal. In dit wetsvoorstel wordt de rechtspositie van jeugdigen en ouders vorm gegeven door bepalingen over:

- a. de verplichte informatie aan jeugdigen en ouders over de te verlenen jeugdhulp,
- b. het toestemmingsvereiste,
- c. een effectieve en laagdrempelige klachtenbehandeling, en
- d. het realiseren van medezeggenschap van jeugdigen en hun ouders (cliëntenraad).

Het is de verantwoordelijkheid van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen om aan deze eisen te voldoen. Dit wetsvoorstel geeft gemeenten daarnaast de opdracht er voor te zorgen dat jeugdigen en ouders een beroep kunnen doen op een onafhankelijke vertrouwenspersoon. Onafhankelijk, beschikbaar en toegankelijk zijn belangrijke voorwaarden voor een goede invulling van deze functie. Door de verantwoordelijkheid bij gemeenten te leggen, wordt de onafhankelijkheid ten opzichte van de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen gewaarborgd. Zij moeten ervoor zorgen dat vertrouwenspersonen hun taak kunnen uitoefenen.

De positie van jeugdigen en ouders wordt verder vorm gegeven door de opdracht aan gemeenten om rekening te houden met de gezindheid, levensovertuiging en culturele achtergrond, door de verplichting om waar mogelijk keuzevrijheid te bieden met betrekking tot de voorzieningen en

door ingezetenen van gemeenten, met name jeugdigen en hun ouders, een rol te geven bij de voorbereiding van beleid inzake jeugdhulp, de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering en door voorschriften omtrent informatie, toestemming, dossiervorming en bescherming van de persoonlijke levenssfeer (zie artikelen 2.3, vijfde lid, en 2.9, alsmede de paragrafen 4.3 en 7.3 van het wetsvoorstel).

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd jeugdigen en ouders meer invloed te geven op de kwaliteit van zorg die hen geboden wordt. De praktijk wijst uit dat cliëntinvloed valt of staat met de houding van bestuurders en professionals en het hebben van een gedeelde visie (namelijk tussen cliënten en instelling) op cliëntenparticipatie en de uitvoering ervan. Bij het centraal stellen van de cliënt en het versterken van zijn positie kan het niet anders dan dat jongeren en ouders actief worden betrokken bij het inventariseren van en de keuze voor de gewenste vormen van hulp die passend zijn bij hun vragen en wensen in hun directe omgeving.

6.2. Waarborgen kwaliteit jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Gemeenten staan dichtbij hun inwoners en zij kunnen het ondersteuningsaanbod afstemmen op de eigen kracht van de jeugdige en zijn netwerk. Het uitgangspunt van de stelselherziening jeugd is dat jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan worden. Gemeenten worden ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering ervan.

Bij de financiering van de jeugdhulp kunnen gemeenten middels het contract kwaliteitseisen stellen aan de te leveren diensten. Verder kunnen gemeenten gebruik maken van keurmerken, klachtenregistratie en onderzoeken naar klanttevredenheid. Het ontvangen van gegevens, geluiden en signalen is voor de gemeente essentieel om de jeugdhulp (bij) te kunnen sturen. Bovendien draagt de kennisneming van klachten van burgers over de verlening van de jeugdhulp er toe bij dat de gemeente in haar beleid cliëntgericht te werk kan gaan.

Gemeenten beschikken dus over een scala van instrumenten om een kwalitatief goed aanbod van jeugdhulp te organiseren. De regering acht een aantal kwaliteitseisen zo fundamenteel dat deze in dit wetsvoorstel uniform worden geregeld. Deze zijn neergelegd in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Hiermee worden de veiligheid, gezondheid en rechtspositie van de jeugdige beter beschermd en wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van het IVRK *«de Staat heeft de verplichting een kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn»* (artikel 3, IVRK). Op grond van dit wetsvoorstel gaan de volgende kwaliteitseisen gelden voor alle vormen van jeugdhulp:

- a. de norm van verantwoorde hulp, inclusief de verplichting om geregistreerde professionals in te zetten, tenzij...(zie paragraaf 6.5 van deze toelichting);
- b. gebruik van een hulpverleningsplan of plan van aanpak als onderdeel van verantwoorde hulp (artikel 4.1.2);
- c. systematische kwaliteitsbewaking door de jeugdhulpaanbieder (artikel 4.1.3);
- d. verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor alle medewerkers van een jeugdhulpaanbieder, uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering (artikel 4.1.5);
- e. de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (zie artikel 4.1.6);
- f. de meldplicht calamiteiten en geweld (zie artikel 4.1.7);

- g. verplichting om de vertrouwenspersoon in de gelegenheid te stellen zijn taak uit te oefenen.

Deze kwaliteitseisen gelden, naast de in paragraaf 6.1 genoemde eisen rond de positie van jeugdigen en ouders, voor alle jeugdhulpaanbieders, alle gecertificeerde instellingen en het AMHK (zie hoofdstuk 4). Voor de eisen «verantwoorde hulp», «plan», «medezeggenschap» en «systematische kwaliteitsbewaking» is de uitvoering afgestemd op de aard en intensiteit van de jeugdhulp en op de omvang van de instelling. Hierdoor blijven de administratieve lasten van het kwaliteitsregime binnen de perken terwijl het belang van deze wettelijke kwaliteitseisen, vooral voor intensievere vormen van hulp, benadrukt wordt. De eisen voor het opstellen van een plan en de systematische kwaliteitsbewaking worden gekoppeld aan de eis van verantwoorde hulp. Het is aan de professional of de instelling om te beoordelen welke mate van detaillering nodig is.

Ook kunnen gemeenten, naast de wettelijke kwaliteitseisen, in de voorwaarden bij hun contractuele overeenkomsten met jeugdhulpaanbieders zelf ook nog eisen stellen aan de kwaliteit van de jeugdhulp.

Kwaliteitseisen in relatie tot de Wmo en kwaliteitswetgeving VWS

Ingevolge dit wetsvoorstel geldt een zelfstandig kwaliteitsregime voor alle aanbieders van jeugdhulp. Daarmee wordt afgeweken van het regime van de Wmo, waar gemeenten zorg dragen voor de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning en de Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwzi) slechts van toepassing is op een deel van de maatschappelijke ondersteuning. Reden is dat het begrip jeugdhulp het brede spectrum omvat van lichtere vormen van jeugdhulp tot aan zware vormen van geestelijke gezondheidszorg en jeugdhulp die ingezet wordt in het kader van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Mede naar aanleiding van reacties op de consultatieversie van de Jeugdwet is gekozen voor één kwaliteitsregime voor jeugdhulp, met een landelijk en uniform toezicht op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Voor preventie ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de gemeente. Voor de zwaardere vormen ligt het anders. Daarom sluiten de kwaliteitseisen van dit wetsvoorstel aan bij bestaande kwaliteitswetgeving inzake de zorg: Kwzi, Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz), Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) en Wet toelating zorginstellingen (Wtzi). Hiermee wordt voorkomen dat aanbieders die zowel op het jeugd- als op het volwassenendomein acteren met verschillende kwaliteitseisen worden geconfronteerd. Het gaat dan om eisen met betrekking tot verantwoorde zorg, VOG, hulpverleningsplan, systematische kwaliteitsbewaking, klachtrecht en medezeggenschap en inhoudelijke eisen aan de vertrouwenspersoon.

Kwaliteitseisen en aanpak kindermishandeling

Het is belangrijk dat er adequaat wordt ingegrepen bij vermoedens van kindermishandeling, zowel op het gebied van signalering en begeleiding, als bij de preventie. Het is aan beroepsgroepen om bij het opstellen van competentieprofielen en bij de uitwerking van de norm voor «verantwoorde hulp» te waarborgen dat professionals over de benodigde kennis en vaardigheden beschikken om signalerend en handelend op te kunnen treden. Dat is van belang, zeker bij seksueel misbruik, zoals uit het rapport van de commissie-Samson is gebleken. Aanbieders van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen weten zich gebonden aan de eisen van de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, de meldplicht calamiteiten en de meldplicht geweld bij de verlening van jeugdhulp.

6.3. Certificering uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering

Kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering mogen alleen maar worden uitgevoerd door instellingen die van overheidswege gecertificeerd zijn. Doel van certificering is het behouden en het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Gekozen is voor certificering vanwege de aard van de activiteit: het ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van het kind en zijn gezin. Certificering geschiedt door een daarvoor aangewezen instelling. De certificerende instelling verleent een certificaat aan een instelling indien deze voldoet aan de basiskwaliteitseisen die zijn uitgewerkt in het normenkader. Het normenkader beschrijft de kwaliteitseisen waaraan een gecertificeerde instelling moet voldoen en is gebaseerd op de in het wetsvoorstel opgenomen kwaliteitseisen en op de normen – branchecodes, methodes en programma's – die thans worden toegepast bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, en die hun waarde bewezen hebben, of veelbelovend zijn.

Vanwege het ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van het kind en zijn gezin is gekozen voor verplichte wettelijke certificatie en niet voor vrijwillige certificering door de sector zelf. In het wetsvoorstel is de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering niet meer voorbehouden aan aangewezen instellingen, maar kan iedere organisatie zich aanbieden die voldoet aan de criteria van certificering. Voordeel van het certificaat is ook dat gemeenten niet individueel hoeven vast te stellen of een aanbieder aan de maat is en cliënten er zo van op aankunnen dat de dienstverlening aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Het certificaat is voorwaardelijk: zonder certificaat is het niet toegestaan om jeugdbescherming of jeugdreclassering uit te voeren. Certificering fungeert hier allereerst als entreetoets.

Het is tevens mogelijk om een voorlopig certificaat te verlenen. Met voorlopige certificaten kunnen nieuwe partijen gecertificeerd worden op basis van de verwachting dat kan worden voldaan aan het normenkader. Er is nog geen »trackrecord» om te beoordelen of dat daadwerkelijk het geval is. De instelling krijgt daarom een periode van twee jaar de tijd om aan te tonen dat zij aan alle certificeringseisen voldoet in een werkende praktijk. Zo krijgen nieuwe toetreders een kans en wordt innovatie gestimuleerd terwijl kwaliteit geborgd is.

Verplichte certificering laat onverlet dat certificering zoals in het wetsvoorstel opgenomen, belangrijke aspecten van zelfregulering kent. Rijk, gemeenten, en de huidige uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering stellen gezamenlijk het normenkader op waaraan moet zijn voldaan voor de verkrijging van een certificaat. Hierbij zal een balans gevonden moeten worden tussen kwaliteitsverbetering en innovatie enerzijds en het beperken van kostenopdrijvende effecten anderzijds. Het normenkader wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Zo kunnen veranderende omstandigheden en inzichten eenvoudig tot aanpassingen in het normenkader leiden en is het kwaliteitskader herkenbaar voor het gehele veld.

In 2009 heeft de branche een normenkader geformuleerd volgens de systematiek van Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ). Het normenkader op basis van dit wetsvoorstel zal niet worden gebaseerd op het HKZ. Het zal breder zijn en regels bevatten ten aanzien van de professional, de methoden en programma's (en de werking daarvan, erkend en bewezen of juist veelbelovend), de organisatie en haar processen, en de samenwerking in de keten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van wat er in het huidige stelsel thans al aan kwaliteitseisen bestaat.

6.4. Stichting Nidos

Stichting Nidos is de landelijk werkende voogdij- en gezinsvoogdij instelling voor (minderjarige) vluchtelingen en asielzoekers. Nidos is de rechtspersoon die hiertoe is aanvaard overeenkomstig de artikelen 254, tweede lid, en 302, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. De voogdij en gezinsvoogdij worden in het huidige stelsel met uitsluiting van andere instellingen uitgevoerd door de bureaus jeugdzorg. Nidos neemt hierop een uitzonderingspositie in. De kinderrechter dient indien het gaat om een minderjarige door of voor wie een asielaanvraag is ingediend en die in verband daarmee in Nederland verblijft, de (voorlopige) voogdij aan Nidos op te dragen. Dit geldt ook voor de volgende aangewezen categorieën andere minderjarigen:

- a. minderjarigen die jonger dan twaalf jaar zijn, voor wie een asielaanvraag eerst wordt ingediend als Nidos de voogdij over hen heeft verkregen;
- b. minderjarigen van wie de moeder onder voogdij staat van Nidos en voor of door wie een aanvraag om een (reguliere) verblijfsvergunning onder de beperking «verblijf bij moeder» is ingediend;
- c. minderjarigen die op Nederlands grondgebied worden aangetroffen en slachtoffer zijn geworden van mensenhandel en door of voor wie een (reguliere) aanvraag om een verblijfsvergunning onder de beperking «slachtofferaangever van mensenhandel» wordt ingediend;
- d. minderjarigen die op een luchthaven in Nederland onbegeleid worden aangetroffen en door of voor wie een reguliere aanvraag wordt of kan worden ingediend;
- e. minderjarigen die alleen achterblijven in een opvangcentrum van het COA nadat hun ouders met onbekende bestemming zijn vertrokken; en
- f. minderjarigen die onder toezicht zijn gesteld van Nidos en wier ouder(s) zijn ontheven of ontzet van het gezag, dan wel met onbekende bestemming zijn vertrokken.

Wat betreft de ondertoezichtstelling had de kinderrechter onder de Wjz in bovengenoemde specifieke gevallen de mogelijkheid in plaats van bureau jeugdzorg het kind onder toezicht van Nidos te stellen. Dit wetsvoorstel wijzigt deze positie niet. Wel zal Nidos zich overeenkomstig hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel moeten certificeren.

De redenen voor instandhouding van de positie van Nidos zijn gelegen in het volgende. Nidos zou bij decentralisatie haar uitzonderingspositie kunnen verliezen, omdat het gemeenten vrij staat te bepalen met welke gecertificeerde instelling ze contracten afsluiten. Een mogelijk gevolg hiervan is dat de zorg voor minderjarige vreemdelingen versnipperd raakt en daarmee de kwaliteit onder druk komt te staan, omdat voor deze doelgroep meerdere gecertificeerde instellingen aangewezen zouden kunnen worden. De zorg voor minderjarige vreemdelingen vraagt veel kennis en ervaring van (gezins)voogden om cliënten met een andere culturele achtergrond goed te kunnen begeleiden en expertise van vreemdelingrechtelijke procedures. Door landelijke bundeling is de kwaliteit van dienstverlening beter worden geborgd voor deze beperkte, kwetsbare doelgroep. Gemeenten kunnen immers niet sturen op de instroom van asielzoekende minderjarige vreemdelingen (amv's). Ook vanuit Europees perspectief is één landelijke organisatie voor de zorg van amv's wenselijk. Doel van het «European Action Plan on unaccompanied minors 2010–2014» is te komen tot een verdere harmonisering van het asielbeleid, waaronder de voogdij van amv's. Eventuele verbeteringen die voortvloeien uit dit actieplan, kunnen in één organisatie effectiever worden geïmplementeerd. Deze overwegingen hebben ertoe geleid de positie van Nidos niet te wijzigen.

6.5. Professionalisering

Binnen de jeugdsector zijn reeds geregistreerde beroepsbeoefenaren werkzaam die zijn onderworpen aan tuchtrecht. Daarbij kan gedacht worden aan BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren als verpleegkundigen, (jeugd-)artsen, artsen voor verstandelijk gehandicapten, psychiaters, gezondheidszorgpsychologen. De registratieplicht en het tuchtrecht zijn geregeld in de Wet BIG. Ook met de inwerkingtreding van de Jeugdwet zal deze wet voor hen blijven gelden. Hun inzet zal moeten worden gezien in het kader van de hierna te behandelen norm van de verantwoorde werktoedeling.

Professionals in de jeugdsector dienen hun kennis en vaardigheden op peil te houden via na- en bijscholing. De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteit van de beroepsbeoefening ligt daarmee bij de beroepsgroepen zelf. De regering wil de kwaliteit van de jeugdhulp en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering borgen. Zij wil hiertoe professionalisering in de jeugdhulp stimuleren door meer beroepen onder registratie en tuchtrecht te brengen. Dat levert een belangrijke bijdrage aan een verhoging van de kwaliteit van beroepsuitoefening en het beperken van overbodige bureaucratie.

De Stuurgroep Implementatie Professionalisering Jeugdzorg (STIPJ) is in 2010 met financiële steun van de ministeries van VWS en VenJ in de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, raad voor de kindbescherming, bureaus Halt en justitiële jeugdinrichtingen gestart met de implementatie van het actieplan professionalisering in de jeugdzorg, waaronder een traject om te komen tot (verplichte) registratie van twee beroepen in de jeugdzorg, te weten de HBO-jeugdzorgwerker en de WO-gedragswetenschapper in de jeugdzorg (psycholoog en orthopedagoog) met tuchtrecht als sluitstuk. Er zijn competentieprofielen ontwikkeld en er is een uitstroombroefiel jeugdzorgwerker vastgesteld. Voor de twee nieuw op te zetten beroepsgroepen wordt er één kwaliteitsregister gerealiseerd alsmede tuchtrechtspraak in verschillende, aan de beroepsgroepen gerelateerde kamers van het in te stellen tuchtcollege.

Vooruitlopend op het wetsvoorstel is een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Wvz in voorbereiding.⁴⁷ Uitwerking vindt plaats in een amvb. De gekozen aanpak om de professionalisering van twee beroepen in de jeugdzorg van de grond te krijgen, wordt door de veldpartijen breed gedragen. Hun betrokkenheid maakt het mogelijk het genoemde wetsvoorstel vorm te geven en waarborgt de brede implementatie ervan in de praktijk. Een en ander leidt tot de verdere professionalisering van de sector en de vakbekwaamheid van professionals werkzaam in de (huidige) jeugdzorg. Daarmee wordt een forse impuls gegeven aan kwaliteit van de jeugdzorg. Het kabinet heeft in het regeerakkoord Rutte II de ambitie uitgesproken om het traject te versnellen. De Jeugdwet sluit inhoudelijk aan bij het genoemde wetsvoorstel inzake de professionalisering van de jeugdzorg.

Ook in het nieuwe stelsel zijn de beroepsgroepen in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor hun beroepsprofielen, waarbij werkgevers worden betrokken. Beroepsverenigingen en werkgevers stellen met cliëntenorganisaties een kwaliteitskader op waarin de norm verantwoorde hulp wordt geconcretiseerd. Het is aan de professionals en het management binnen de instelling om te bepalen wanneer wel en wanneer niet de inzet van een geregistreerde professional nodig is. Uitzondering hierop is de situatie waarbij de gemeente voor de verlening van jeugdhulp een solistisch

⁴⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 619.

werkende jeugdhulpverlener inzet. In die situaties beslist de gemeente immers zelf of zij voor de betreffende jeugdhulp een geregistreerde professional inzet of niet.

De beoordeling of jeugdhulpaanbieders de norm verantwoorde hulp juist toepassen, ofwel, voor het daartoe bedoelde werk ook geregistreerde jeugdzorgwerkers inzetten, is aan de toezichthoudende inspectie. De inspectie leidt hiertoe een overleg met veldpartijen. Omdat gemeenten bepalen welke jeugdhulp zij inkopen en met welke jeugdhulpaanbieder zij in zee gaan, kunnen zij, met name wanneer zij een kleine aanbieder of een solistisch werkende jeugdhulpverlener inschakelen, grote invloed uitoefenen op een verantwoorde werktoedeling. Dit is met name van belang bij de inkoop van preventief aanbod en lichte vormen van ondersteuning; dit zal niet per se geboden hoeven te worden door geregistreerde professionals. Als het echter gaat om taken die door een geregistreerde professional uitgevoerd zouden moeten worden, dienen ook gemeenten daarvoor de juiste jeugdprofessionals in te zetten.

Naast de jeugdige of ouders en de beroepsbeoefenaar zijn ook de instrumenten en interventies die worden gehanteerd van invloed op het effect van de ingezette jeugdhulp. In onder andere het nieuwe ZonMw programma «Effectief werken in de jeugdsector» dat in 2012 is gestart, worden daarom ook instrumenten en interventies onderzocht op hun effectiviteit. Daarbij zal ook aandacht besteed worden aan de implementatie en borging.

De norm van verantwoorde werktoedeling

Op grond van artikel 4.1.1, eerste lid, zijn een jeugdhulpaanbieder en een gecertificeerde instelling gehouden verantwoorde hulp te leveren. In het tweede lid van dat artikel staat dat zij zich op zodanige wijze dienen te organiseren en zorg dienen te dragen voor een zodanige verantwoorde-lijkheidstoedeling, dat een en ander redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde hulp. Op grond van artikel 4.1.4, eerste lid, kunnen bij amvb nadere regels worden gesteld aan de uitvoering daarvan. Met het oog op de professionalisering zal op die grond bij amvb de norm van de verantwoorde werktoedeling worden gesteld.

Het bleek niet mogelijk een sluitende domeinbeschrijving te maken van werkzaamheden die alleen door geregistreerde jeugdzorgwerkers of gedragswetenschappers mogen worden uitgevoerd. Het werk van een jeugdzorgwerker of gedragswetenschapper in de jeugdzorg is niet te typeren in de vorm van voorbehouden handelingen, zoals die zijn opgenomen in de Wet BIG. Daarom wordt aangesloten bij de term «verantwoorde zorg»⁴⁸ zoals deze is opgenomen in de Kwzi en in de Wjz. Deze wetten geven zelf niet aan wat de norm precies inhoudt: dat zou tot rigiditeit leiden. Uitgangspunt is dat professionals in concrete situaties zeer goed kunnen aangeven of er sprake is van verantwoorde zorg. Ook de Inspectie jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg hanteren in hun toetsingskaders de norm «verantwoorde zorg». Door de beroepsgroepen in het veld worden onder auspiciën van Jeugdzorg Nederland kwaliteitskaders ontwikkeld. De beroepsgroepen stellen zelf vast welke werkzaamheden door welke beroepsbeoefenaren mogen worden uitgevoerd: de norm van verantwoorde werktoedeling. Dit kader is leidend voor de werktoedeling in de praktijk en voor het toezicht van de inspectie op de naleving van de norm van de verantwoorde werktoedeling.

⁴⁸ In termen van de Jeugdwet wordt dit «verantwoorde hulp».

Jeugdhulpaanbieders en de uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering worden verplicht om ervoor te zorgen dat de vormen van jeugdhulp en de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering die zij uitvoeren, in principe door of onder verantwoordelijkheid van een in het kwaliteitsregister Jeugd geregistreerde beroepsbeoefenaar worden verricht. De aanbieder van jeugdhulp en uitvoerder van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering kan wel anderen dan de geregistreerde beroepsbeoefenaar met de uitvoering van taken belasten, indien hij aannemelijk kan maken dat de kwaliteit van de jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering daardoor niet nadelig worden beïnvloed. Leidend hiervoor zijn de geldende beroepsnormen van de betreffende beroepsverenigingen. Bovendien dient de aanbieder anderen in te schakelen, indien dit noodzakelijk is voor de kwaliteit van de hulpverlening, bijvoorbeeld wanneer de expertise van een psychiater nodig is.

Bovenstaand regime houdt in dat professionals zelf hun kennis en vaardigheden op peil houden via na- en bijscholing. Zij weten wanneer zij specifieke deskundigheid van collega's in moeten schakelen, hebben inzicht in en erkenning van elkaars deskundigheid alsmede zicht op de grenzen van de eigen vakbekwaamheid (bij voorkeur met behulp van intervisie). De kwaliteit van de uitoefening van het beroep wordt op deze manier gereguleerd via een beroepsregister, een beroepscode en het tuchtrecht.

In veel gevallen kunnen en zullen jeugdhulpaanbieders ervoor kiezen ook niet geregistreerd personeel in te schakelen. Een goed voorbeeld is de toedeling van werkzaamheden voor activiteitenbegeleiding. De functie van activiteitenbegeleider is een functie op mbo-niveau. Het valt niet in te zien dat de activiteitenbegeleiding van mindere kwaliteit zou zijn wanneer die wordt geboden door een daarvoor opgeleide mbo'er in plaats van door een niet speciaal daarvoor opgeleide geregistreerde jeugdprofessional (hbo).

Daartegenover zal een werkgever bijvoorbeeld inzake de werkzaamheden die horen bij de functie van de gezinsvoogd *niet* snel aannemelijk kunnen maken dat deze door anderen dan door een geregistreerde jeugdprofessional (jeugdzorgwerker) kunnen worden verricht zonder dat sprake is van kwaliteitsverlies.

Uit reacties van veldpartijen en van de Inspectie jeugdzorg op een concept van het eerder genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Wjz inzake de professionalisering van de jeugdzorg, bleek een grote behoefte aan een goede operationalisering van de norm van de verantwoorde werktoedeling. Die operationalisering zal worden opgenomen in een breed gedragen kwaliteitskader. De Inspectie jeugdzorg ziet voldoende mogelijkheden om samen met van de veldpartijen tot een zodanige invulling van het beleidskader te komen dat een effectieve handhaving van de norm van de verantwoorde werktoedeling mogelijk is. Het kwaliteitskader zal voor iedereen, inspectie en veldpartijen, op voorhand duidelijkheid verschaffen over de toepassing van de norm en de wijze waarop die gehandhaafd wordt.

Het kwaliteitskader zal worden opgenomen in een beleidsregel, die als ijkpunt kan gelden voor het handhavingsbeleid. Het is niet noodzakelijk voor het kwaliteitskader een specifieke wettelijke basis te creëren. De bevoegdheid om beleidsregels te stellen over de wijze waarop de handhaving zal plaatsvinden, vindt mede haar grondslag in de Awb. Dat de inspectie bij het formuleren van dat kader de veldpartijen zal betrekken, vergt geen bijzondere, wettelijke grondslag. Het werken met dergelijke

beleidsregels biedt de flexibiliteit waaraan in de praktijk, zeker in deze ontwikkelingsfase van de beroepsgroep, behoefte bestaat.

Toepassing van de norm in het nieuwe jeugdstelsel

De norm van de verantwoorde werktoedeling is de afgelopen jaren ontwikkeld met partijen in de provinciale jeugdzorg in de context van de provinciale jeugdzorg. De norm van de verantwoorde werktoedeling en daarmee de verplichting om geregistreerde jeugdprofessionals in te zetten, zal in de nieuwe Jeugdwet een bredere werking hebben.

Een onderzoek zal zicht geven op de noodzaak en (financiële) consequenties van het van toepassing laten zijn van deze norm voor kwaliteitsborging op de (deels) andere beroepsgroepen en andere sectoren met hun eigen professionaliseringstrajecten. De uitkomsten van dit onderzoek geven input aan beroepsbeoefenaren, aanbieders en gemeenten om te bezien hoe zij invulling kunnen gaan geven aan de norm van de verantwoorde werktoedeling

Consequentie van het onderzoek kan zijn dat in de amvb bij de Jeugdwet wordt voorzien in een overgangsregeling met een vrijstelling van de verplichting van jeugdorganisaties van de toepassing van de verantwoorde werktoedeling, teneinde alle sectoren de kans te geven om zich voor te bereiden op deze werkwijze. Ook zal worden bezien of de uitkomsten van dit onderzoek consequenties hebben voor de toepassing van de norm in het nieuwe jeugdstelsel.

Samenhang met BIG-registratie

Zoals reeds aangegeven, kan het bij de verlening van jeugdhulp noodzakelijk zijn een BIG-geregistreerde deskundige in te schakelen. Bijvoorbeeld een psychiater of een gezondheidszorgpsycholoog. Bij sommige beroepen, bijvoorbeeld de gezondheidszorgpsycholoog zou voor wat betreft de beroepsregistratie sprake kunnen zijn van samenloop. De jeugdhulpaanbieder die een gezondheidszorgpsycholoog, die niet is opgenomen in het kwaliteitsregister voor jeugdprofessionals, wenst in te zetten, dient te verantwoorden dat daardoor de kwaliteit van de verlening van jeugdhulp niet vermindert. Indien een gezondheidszorgpsycholoog naast zijn BIG-registratie zich kwalificeert voor het kwaliteitsregister voor jeugdprofessionals, doet zich een samenloop voor. De jeugdhulpaanbieder hoeft bij het inzetten van een dergelijk gezondheidszorgpsycholoog niet expliciet te verantwoorden waarom hij een BIG-geregistreerde professional inzet, omdat deze persoon tevens geregistreerd is als jeugdprofessional.

7. Specialistische jeugdhulp

7.1. Algemeen

De huidige provinciaal gefinancierde jeugdzorg, die door het wetsvoorstel zal worden gedecentraliseerd naar de gemeenten, omvat diverse vormen van intensieve ambulante hulpverlening, intensieve, gespecialiseerde pedagogische thuishulp bij met name multi-probleemgezinnen, de daghulp (semi-residentiële zorg), de dag- en nachthulp (residentiële zorg) en de pleegzorg. Pleegzorg is een vorm van jeugdhulp waarbij een jeugdige in het gezin van pleegouders verblijft.

De nieuwe gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de overige specialistische vormen van zorg en ondersteuning wordt hieronder toegelicht, te weten:

- hulp voor jeugdigen met psychische klachten of stoornissen (voorkomen, behandelen en genezen),
- hulp voor jeugdigen met een verstandelijke beperking,
- begeleiding en persoonlijke verzorging jeugdigen en
- gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen.

7.2. Hulp voor jeugdigen met psychische klachten of stoornissen

De geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz) richt zich op jeugdigen met psychische klachten of psychische stoornissen. Binnen dit palet van zorg vallen onder andere de preventieve zorg, zoals die voor kinderen van ouders met psychiatrische of verslavingsproblematiek (KOPP/KVO), die nu nog onder de Wmo valt, en geïndiceerde preventie, participatie in zorgadviesteams, diagnose, behandeling van ernstige enkelvoudige dyslexie tussen 7 en 12 jaar, gesprekstherapie bij een psycholoog, psychiatrische gezinsbegeleiding, verslavingszorg, e-health, acute psychiatrie, vroegkinderlijke traumabehandeling en de multidisciplinaire zorg vanuit de ggz. Van die laatste vorm van zorg wordt het klinische deel soms ook in (academische) psychiatrische ziekenhuizen geleverd. Behandeling van psychische klachten of stoornissen vindt overwegend plaats in de vorm van ambulante zorg. De komende jaren zal de zorg zich verder ambulantiseren. Een aantal van deze aandoeningen zijn zo specialistisch of zeldzaam, dat behandeling ervan bovenregionaal, of in sommige gevallen landelijk moet worden georganiseerd.

Zoals de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning jeugdzorg in mei 2010 al aangeeft wordt in het huidige stelsel teveel verkokerd gewerkt. Door het gebrek aan integrale samenwerking krijgt een kind niet altijd tijdig de juiste zorg. Verschillende financieringsstromen belemmeren de mogelijkheden om snel en makkelijk samen te werken. Eén verantwoorde lijke overheid – i.c. de gemeente – met één gebundelde financieringsstroom moet hier verbetering in gaan brengen. Gemeenten kunnen op lokaal niveau maatwerk bieden nu zij op grond van dit wetsvoorstel integraal verantwoordelijk worden voor alle ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen bij opgroeien en opvoeden en psychische problemen en stoornissen. Door de jeugd-ggz te decentraliseren ontstaan er meer mogelijkheden voor integrale diagnostiek en voor integrale zorg aan jeugdigen met problematiek op meerdere vlakken en sneller signaleren en handelen in de voorzieningen rondom jeugd en gezin. De gemeenten krijgen door de decentralisatie van de jeugd-ggz meer regiemogelijkheden op de jeugdhulp. Hierdoor ontstaat er een financiële prikkel voor gemeenten om te investeren in zelfmanagement en eigen kracht, preventieve ggz en lichte vormen van zorg (waaronder consultatie van ggz en basis-ggz), ook op school. Dit laatste heeft tot doel het beroep op de specialistische jeugd-ggz te verminderen.

Tegen het voornemen om de jeugd-ggz te decentraliseren geldt als bezwaar dat de overheveling kan leiden tot minder samenhang met de somatische zorg, terwijl psychische en somatische klachten sterk kunnen samenhangen. Ook de koepel- en brancheorganisaties in de gezondheidszorg en de verschillende beroepsverenigingen wijzen in hun reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel op de risico's van een «knip» met de geestelijke zorg voor volwassenen en met de somatische gezondheidszorg (zie paragraaf 13.1.3 van deze toelichting). Goede (keten-)afspraken en richtlijnen zijn hierbij van groot belang. Dit geldt bijvoorbeeld voor:

- de medische keten tussen huisarts en de psychiater, met verwijzingen over en weer;
- het voorschrijven van medicatie, naast gesprekstherapie;

- samenwerking met huisartsen en medisch specialisten bij ziektebeelden die op het grensvlak van somatiek en ggz liggen zoals bijvoorbeeld somatoforme stoornissen;
- wanneer een ggz-aandoening samengaat met een somatische aandoening;
- wanneer handelingen noodzakelijk zijn waartoe de psycholoog niet gerechtigd is.

Ook ontstaat door de decentralisatie – evenals met andere vormen van zorg – een «knip» met de volwassen ggz die nadelig kan zijn voor jeugdigen van wie de stoornis doorloopt tot in de volwassenheid. Aan deze cliënten moet in de transitiefase, en vervolgens in het nieuwe stelsel, extra aandacht worden besteed, zodat de continuïteit in het nieuwe stelsel goed geborgd wordt. Verder is de jeugd-ggz als medisch specialisme qua wetenschappelijke ontwikkeling nauw verbonden met de volwassen ggz en met de somatische sector en loopt zij mee met de daarin in gang gezette beweging van specialisatie en concentratie van de specialistische zorg. Als hierna aangegeven zal gezien worden hoe gemeenten aan kunnen sluiten bij de infrastructuur en de uitwerking van wetenschappelijke inzichten zoals die in de volwassen ggz en in de somatiek in gebruik zijn. Het is van belang dat op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over richtlijnontwikkeling, onderzoek en innovatie.

Elke knip brengt risico's met zich mee. In 2012 zijn vele gesprekken gevoerd met deskundigen, onder andere uit de ggz of een «precisering» van de te decentraliseren jeugd-ggz mogelijk is. Op basis van deze gesprekken is de conclusie getrokken dat het niet goed mogelijk is om een «knip» aan te brengen in de te decentraliseren jeugd-ggz. Verder heeft de regering opdracht gegeven voor het rapport «Gemeenten aan zet; Twee wegen naar de ggz voor zorggezinne». ⁴⁹ In dit rapport worden de volgende aanbevelingen gedaan voor een verantwoorde decentralisatie van de jeugd-ggz naar gemeenten:

- 1) *Doorontwikkelen kwaliteit: gemeenten zijn hiervoor verantwoordelijk en moeten hier op landelijk niveau afspraken over maken*
In dit wetsvoorstel is aangegeven dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het bieden van kwalitatief goede jeugdhulp. Daarom is het van belang dat gemeenten – al dan niet in samenwerking met het Rijk – investeren in richtlijnontwikkeling, onderzoek en innovatie en hier over op landelijk niveau afspraken maken.
- 2) *Landelijke inkoop: minimaal voor specialistische jeugd-ggz*
In artikel 2.11 van dit wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over landelijk opdrachtgeverschap van jeugdhulpaanbod (niet per se alleen voor jeugd-ggz, maar voor alle jeugdhulp). In overleg met ZN en VNG worden de mogelijkheden verkend over het inkopen van specialistische jeugd-ggz onder mandaat door zorgverzekeraars.
- 3) *Medisch specialist: rechtstreeks doorverwijzen naar jeugd-ggz*
In het wetsvoorstel is aangegeven dat de medisch specialist niet alleen naar jeugd-ggz mag doorverwijzen, maar naar alle vormen van jeugdhulp. Uitgangspunt is dat een jeugdige zo snel mogelijk de juiste (integrale) zorg krijgt. Om de regierol van de gemeenten in het stelsel te kunnen borgen zijn gemeenten, zorgverzekeraars en de betrokken professionals verplicht om onderling goede afspraken te maken over de invulling van deze verwijzingsmogelijkheid en de voorwaarden die

⁴⁹ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 245.

hieraan kunnen worden gesteld. Zie ook paragraaf 4.4 van deze toelichting.

4) *Landelijke afspraken zorgverzekeraars en gemeenten over rol huisarts bij doorverwijzen naar jeugd-ggz en de doorstroom naar volwassen-ggz*

De huisarts mag niet alleen naar jeugd-ggz doorverwijzen, maar naar alle vormen van jeugdhulp en gemeenten, huisartsen en zorgverzekeraars maken onderling afspraken over de randvoorwaarden waarbinnen en de wijze waarop de huisarts jeugdhulp kan inzetten. Zie ook paragraaf 4.4 van deze toelichting.

5) *Wetten van de gezondheidszorg blijven gelden voor de jeugd-ggz (onder andere Wet BIG, Wgbo, Wkcz, Wmcz, Kwzi en in de toekomst mogelijk de Wcz)*

De Wet BIG blijft van toepassing op de jeugd-ggz. Daarnaast is het kwaliteitsregime van de Jeugdwet gebaseerd op de genoemde wetten inzake de gezondheidszorg.

6) *De IGZ moet toezicht blijven houden op de jeugd-ggz*

Vanwege de nauwe betrokkenheid van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bij de uitvoering van jeugdhulp zullen op grond van deze wet beide inspecties een toezichthoudende rol vervullen. De IGZ blijft toezicht houden op grond van de Wet bopz, de Kwzi en de Wet BIG door de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Voornoemde aanbevelingen zijn besproken in overleg tussen Rijk, VNG en de sector. Afgesproken is om een gezamenlijke werkagenda op te stellen voor een verantwoorde decentralisatie van jeugd-ggz naar gemeenten om zodoende de door de sector gesignaleerde risico's tot een minimum te beperken, de kansen voor een meer integrale aanpak te benutten en een zorgvuldige overheveling van de jeugd-ggz naar gemeenten per 1 januari 2015 te realiseren.

Op grond van dit wetsvoorstel worden gemeenten verantwoordelijk voor psychofarmaca die worden verstrekt door de instelling waarbinnen de jeugdige zich bevindt. Gemeenten kopen dan, net als de zorgverzekeraar in de oude situatie, een integraal pakket aan intramurale zorg – inclusief psychofarmaca – in bij de instelling (maar exclusief de intramuraal geleverde somatische zorg en geneesmiddelen). De kosten voor de psychofarmaca zijn inbegrepen in de prijs voor een verblijfsdag. Voordeel van het overhevelen van de intramurale psychofarmaca is dat twee gelijkwaardige componenten («praten» en «pillen») binnen eenzelfde behandeling van een psychische stoornis door één bron wordt gefinancierd. Dit heeft zorginhoudelijk de voorkeur en sluit aan bij de uitgangspunten van de overheveling. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de financiering, maar de instellingen zelf zorgen voor de organisatie van de inkoop van intramurale psychofarmaca.

Psychofarmaca bij extramuraal gebruik blijven in de Zvw en worden niet overgeheveld naar deze wet. Ook hier geldt uiteraard het voordeel van «praten» en «pillen» in één wettelijk kader, maar het organiseren van psychofarmaca bij extramuraal gebruik zou een grote inspanning en mate van expertise van gemeenten vragen. Daarbij moet worden gedacht aan het contracteren van apotheken, het ontwikkelen van een preferentiebeleid voor psychofarmaca en het vaststellen van een vergoedingslimiet voor psychofarmaca. Dit heeft als consequentie dat het beleid en het besluit over benodigde gesprekstherapie worden bepaald op het niveau van de individuele gemeente, terwijl dit voor de extramurale psycho-

farmaca op rijksniveau wordt bepaald. Het is hierbij van belang dat medicatie en gesprekstherapie één geheel vormen in de praktijk en dat er toereikende richtlijnen zijn over de inzet en samenhang van gesprekstherapie en psychofarmaca. Onder dit wetsvoorstel vallen alle consulten waarin (al dan niet in combinatie met gesprekstherapie) het voorschrijven, de effecten van of het stoppen met het nemen van psychofarmaca worden besproken.

7.3. Hulp voor jeugdigen met een verstandelijke beperking

De verstandelijk gehandicaptenzorg voor jeugdigen die onder het onderhavige wetsvoorstel valt, omvat het merendeel van de totale zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking. Binnen dit palet van zorg valt ook de zorg voor licht verstandelijk beperkte jeugdigen met gedragsproblemen zoals Orthopedagogische Behandelcentra (OBC's) die bieden en de zorg die Multifunctionele Centra (MFC's) bieden voor verstandelijk beperkte jeugdigen met een psychische stoornis.

Bij verstandelijk beperkte jeugdigen (jeugd-vb'ers) kan een diversiteit aan zowel zorg- als gedragsproblematiek aan de orde zijn, die op voorhand niet eenvoudig te duiden is. Dat vraagt om een integrale aanpak, zo vroeg mogelijk, waarbij ook het gezin en het sociale netwerk betrokken worden. Deze aanpak is gericht op preventie en vroege signalering, die deze kinderen met hun beperkte sociale redzaamheid mogelijkheden biedt op participatie en die de noodzaak van inzet van zware behandelzorg kan verminderen. In het belang van een integrale aanpak in het kader van jeugdhulp wordt daarom de AWBZ-zorg op grondslag «verstandelijke handicap» voor jeugd-vb'ers in zijn geheel overgeheveld naar de gemeenten, in plaats van alleen de zorg voor «licht» verstandelijke beperkte jeugdigen.⁵⁰

Uitgezonderd hiervan is de verblijfszorg voor jeugdigen die in verband met hun verstandelijke beperking levenslang en levensbreed zorg nodig hebben. Het voornemen is deze zorg in de AWBZ te laten en deze niet eerst tot 18 jaar op te nemen in de Jeugdwet. Als jeugdigen vanwege de ernst en de complexiteit van hun verstandelijke beperkingen gedurende hun gehele leven intensieve verblijfszorg nodig zullen hebben, is het niet gewenst om deze zorg op titel van opvoed- en opgroei-problematiek tot 18 jaar eerst op te nemen in de Jeugdwet. De AWBZ blijft op die manier het kader voor zowel volwassenen als kinderen onder de 18 jaar die voor hun verdere leven zijn aangewezen op een veilige en beschermende omgeving waar een samenhangend pakket van zorg en permanent toezicht wordt geleverd. De mogelijkheden om dit in de eigen omgeving, met hulp van de Wmo, Zvw of de Jeugdwet, en met hulp van het sociale netwerk vorm te geven zijn dan niet langer voldoende gebleken.

7.4. Begeleiding en persoonlijke verzorging jeugdigen

In het Regeerakkoord 2012 is vastgelegd dat gemeenten geheel verantwoordelijk worden voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. De dienstverlening wordt van de AWBZ gedecentraliseerd naar de Wmo. Voor zover de begeleiding, persoonlijke verzorging en het daarbij mogelijke kortdurende verblijf betrekking heeft op jeugdigen, komt deze te vallen onder de reikwijdte van de Jeugdwet.

De begeleiding en de persoonlijke verzorging hebben betrekking op jeugdigen die door een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, of door somatische of psychiatrische problemen, niet

⁵⁰ Dit is een beperkte afwijking van het Regeerakkoord 2012.

zelfredzaam zijn. Activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging bij jeugdigen tot 18 jaar zijn gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij algemene dagelijkse levensverrichtingen. Het omvat hulp bij het zich wassen, aankleden, het zich verplaatsen in zit- of lighouding, eten en drinken, het toedienen van medicatie, naar het toilet gaan, ook als daarbij gebruik gemaakt wordt van een sonde, katheter, incontinentiemateriaal of stoma. Ook omvat het hulp die in directe relatie staat tot de persoonlijke verzorging, zoals het opmaken van het bed tijdens het wassen van een bedlegerig kind en het stimuleren van diens zelfredzaamheid. Jeugdhulp op school kan ook nodig kan zijn voor leerlingen die in de klas begeleiding of persoonlijke verzorging nodig hebben. Dit wordt onderdeel van het overleg tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs. In dat kader kan ook aan de orde komen hoe leerlingen te begeleiden die structureel maar een deel van de lesweek in de klas aanwezig kunnen zijn.

Wanneer gemeenten het efficiënt organiseren, hoeft een jeugdige niets te merken van de overgang na het 18^e levensjaar naar de Wmo. De verantwoordelijkheid ligt immers in beide gevallen bij gemeenten en de financiering vindt plaats vanuit het gemeentefonds. In het kader van het efficiënt organiseren van de nieuwe taken die gemeenten krijgen, kunnen zij besluiten om één loket voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in te stellen.

7.5. Gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen

Wanneer een jeugdige kampt met ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren, zal doorgaans een intensieve vorm van jeugdhulp met verblijf nodig zijn om hem in staat te stellen gezond en veilig op te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren. Wanneer de jeugdige zich aan de jeugdhulp die hij nodig heeft, onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken, kan gesloten jeugdhulp ingezet worden (gesloten jeugdzorg in de Wjz). Dit is een zeer zware en intensieve vorm van gespecialiseerde jeugdhulp waarbij de vrijheden van de jeugdige kunnen worden ingeperkt, om te voorkomen dat jeugdige zich onttrekt of onttrokken wordt aan de hulp die hij nodig heeft. Gesloten jeugdhulp heeft als doel jeugdigen met ernstige gedragsproblemen te behandelen en een dusdanige gedragsverandering te bewerkstelligen dat deze jeugdigen weer kunnen participeren in de maatschappij. De jeugdige wordt daartoe opgenomen in een gesloten accommodatie. Een verandering ten opzichte van het regime van de Wjz, is dat deze accommodatie niet eerst daartoe aangewezen hoeft te worden door de Ministers van VWS en VenJ.

Het regime van de gesloten jeugdzorg wordt nagenoeg ongewijzigd overgenomen in de Jeugdwet (zie ook paragraaf 7.6). Op grond van nationale en internationale regelgeving dient de mogelijkheid tot het ontnemen of beperken van iemands vrijheid zijn vastgelegd bij of krachtens een wet. In hoofdstuk 6 van deze wet is daarom voorzien in de grondslag voor de beperking van de vrijheden van jeugdigen in het kader van de gesloten jeugdhulp. Hierbij zijn de artikelen 5 (het recht op vrijheid en veiligheid) en 8 (recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven) EVRM van belang. Gesloten jeugdhulp vormt een inbreuk op deze rechten en is slechts toelaatbaar voor zover daarin bij de wet is voorzien en deze in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 5 EVRM noemt expliciet de «rechtmatige detentie van een minderjarige met het doel toe te zien op zijn opvoeding» als legitieme grond voor vrijheidsbeneming, mits het overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure is. Hier sluit ook artikel 9 IVBPR bij aan: niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve op wettige gronden en op wettige wijze. Op grond van artikel 10 IVBPR dienen de jeugdigen die van hun vrijheid zijn beroofd te worden behandeld «met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid, inherent aan de menselijke persoon.»

Artikel 15 van de Grondwet bepaalt dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen buiten de gevallen bij of krachtens de wet geregeld. In het vierde lid is daaraan toegevoegd dat bij een rechtmatige vrijheidsbeneming de uitoefening van grondrechten kan worden beperkt voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt. Dit vormt de grondslag voor de vrijheidsbeperkende maatregelen die op grond van hoofdstuk 6, paragraaf 3, van deze wet kunnen worden toegepast in het kader van gesloten jeugdhulp. Deze maatregelen betreffen:

- beperking van de bewegingsvrijheid in en rond de gesloten accommodatie (6.3.1),
- het tegen de wil van de jeugdige toepassen van jeugdhulpverleningsprogramma's en de eventueel daarin opgenomen geneeskundige behandelmethoden (6.3.2),
- beperkingen in het contact met de buitenwereld (6.3.3)
- controlemaatregelen (6.3.4)
- beperkende maatregelen tijdens het vervoer van de jeugdige (6.3.5)

De beoordeling of sprake is van dusdanig ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen die de ontwikkeling naar volwassenheid dusdanig ernstig belemmeren dat jeugdhulp noodzakelijk is en dat het daarbij noodzakelijk is deze jeugdhulp gesloten te verlenen omdat de jeugdige zich anders onttrekt aan de voor hem noodzakelijke jeugdhulp of door anderen daaraan wordt onttrokken, is uiteindelijk aan de kinderrechter die een machtiging (artikel 6.1.2), een spoedmachtiging (artikel 6.1.3) of een voorwaardelijke machtiging (artikel 6.1.4) kan afgeven. De kinderrechter zal op grond van deze wet, de Grondwet en internationale verdragen en op basis van de specifieke omstandigheden van het geval tot zijn oordeel moeten komen. Daarbij zullen op grond artikel 3 van het IVRK de belangen van de jeugdige een eerste overweging moeten vormen. Het noodzakelijkheids criterium van artikel 8 EVRM is in de jurisprudentie van het EHRM ingevuld met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Zowel bij de machtiging tot gesloten jeugdhulp als de toepassing van maatregelen in het kader van die gesloten jeugdhulp zijn deze vereisten cruciaal.

Proportionaliteit

Het proportionaliteitsbeginsel verlangt een redelijke verhouding tussen het te dienen belang en de vrijheidsbeperking. De vrijheidsbeneming en de vrijheidsbeperkende maatregelen mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de gesloten jeugdhulp te dienen doel. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is het doel dat de jeugdige weer in staat wordt gesteld gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren. Dit vergt een belangenafweging aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval, waarbij expliciet de ernst van de problematiek, de ernst van de belemmering in de ontwikkeling tot volwassenheid die de problemen met zich meebrengen, de noodzakelijke jeugdhulp en het risico op onttrekking daaraan in het specifieke geval beoordeeld dienen te worden. Conform artikel 3 IVRK vormt het belang van de jeugdige hierbij een eerste overweging.

Het kan bijvoorbeeld nodig zijn een jeugdige gesloten te huisvesten, wanneer anders een slachtoffer van een «loverboy» door die «loverboy» zou worden onttrokken aan de noodzakelijke jeugdhulp of wanneer het slachtoffer bij gebrek aan risico-inschatting of motivatie zich door weg te lopen aan de jeugdhulp zou onttrekken. Verder kan het nodig zijn dat ter bescherming van de veiligheid van de jeugdige lichamelijk onderzoek plaatsvindt, bijvoorbeeld dat een röntgenfoto gemaakt wordt om te constateren of de jeugdige voorwerpen heeft ingeslikt of op een andere wijze heeft ingebracht.

Subsidiariteit

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel dient aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval vastgesteld te worden dat het doel van de in te zetten gesloten jeugdhulp in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder ingrijpende wijze kan worden behaald. Dit betekent niet dat eerst andere, minder ingrijpende vormen van jeugdhulp uitgeprobeerd moeten worden. Maar die vormen dienen wel overwogen te zijn voordat tot gesloten jeugdhulp wordt overgegaan.

Indien gesloten jeugdhulp wordt ingezet, kan blijken dat het nodig is om specifieke vrijheidsbeperkende maatregelen te nemen. De maatregelen die eventueel genomen kunnen worden, zijn limitatief opgenomen in de artikelen 6.3.1. tot en met 6.3.5. Voor elke afzonderlijke vrijheidsbeperkende maatregel zal op grond van het bovenstaande afwegingskader moeten worden afgewogen of die maatregel gezien de omstandigheden van het concrete geval noodzakelijk is. Artikel 3 EVRM, waarin onder meer het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling is opgenomen, moet tevens in deze afweging meegenomen worden. Een vrijheidsbeperkende maatregel die wordt toegepast als dit niet noodzakelijk is of als een minder ingrijpende maatregel mogelijk is, waarmee hetzelfde doel kan worden behaald, kan immers een schending van dit artikel opleveren. Als extra voorwaarde geldt vervolgens dat de maatregel alleen toegepast mag worden als deze in het hulpverleningsplan is opgenomen. Overigens zal de bejegening van de jeugdige erop gericht dienen te zijn hem in eerste instantie vrijwillig te laten meewerken, zodat pas als dat niet lukt overgegaan wordt tot het toepassen van een vrijheidsbeperkende maatregel.

Krachtens artikel 37, onderdeel b, IVRK dienen de vrijheidsbeneming van een jeugdige en de toepassing van vrijheidsbenemende maatregelen slechts worden ingezet als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur.

Om de behandeling zorgvuldig op de individuele jeugdige te kunnen afstemmen is het wenselijk dat al in een vroeg stadium na de plaatsing in een instelling voor gesloten jeugdhulp duidelijk is hoe het hele jeugdhulptraject van de jeugdige eruit gaat zien. Gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen is daarbij één onderdeel in het hulpverleningstraject, waarvan ook aansluitende residentiële jeugdhulp in een open setting en ambulante jeugdhulp thuis of bij zelfstandige kamerbewoning deel kan uitmaken. Dat vraagt een aanpak die zich niet alleen richt op de behandeling binnen de instelling, maar ook op zijn omgeving (huis en school) en op het perspectief dat deze jeugdige daar of elders geboden kan worden. Die aanpak heeft zich vertaald in de Pilotkader zorgtrajecten jeugdzorg^{plus}.⁵¹

⁵¹ Brief van 20 december 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 167).

Om de trajecten jeugdhulpplus⁵² te vergemakkelijken is de mogelijkheid opgenomen tot schorsing van de machtiging gesloten jeugdhulp en de mogelijkheid om een voorwaardelijke machtiging te verlenen. Zie de artikelen 6.1.4 tot en met 6.1.7 en de daarbij behorende artikelsgewijze toelichting. Hiermee kan de overgang van een jeugdige van de gesloten jeugdhulp naar vervolgzorg worden bespoedigd en kunnen aarzelingen bij de ontvangende instelling worden weggenomen als men weet dat de jeugdige zich nog aan voorwaarden moet houden met als stok achter de deur dat hij weer terug zou gaan naar de gesloten jeugdhulp.

Overigens behoeft de decentralisatie van de huidige gesloten jeugdzorg in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen naar het nieuwe jeugdstelsel specifieke aandacht. In de eerste plaats omdat plaatsing in een instelling voor gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen betekent dat de rechter de jongere ingrijpend in zijn vrijheid beperkt. In de tweede plaats omdat de problematiek van deze jongeren hoge eisen stelt aan het personeel en de accommodaties waar deze jongeren verblijven. Het in gebruik nemen en in stand houden van dergelijke voorzieningen vraagt bovendien grote investeringen en verhoudingsgewijs hoge structurele lasten. Tegelijkertijd dienen gemeenten ervoor zorg te dragen dat er voldoende capaciteit is gegeven hun leveringsplicht. De opnameplicht van instellingen moet vrijwel direct geëffectueerd kunnen worden wanneer de rechter in een crisissituatie een (voorlopige) machtiging verleent. Daarom hanteert het Rijk nu een marge van 10%, zodat pieken in de vraag kunnen worden opgevangen. Voorts vraagt gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen specifieke aandacht, omdat deze vorm van gespecialiseerde jeugdhulp nog volop in ontwikkeling is. Dat betreft niet alleen de ontwikkeling van «bedden naar trajecten», maar ook de capaciteit. Op dit moment worden ongeveer 1400 plaatsen gesloten jeugdzorg gebruikt.⁵³ Deze omvang van feitelijk gebruik is beduidend lager dan eerdere ramingen. Tevens is de verwachting dat een effectieve trajectaanpak zal leiden tot een verdere daling van het gebruik. Daarnaast verschilt het gebruik per zorggebied. Gemeenten zullen daarom afspraken moeten maken over een landelijk dekkend niveau van aanbieders van gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen.

7.6 Harmonisatie gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen, verplichte jeugd-ggz en jeugd-vb

Wanneer jeugdigen specialistische jeugdhulp nodig hebben, kan het soms niet anders dan dat deze jeugdhulp gesloten wordt verleend op basis van een machtiging gesloten jeugdhulp of na een rechterlijke machtiging op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz) (verplichte jeugd-ggz en jeugd-vb). Thans zijn bij het parlement in behandeling de wetsvoorstellen Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg⁵⁴ en de Wet zorg en dwang bij psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte personen.⁵⁵ De voorwaarden waaronder en de mate waarin dwang mogelijk is op basis van deze wetten en wetsvoorstellen verschillen. Behalve de rechtspositie en de toe te passen maatregelen, gaat het onder meer om de toegang tot de rechter, de inrichting van de machtiging en de leeftijdsgrens.

⁵² In vervolg spreken we van jeugdhulpplus in plaats van jeugdzorgplus als synoniem van gesloten jeugdhulp, zoals jeugdzorgplus synoniem is van gesloten jeugdzorg.

⁵³ Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 128.

⁵⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 399.

⁵⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 996.

De keuze om alle jeugdhulp voor jeugdigen in één wet te regelen is aanleiding geweest om te bezien of de harmonisatie van deze verschillen bij de verplichte hulpverlening aan jeugdigen daarin meegenomen kon worden.⁵⁶ Diverse adviezen over het voorontwerp in de consultatiefase hebben dat ook bepleit.⁵⁷ Alles afwegende is de conclusie dat een zorgvuldige harmonisatie van verplichte hulp aan jeugdigen gebaat is bij afzonderlijke trajecten. Het verdient de voorkeur dat eerst een evaluatie van de bestaande wetgeving plaatsvindt om vast te stellen tegen welke problemen men in de praktijk aan loopt en welke oplossingen daarvoor kunnen helpen. Daarom hebben de ministeries van VWS en VenJ ZonMw verzocht zorg te dragen voor de uitvoering van een thematische wetsevaluatie over gedwongen zorg bij jeugdigen en volwassenen. De uitkomsten van de evaluatie van de Wet bopz worden hierbij meegenomen. De resultaten van de wetsevaluatie komen in 2014 beschikbaar en zullen dan mogelijk gebruikt worden voor een wetsvoorstel dat deze harmonisatie regelt. Met dit afzonderlijke wetsvoorstel, naast de Jeugdwet, kan dan bovendien beter rekening worden gehouden met de uitkomsten van de parlementaire behandeling van de Wvvgz en de Wzd.

Opmerking verdient dat de verplichte jeugd-ggz en verplichte jeugd-vb tot aan de harmonisatie nog onder de huidige daarvoor geldende regelingen blijven vallen (Wet Bopz en op termijn Wvvgz en Wzd). De gedwongen opname en verblijf van jeugdigen in verband met hun psychische stoornis of verstandelijke beperking dient derhalve plaats te vinden volgens de regels in die wetten en op basis van een bopz-machtiging. Wel komt de financiering van deze jeugdhulp onder de verantwoordelijkheid van gemeenten.

7.7. Pleegzorg

Pleegzorg is een op zichzelf staande, bijzondere en voor uit huis geplaatste jeugdigen belangrijke vorm van jeugdhulp. Wanneer een jeugdige (tijdelijk) niet meer thuis kan wonen, verkiest een opname in een pleeggezin de voorkeur boven de plaatsing in een instelling. In een pleeggezin behouden kinderen namelijk de mogelijkheid om op te groeien in een gezinsverband. Een pleeggezin kan het kind een zo natuurlijk mogelijke vervangende opvoedsituatie bieden. Pleegzorg kan zowel in het vrijwillige als in het justitiële kader plaatsvinden. Het vrijwillige kader ziet op de plaatsing van een kind in een pleeggezin, met instemming van de ouder met gezag. Het justitiële kader ziet op de plaatsing van een kind in een pleeggezin in gevallen waarin de voogdij niet langer bij de biologische ouders ligt. In het huidige stelsel berust de voogdij bij de bureaus jeugdzorg. De taken van de bureaus jeugdzorg met betrekking tot de voogdij over een jeugdige zullen worden overgenomen door gecertificeerde instellingen. Zowel in het vrijwillige als in het justitiële kader geldt dat het college voor een jeugdige een individuele voorziening voor pleegzorg zal treffen waarmee hij toegang krijgt tot deze wet geregelde jeugdhulp.

Binnen de pleegzorg zijn er twee verschillende varianten, de hulpverleningsvariant en de opvoedvariant. Ten aanzien van de hulpverleningsvariant geldt dat in dit type pleegzorg het herstel van de gezinssituatie centraal staat. Dit betekent dat de aanspraak op pleegzorg in deze variant

⁵⁶ In de brief van 8 november 2011 was aangekondigd dat, naar aanleiding van de toezegging van de Minister van Jeugd en Gezin om de rechtspositie van jeugdigen bij toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen te harmoniseren, deze harmonisatie met de nieuwe Jeugdwet zou worden meegenomen (Handelingen II 2006/07, nr. 87, blz. 487, rechterkolom, bovenaan, en blz. 4891, linkerkolom, bovenaan, en Handelingen I 2007/08, nr. 15, blz. 654).

⁵⁷ Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak, Raad voor de Rechtspraak, Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming, Jeugdzorg Nederland.

gepaard zal gaan met het bieden van intensieve ambulante hulp aan het gezin van de natuurlijke ouders. Deze hulp moet ertoe leiden dat de jeugdige zo snel mogelijk weer naar huis kan of dat voor alle betrokkenen duidelijk wordt dat, ondanks alle inspanningen, terugkeer naar de ouders geen reële optie is. In de opvoedvariant groeit de jeugdige voor lange tijd op in het pleeggezin en zal in het algemeen hulp en steun aan de natuurlijke ouders in het kader van jeugdhulp niet langer nodig zijn. Hierbij behouden ouders overigens wel hun recht op omgang met hun kinderen. Pleegzorg kan op verschillende manieren ingevuld worden. Een jeugdige zal in veel gevallen vijf of zeven etmalen per week in een pleeggezin doorbrengen, maar het kan ook gaan om slechts een gedeelte van de tijd. In die laatste situatie spreekt men van deeltijdpleegzorg. Het pleegkind brengt dan alleen in de weekenden of in de vakantie tijd door in het pleeggezin en de rest van de tijd in het eigen gezin of in residentiële opvang.

8. Toezicht

Toezicht op jeugdhulp kent twee belangrijke uitgangspunten. Het eerste is dat burgers (jongeren en ouders) erop mogen vertrouwen dat daar waar wettelijke kwaliteitseisen worden gesteld aan jeugdhulp, er ook controle plaats vindt op de naleving van die voorschriften. Het tweede uitgangspunt is dat het belangrijk is voor de uitvoerders (jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen) om te weten waarop zij gecontroleerd worden en welke gevolgen het niet naleven van de wet kan hebben.

Kader

In de Bestuursafspraken 2011–2015 is opgenomen dat in ieder geval toezicht door het Rijk zal worden gehouden op de gesloten vormen van jeugdhulp (gesloten jeugdhulp en de jeugdigen die onder de Wet bopz vallen), op het van staatswege ingrijpen (verplichte maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering) en mogelijk op sommige vormen van gespecialiseerde jeugdhulp. Daarnaast heeft de Kamer in de motie Dille verzocht om na de transitie van de jeugdzorg het integraal toezicht door de IGZ en IJZ bij alle vormen van jeugdzorg te behouden⁵⁸. Verder is uit de consultatie van het wetsvoorstel naar voren gekomen dat het de voorkeur verdient om in de wet zoveel mogelijk eenduidige kwaliteitseisen te stellen. In overleg met de VNG en gemeenten is besloten om in het wetsvoorstel een vereenvoudigd kwaliteitsregime op te nemen voor alle jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen.

Toezicht en handhaving in dit wetsvoorstel

Het in de wet opnemen van één kwaliteitsregime maakt het logisch om hier één landelijk – door de Rijksinspectie uitgevoerd – toezichtregime op te laten volgen. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in landelijk en uniform toezicht op de aanbieders van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen en omvat de organisaties in het jeugddomein werkzaam zijn. Onder de Wet op de jeugdzorg wordt door het Rijk (IJZ) toezicht gehouden op de provinciale jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg (jeugdzorgPlus), de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Dit toezicht omvat de volgende organisaties:

- de bureaus jeugdzorg;
- de jeugdzorgaanbieders;
- de justitiële jeugdinrichtingen;
- de vergunninghouders voor interlandelijke adoptie;

⁵⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XVI, nr. 158 en Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 231.

- de opvangvoorzieningen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen;
- de Raad voor de Kinderbescherming;

De IGZ houdt toezicht op de jeugd-ggz, de jeugd-vb en de JGZ⁵⁹.

Na de stelselwijziging verandert het hier opgesomde beeld van de organisaties en hun werksoorten. Er zullen veranderingen optreden omdat organisaties zullen samengaan of splitsen. Er ontstaan nieuwe organisaties: de bureaus jeugdzorg zullen verdwijnen en gecertificeerde instellingen zullen de jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren. Nu de provinciale jeugdzorg, inclusief een deel van de JGZ, de jeugd-ggz en jeugd-vb met de decentralisatie overgaat naar gemeenten (en het feit dat de IJZ nu op de provinciale jeugdzorg en de IGZ op de JGZ, de jeugd-ggz en jeugd-vb toezicht houdt) ligt het voor de hand om deze beide inspecties het toezicht in het nieuwe jeugdstelsel uit te laten voeren. De IJZ heeft in dit wetsvoorstel als taak het onderzoeken van de kwaliteit in algemene zin en zij houden samen met de IGZ toezicht op de naleving van de wet. In de gevallen waarin het gaat om de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, wordt het toezicht uitgevoerd door de Inspectie voor Veiligheid en Justitie (IVenJ).

Op dit moment wordt het onderzoek naar kwaliteit in algemene zin en het calamiteitentoezicht mede uitgevoerd door het Samenwerkend Toezicht Jeugd. Dit is een samenwerkingsverband van vijf inspecties, te weten de IJZ, de IGZ, de IVenJ, de Inspectie van het Onderwijs (IvO) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). Het jeugddomein is immers breder dan het VWS domein.

Vanwege die breedte van het jeugddomein vindt onder meer binnen de beleidsterreinen van VWS en VenJ een verregaande afstemming en samenwerking in het toezicht plaats. De IVenJ houdt immers toezicht op de strafrechtketen en daarmee ook de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen als het gaat om jeugdigen. In dat verband zullen nadere afspraken worden gemaakt over hoe de rollen van de IVenJ en de IJZ bij de samenwerking in het toezicht op het jeugddomein het best vorm kunnen krijgen. Zo nodig kunnen daaromtrent bij ministeriële regeling regels worden gesteld. Hierbij zal ook rekening worden gehouden met de nieuwe rol van de gemeente, en de vraag wat gemeenten van de toezichthouders nodig hebben om hun verantwoordelijkheid voor het jeugddomein waar te kunnen maken.

De inspecties voeren daarnaast namens de ministers van VWS en VenJ een handhavende taak uit. Deze taak is gekoppeld aan het toezicht op de naleving en heeft betrekking op jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instellingen. Handhaving gaat over de maatregelen die de inspectie treft als de kwaliteit van jeugdhulp en de veiligheid van een jongere in het geding zijn. Het handhavingsbeleid is erop gericht om onmiddellijk en adequaat op te treden.

De maatregelen die de inspecties kunnen initiëren bij het toezicht op de naleving zijn divers en verschillen in zwaarte. Dit betreft tucht-, bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen. De handhavingsinstrumenten van de IJZ worden, in navolging van de IGZ, uitgebreid met de bestuurlijke boete. De wijze van handhaven van de beide inspecties zal aansluiten bij de wijze waarop de IGZ nu handhaaft.

⁵⁹ Ingevolge de Wet bopz, de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet Big.

De inspecties houden risicogebaseerd toezicht, wat betekent dat zij het meest intensief toezicht houden op die plaatsen waar volgens hun inschatting de risico's voor de betreffende jongeren het grootst zijn. Deze inschatting maken zij op basis van een zorgvuldige risicoanalyse van de verschillende jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Hoe hoger de risico-inschatting uitvalt, des te meer aandacht krijgt een aanbieder of een sector in het voorgenomen toezicht.

Het toezicht vindt zowel aangekondigd als onverwacht plaats. Bij het bezoek zien de inspecteurs dossiers in, spreken met de directie, groepsleiders en medewerkers en niet in de laatste plaats met de jongeren zelf. Een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling die bij een toezicht-bezoek een onvoldoende scoort op één of meer onderdelen, dient verbeteringen door te voeren. De inspecties toetsen consequent of deze verbeteringen daadwerkelijk zijn doorgevoerd en of zij in de praktijk ook worden toegepast.

Naast het (regionaal georganiseerde) toezicht op de jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen voeren de inspecties thematisch toezicht uit. Ook dit toezicht is risicogebaseerd. Tot slot voeren de inspecties, vaak in samenwerking met één of meer andere inspecties, calamiteitentoezicht uit. Hiervan is sprake bij fatale incidenten of wanneer sprake is van ernstig letsel (door geweld of seksueel misbruik).

De inspecties zullen bij het vormgeven van het toezicht oog houden voor het beperken van de toezichtlasten voor jeugdhulpaanbieders en professionals. Dit gebeurt door het maken van goede samenwerkingsafspraken.

Gemeenten

De IJZ betreft de colleges bij de uitvoering van haar toezichttaak. Zo kunnen colleges hun wensen kenbaar maken ten behoeve van het jaarwerkprogramma van de inspectie. Colleges kunnen (in georganiseerd verband) aangeven dat speciale aandacht voor ambulante jeugdhulp of voor nieuwe jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen gewenst is. Ook kan een college in overleg met de IJZ treden over ad hoc onderzoek naar een bepaalde jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling.

Toezicht op gecertificeerde instellingen en de certificerende instelling

De inspectie houdt eveneens toezicht op de naleving van de eisen die op grond van deze wet gelden voor de gecertificeerde instellingen die kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren. Zij toetst in de regel niet of de gecertificeerde instellingen voldoen aan de certificatie-eisen; die verantwoordelijkheid ligt bij de certificerende instelling. De inspectie en de certificerende instelling leggen afspraken vast over de informatie-uitwisseling en de afbakening van controle en toezicht.

De inspectie houdt verder toezicht op de certificerende instelling. Thans is nog niet duidelijk welke instelling de certificaten gaat uitreiken. De voorkeur gaat uit naar een instantie die reeds is aangesloten bij de Raad voor Accreditatie (RvA). Het toezicht door de inspectie is aanvullend op de controles door de RvA. Op basis van risico's die de inspectie ziet of naar aanleiding van signalen die de inspectie krijgt, besluit zij gericht onderzoek te doen bij de certificerende instelling.

9. Juridisch kader en rechtsbescherming

Onderhavig wetsvoorstel moet passen binnen het internationaal en Europeesrechtelijk kader. Paragraaf 9.1 bevat hiervan een overzicht. Bovendien heeft het wetsvoorstel door zijn omvangrijke terrein verbanden met diverse nationale wetten en wetsvoorstellen. In een groot aantal adviezen is gevraagd om in de toelichting aandacht te besteden aan deze verbanden. Paragraaf 9.2 gaat hier nader op in. Paragraaf 9.3 ziet op de rechtsbescherming van jeugdigen en hun ouders.

9.1. Internationaal

Een aantal verdragen en andere instrumenten zijn van belang voor dit wetsvoorstel. Het gaat daarbij met name om:

- a. VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK),
- b. VN-Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR),
- c. Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM),
- d. VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap⁶⁰,
- e. Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Dataproductieverdrag)⁶¹,
- f. Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.⁶²

De onder a, c en d genoemde verdragen worden hieronder apart besproken. De overige vermelde internationale instrumenten komen aan de orde bij de specifieke onderwerpen waar zij op zien.

Ad a. IVRK

Het IVRK dient als richtsnoer voor het nieuwe stelsel van jeugdhulp. Hieraan wordt als volgt invulling gegeven:

1. In dit wetsvoorstel geldt een leeftijdsgrens van 18 jaar als uitgangspunt voor jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen. Voor het jeugdstrafrechtelijk kader geldt dat de jeugdreclasseringsmaatregel en jeugdhulp tot na 18 jaar kan doorlopen of na het 18^e jaar kan starten (Voor de leeftijdsgrenzen zie paragraaf 3.6). Na het 18^e levensjaar vinden ondersteuning, hulp en zorg in beginsel vanuit een ander wettelijk kader plaats.
2. Een voorziening op het gebied van jeugdhulp wordt getroffen voor alle jeugdigen die dat nodig hebben.
3. De stelselwijziging plaats vindt plaats om de jeugdhulp voor jeugdigen te verbeteren. Door de overheveling van alle preventie en jeugdhulp naar de gemeente kan een gemeente tijdig een samenhangend aanbod van ondersteuning en zorg leveren zo dicht mogelijk bij de leefwereld van de jeugdige.
4. Gemeenten krijgen de taak om te voorzien in maatregelen ter voorkoming van kindermishandeling.
5. Er worden wettelijke eisen gesteld aan de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en jeugdhulp waarbij er

⁶⁰ VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, 13 december 2006 (Trb. 2007, 169).

⁶¹ Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, 28 januari 1981 (Trb. 1988, 7).

⁶² Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG 1995 L 281).

sprake is van overheidsingrijpen of waar er sprake is van een inbreuk op de ouderlijke verantwoordelijkheid. Zie verder hoofdstuk 5 van deze toelichting.

6. Verantwoordelijkheden, rechten en plichten van ouders om hun kind leiding te geven bij de uitoefening van zijn rechten worden gerespecteerd, mits dit gebeurt op een wijze die past bij de ontwikkelende mogelijkheden van het kind. De regeling van het ouderlijk gezag in het BW gaat hiervan uit. Voor de vrijwillige ondersteuning geldt hetzelfde als voor de niet-vrijwillige ondersteuning.
7. Alle preventie, jeugdhulp en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering worden naar gemeenten gedecentraliseerd om jeugdigen en hun ouders eerder en meer op maat ondersteuning en zorg te bieden, zoveel mogelijk thuis in de lokale situatie, en om de interventie te richten op herstel en versterking van het eigen probleemoplossend vermogen van jeugdige, gezin en maatschappelijke omgeving. Zodoende wordt zoveel mogelijk voorkomen dat scheiding van de jeugdige en zijn ouders noodzakelijk is. Alleen met instemming van de ouders of met een rechterlijke machtiging kan een jeugdige worden gescheiden van de ouders.
8. Voor alle jeugdhulp is de toestemming van de jeugdige of zijn ouders nodig, waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de jeugdige.
9. Er zijn speciale regels voor pleegzorg opgenomen (zie de artikelen 5.1 tot en met 5.4). Ook is een bepaling opgenomen op grond waarvan gemeenten gehouden zijn ervoor te zorgen dat (onder meer) met de culturele achtergrond van de jeugdige rekening wordt gehouden (zie artikel 2.3, vierde lid, onder b).
10. Er is een regeling getroffen voor gedwongen gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen en door de wettelijke bepalingen van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) (en de voorstellen Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz)⁶³ en Wet zorg en dwang (Wzd)⁶⁴.
11. Met het overhevelen van de jeugd-ggz, dyslexiezorg, jeugd-vb, begeleiding, kortdurend verblijf en persoonlijke verzorging uit de AWBZ en de Zvw naar Jeugdwet vervalt weliswaar het recht op zorg zoals dat in die wetten is vorm gegeven, maar in onderhavig wetsvoorstel komen deze vormen van zorg, hulp en ondersteuning onder de voorzieningenplicht te vallen. De gemeente krijgt de verplichting om waar nodig voor de jeugdige of zijn ouders een individuele voorziening te treffen.
12. De uithuisplaatsing van jeugdigen wordt periodiek geëvalueerd. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de uithuisplaatsing op basis van een uitspraak van de kinderrechter en een vrijwillige uithuisplaatsing. De uithuisplaatsing op basis van een rechterlijke uitspraak in het kader van een ondertoezichtstelling vindt plaats voor ten hoogste een jaar. Na afloop zal de rechter desgevraagd bezien of de uithuisplaatsing verlengd moet worden. Hetzelfde geldt voor de rechterlijke machtigingen voor gedwongen zorg.

Ad b. Europees Verdrag inzake de rechten van de mens

In het kader van dit wetsvoorstel zijn vooral de artikelen 5 en 8 van het EVRM van belang:

1. Geen jeugdige wordt zijn vrijheid ontnomen, behalve in enkele specifiek in het EVRM genoemde gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure.

⁶³ Kamerstukken II 32 399.

⁶⁴ Kamerstukken II 31 996.

2. De rechtmatige detentie van een minderjarige met het doel toe te zien op zijn opvoeding impliceert dat een jeugdige die ouder is dan achttien jaar niet meer rechtmatig gedetineerd kan worden louter en alleen voor opvoedkundige doeleinden. Dit is ook in de rechtspraak inzake de gesloten jeugdzorg bevestigd. Immers artikel 29a, eerste lid, Wvz biedt de mogelijkheid om een machtiging gesloten jeugdzorg af te geven voor jeugdigen van 18 tot 21 jaar. De rechtspraak heeft op grond van het EVRM bepaald dat gesloten jeugdzorg⁶⁵ nog wel kan worden geboden aan jeugdigen boven de achttien jaar onder de volgende voorwaarden:
 - a. De behandeling moet zijn gestart vóór het achttiende jaar.
 - b. Vóór het achttiende jaar moet het hulpverlening/behandelplan zijn vastgesteld. Een concept is dus niet voldoende.
 - c. Er moet worden toegewerkt naar een andere vorm van jeugdzorg dan gesloten jeugdzorg. Ook dat moet blijken uit het hulpverlening/behandelplan.
 - d. De maximum overgangstermijn is zes maanden na de 18e verjaardag.
 Dit wetsvoorstel is daarom in deze zin aangepast. Zie de artikelen 6.1.1 e.v. over gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen.
3. Met betrekking tot de rechtmatige detentie ter voorkoming van de verspreiding van geesteszieken worden in dit wetsvoorstel vooralsnog geen regels opgenomen. Het is de bedoeling om op een later tijdstip een geharmoniseerde regeling voor gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen en gedwongen jeugd-ggz en jeugd-vb uit te werken (zie paragraaf 7.6). Voor die ggz- en vb-jeugdigen blijft daarom tot die tijd de Wet Bopz (of Wvvggz en Wzd) gelden met betrekking tot de voorwaarden voor gedwongen behandeling en zorg van jeugdigen met een psychische stoornis of een verstandelijke beperking; alle kwaliteitseisen die daar worden gesteld gelden voor die desbetreffende zorg (en dus niet de kwaliteitseisen van dit wetsvoorstel).

Ad c. VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Op 30 maart 2007 heeft Nederland het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap dit verdrag ondertekend. Momenteel is een wetsvoorstel voor ratificatie in voorbereiding (zie ook de brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 7 november 2011⁶⁶). Vooruitlopend op de inwerkingtreding is elke lidstaat gehouden zich afzijdig te houden van activiteiten die in strijd zouden kunnen met dit verdrag. Om die reden is het voorliggend wetsvoorstel ook afgestemd met dit VN-Verdrag:

1. Kinderen met een handicap worden via hun representatieve organisaties actief betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van dit wetsvoorstel.

⁶⁵ Het Hof Den Haag heeft uitgesproken dat gesloten plaatsing van een meerderjarige in strijd is met artikel 5 EVRM (8 oktober 2009, LJN: BK2806). De rechtbank Amsterdam heeft artikel 29a, eerste lid, Wet op de jeugdzorg, op 23 januari 2009 onverbindend verklaard wegens strijd met artikel 5 EVRM (LJN: BH0778). De rechtbanken Den Bosch en Roermond hebben op respectievelijk 27 februari 2009 en 8 april 2009 artikel 29a buiten toepassing gelaten, wegens strijd met artikel 5 EVRM (LJN: BH4397 en BI0864). Zie verder Hof Arnhem 26 mei 2009, LJN: BJ3938, 9 juni 2009, LJN: BJ3967. Rechtbanken die – al dan niet op alle voornoemde gronden – verlengde gesloten jeugdzorg toelaatbaar achten: Utrecht 27 februari 2009, LJN: BH4693, Rb. Rotterdam 2 december 2009, LJN: BK5163, Rb. Zutphen 30 november 2010, LJN: BO9040, Rb. Alkmaar 16 maart 2009, LJN: BH7903, Rb. Amsterdam 11 augustus 2009, LJN: BJ9004, en Rb. Dordrecht 7 september 2011, LJN: BU4958).

⁶⁶ Kamerstukken II 2011/12, 29 355, nr. 53.

2. Het wordt kinderen met een handicap mogelijk gemaakt dat zij op voet van gelijkheid met andere kinderen de hun toekomende rechten kunnen uitoefenen. In het wetsvoorstel is een algemene bepaling in deze zin opgenomen (artikel 2.3, vierde lid, onderdeel a).
3. Gemeenten kunnen op basis van dit wetsvoorstel een actief preventief beleid voeren en waar nodig die jeugdhulp aan jeugdigen en hun ouders te bieden om dergelijke gevolgen voor jeugdigen met een handicap te voorkomen of bij te stellen.

9.2. Nationale regelgeving

In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele specifieke onlangs tot stand gekomen wetten of wetswijzigingen en nog lopende wetsvoorstellen die verband houden met de Jeugdwet.

a. Wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen

Het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen⁶⁷ is op dit moment aanhangig in de Eerste Kamer en zal op 1 januari 2015 in werking treden. De planning is er dus op gericht om dit wetsvoorstel en de herziening kinderbeschermingsmaatregelen gelijktijdig in werking te laten treden. De maatregelen kunnen dan goed worden voorbereid en ingepast in het nieuwe stelsel.

De twee wetsvoorstellen zijn complementair aan elkaar. Het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen ziet op de inhoud van de kinderbeschermingsmaatregelen zelf en staat los van de organisatie van de jeugdzorg. Nu dit wetsvoorstel de jeugdzorg decentraliseert van provinciaal naar gemeentelijk niveau zullen de kinderbeschermingsmaatregelen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet langer door bureau jeugdzorg maar door een gecertificeerde instelling worden uitgevoerd. De nieuwe bevoegdheden van het bureau jeugdzorg zullen door het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen (bijvoorbeeld de mogelijkheid tot gedeeltelijke gezagsoverheveling) worden toegekend aan de gecertificeerde instelling. De voorbereidingen voor de implementatie van de kinderbeschermingsmaatregelen zijn al geruime tijd in gang. Gelijktijdige inwerkingtreding betekent een grote reorganisatieoperatie maar voor gemeenten tevens de mogelijkheid om de jeugdzorg integraal vorm te geven, van vrijblijvende opvoedingsondersteuning tot ingrijpende gedwongen jeugdhulp. De nieuwe maatregel van opgroeiondersteuning en het netwerkberaad passen in dit beeld.

b. Wetsvoorstel verbetering rechtspositie pleegouders

Op 11 december 2012 is het wetsvoorstel tot verbetering van de positie van pleegouders aangenomen in de Eerste Kamer.⁶⁸ In het wetsvoorstel zijn mede naar aanleiding van de adviezen van de Nederlandse Vereniging voor Pleegzorg (NVvP) en het Landelijke Overleg Pleegouderraden (LOPOR) alle elementen met betrekking tot de verbetering van de positie van pleegouders overgenomen.

c. Wetsvoorstel adolescentenstrafrecht

Thans is in de Tweede Kamer aanhangig het wetsvoorstel tot invoering van een adolescentenstrafrecht.⁶⁹ In dit voorstel worden de taken voor de jeugdreclassering verruimd.

⁶⁷ Kamerstukken I 2011/12, 32 015, A.

⁶⁸ Kamerstukken 32 529.

⁶⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 498.

Deze verruiming is een gevolg van de flexibilisering van de leeftijdsgrens die de overgang van het jeugdstrafrecht naar het gewone strafrecht markeert. Het adolescentenstrafrecht wil daarmee uitvoering geven aan de wetenschappelijke inzichten die over de ontwikkeling van jeugdigen en jongvolwassenen bestaan. Concreet leiden deze inzichten tot een verruimde openstelling van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen. Wijziging van artikel 77c Sr betekent dat aan jongvolwassenen tot 23 jaar (was 18 jaar) ten tijde van het plegen van een delict een straf of maatregel uit het jeugdstrafrecht kan worden opgelegd. Dit heeft in die gevallen eveneens gevolgen voor de reclasseringsbegeleiding, jeugdhulp en de zorg die van de rechterlijke beslissing onderdeel kunnen uitmaken. Daarnaast wordt het begrip «hulp en steun» vervangen door «toezicht en begeleiding», terminologie die ook in het strafrecht voor volwassenen wordt gehanteerd.

9.3. Rechtsbescherming

9.3.1. Besluiten

Het wetsvoorstel bevat geen bepalingen omtrent de gang naar de rechter naar aanleiding van een beslissing van het college over het al dan niet toekennen van een voorziening op het gebied van jeugdhulp, omdat hier de regelgeving uit de Awb van toepassing is. De procedure voor bezwaar en beroep is in het nieuwe stelsel als volgt. Een gemeente dient, indien noodzakelijk ten behoeve van de jeugdige, voorzieningen te treffen op het gebied van jeugdhulp (artikel 2.3). Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen vrij toegankelijke en niet vrij toegankelijke voorzieningen. Ten aanzien van voorzieningen die de gemeente vrij aanbiedt aan haar inwoners, is geen individueel besluit nodig. Voor zover het echter niet vrij toegankelijke voorzieningen betreft, zal daarover door (of namens) de gemeente een besluit genomen moeten worden. Tegen dit besluit staan bezwaar en beroep open. Als een belanghebbende niet instemt met het besluit, dient hij eerst bezwaar aan te tekenen bij de gemeente (artikel 7:1 Awb). Vervolgens kan hij in beroep gaan bij de kinderrechter, die optreedt als bestuursrechter. De kinderrechter toetst op dezelfde wijze als een bestuursrechter en kan de beschikking dan ook slechts in stand houden of vernietigen. Dit vloeit thans al voort uit artikel 8:6, eerste lid, van de Awb, dat verwijst naar hoofdstuk 2 van de bij die wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. In artikel 8, zevende lid, van dat hoofdstuk is geregeld dat de kinderrechter bevoegd is. Tegen een uitspraak van de kinderrechter kan vervolgens hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep (Awb, bijlage 2, hoofdstuk 4, artikel 10). De Centrale Raad van Beroep is overigens tevens bevoegd om in hoger beroep de Wmo-zaken te toetsen.

Negatieve lijst

Onder de Wjz zijn enkele besluiten van bureau jeugdzorg uitgezonderd van bezwaar en beroep. Deze besluiten staan op de zogeheten «negatieve lijst» van de Awb (bijlage 2, hoofdstuk 1, Awb). Het gaat om de volgende besluiten:

1. het besluit tot uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling (artikel 3, vierde lid, Wjz);
2. het besluit ter uitvoering van de ondertoezichtstelling (artikel 6, eerste lid, juncto artikel 10, eerste lid, onderdeel b, Wjz);
3. het besluit ter uitvoering van jeugdreclassering (artikel 6, eerste lid, juncto artikel 10, eerste lid, onderdeel c, Wjz);
4. het besluit tot het toepassen van maatregelen die de vrijheid van de jeugdige aantasten alsmede het besluit aangaande het verlof (artikel 6, eerste lid, juncto 29o tot en met 29r, 29t, 29v, Wjz).

Tegen dergelijke besluiten kan op grond van artikel 8:5, eerste lid, Awb geen beroep worden ingesteld. De kinderrechter neemt in deze zaken als civiele rechter een beslissing, waartegen vervolgens hoger beroep bij het gerechtshof openstond en daarna cassatieberoep.

Met de invoeringswet zullen de verwijzingen naar de Wjz in bijlage bij de Awb (de zogenaamde negatieve lijst) worden aangepast. Voor het besluit tot uithuisplaatsing (hierboven genoemd onder 1) moet de gemeente in het nieuwe stelsel een individuele voorziening afgeven. Dit besluit wordt bij de invoeringswet op de negatieve lijst gezet. Daarnaast heeft op grond van de onderhavige wet de gecertificeerde instelling met betrekking tot de besluiten hierboven genoemd onder 2 en 3, de bevoegdheid om jeugdhulp in te zetten en dus de bevoegdheid om te besluiten of en welke individuele voorziening nodig is. Ook deze besluiten ter uitvoering van de ondertoezichtstelling en van jeugdreclassering zullen op de negatieve lijst worden geplaatst. Verder zal het besluit van het college dat strekt tot verblijf, niet zijnde verblijf bij een pleegouder, dat overlegd dient te worden bij het verzoek om een machtiging en een spoedmachtiging gesloten jeugdhulp (artikel 6.1.2, vijfde lid) op de bijlage bij de Awb worden gezet. Ten slotte zal ook geen bezwaar en beroep mogelijk zijn tegen het besluit tot toepassing van maatregelen die de vrijheid van de jeugdige aantasten en het besluit aangaande het verlof van jeugdigen die in een instelling voor gesloten jeugdhulp zitten (hierboven genoemd onder 4).

De reden dat deze besluiten uitgesloten worden van de mogelijkheid van bezwaar en beroep is gelegen in het volgende. Om een jeugdige daadwerkelijk onder toezicht te stellen, uit huis te plaatsen of een jeugdreclasseringsmaatregel op te leggen, is altijd een rechterlijke machtiging nodig. Tegen deze rechterlijke beschikkingen staat steeds een rechtsgang open. Tegen de beschikking tot ondertoezichtstelling, de beschikking tot uithuisplaatsing en de beschikking tot het opleggen van een jeugdreclasseringsmaatregel kan beroep worden ingesteld. Hetzelfde geldt voor de beschikking van de kinderrechter op een verzoek om een machtiging gesloten jeugdhulp te verlenen (artikel 6.1.2 jo artikel 6.1.12, zevende lid), de beschikking van de kinderrechter op een verzoek om een spoedmachtiging gesloten jeugdhulp te verlenen (artikel 6.1.3 jo artikel 6.1.12, zevende lid), een beschikking van de kinderrechter inzake de wijziging van het hulpverleningsplan na verlening van een voorlopige machtiging (artikel 6.1.7, eerste lid jo artikel 6.1.12, zevende lid) en een beschikking van de kinderrechter inzake de opname van een jeugdige in een gesloten accommodatie op grond van een voorwaardelijke machtiging (artikel 6.1.7, eerste lid jo artikel 6.1.12, zevende lid). Tegen de besluiten tot het toepassen van maatregelen die de vrijheid van de jeugdige aantasten alsmede het besluit aangaande het verlof (artikel 2.3, jo artikel 6.3.1 tot en met 6.3.4, 6.3.6, 6.4.1) staat voor de jeugdige het klachtrecht open. Daarnaast kan tegen een beslissing van de klachtencommissie in beroep gegaan worden bij de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Ook deze laatste is een onafhankelijke rechter in de zin van het EVRM. Nu een rechter zich al in het kader van deze beschikkingen, machtigingen en maatregelen inhoudelijk buigt over de materie, dan wel er een klachtenregeling open staat, is het niet opportuun om ook een bestuurlijke rechtsgang open te stellen tegen de inhoudelijke besluiten die hieraan ten grondslag liggen.

Tegen een klein aantal beschikkingen van de kinderrechter kunnen betrokkenen geen hoger beroep instellen op grond van artikel 807 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het gaat dan om de volgende beschikkingen:

- beschikking tot vervanging van bureau jeugdzorg (dadelijk: de gecertificeerde instelling) (artikel 1:254, vijfde lid, BW);
- beschikking tot voorlopige ondertoezichtstelling (artikel 1:255 BW);
- beschikking tot vervallen verklaring van een aanwijzing (artikel 1:259 BW);
- beschikking tot intrekken aanwijzing (artikel 1:260 BW) met uitzondering van beschikking inzake omgangsrecht (artikel 1:263a, tweede lid, BW);
- beschikking aangaande proefherstel (1:278, tweede lid, BW);
- beschikking over het blokkaderecht van pleegouders (artikel 1:253s of 1:336a BW).

Deze uitzonderingen blijven in het nieuwe stelsel gehandhaafd, waardoor tegen deze beschikkingen van de kinderrechtster geen hoger beroep kan worden ingesteld. Wel blijft cassatie in het belang der wet mogelijk. In de praktijk zou het ook nog kunnen voorkomen dat er voor de jeugdige of zijn ouders weliswaar een voorziening is getroffen door de gemeente, maar dat ze het niet eens zijn met de wijze van uitvoering door de jeugdhulpaanbieder. De jeugdige en zijn ouders zullen zich in zo'n geval kunnen wenden tot het college. Het college is immers degene die in eerste instantie heeft geoordeeld dat en welke voorziening een jeugdige of zijn ouders nodig heeft.

9.3.2. Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Op de naleving van dit wetsvoorstel door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen wordt op grond van artikel 9.2 toezicht gehouden door daartoe door de ministers belaste ambtenaren. Dat ziet met name op de naleving van de eisen die in hoofdstuk 4 worden gesteld. Daarnaast bevat paragraaf 7.3 van het wetsvoorstel zeer belangrijke bepalingen over het toestemmingsvereiste, het dossier en de bescherming van de privacy. Hieruit volgen verplichtingen voor de hulpverlener (in dit verband wordt hieronder zowel de jeugdhulpverlener als de medewerker van een gecertificeerde instelling begrepen, zie ook artikel 7.3.1) jegens de jeugdigen en ouders met wie zij te maken krijgen bij het verlenen van jeugdhulp of in het kader van de uitvoering van een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering. Deze regels zien op de relatie tussen hulpverleners en jeugdigen of ouders. De verplichtingen van hulpverleners vloeien rechtstreeks voort uit deze wet. Aangezien jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen op grond van artikel 4.1.1 gehouden zijn om verantwoorde hulp te verlenen en zich op zodanige wijze dienen te organiseren dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde hulp, kan het overtreden van een wettelijke bepaling door een hulpverlener ook leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de betreffende aanbieder of instelling, mits die aanbieder of instelling verwijtbaar is tekortgeschoten.

Publiekrechtelijk toezicht op de naleving wordt uitgevoerd door de inspectie, maar daarnaast kunnen betrokkenen zelf ook gebruik maken van de interne klachtenbehandeling en kunnen zij (of eventueel een belangenorganisatie) de naleving van de wettelijke bepalingen afdwingen langs privaatrechtelijke weg via de civiele rechter. Het wordt in beginsel aan de betrokkene overgelaten of hij, al dan niet met steun van derden, actie onderneemt tegen het niet naleven van de wet. Het zou niet in overeenstemming zijn met de rol van de inspectie en als zij bij elke individuele overtreding van een wettelijke bepaling in actie zou moeten komen (zie artikel 9.2, vierde lid).

Onrechtmatige daad

Als de jeugdige of de ouder ervoor kiest zijn vordering voor te leggen aan de civiele rechter, kan hij een vordering tot nakoming van een recht

baseren op artikel 3:296 BW. Die bepaling brengt met zich dat degene die op grond van bijvoorbeeld de Jeugdwet verplicht is om iets te doen of na te laten, op vordering van de gerechtigde daartoe zal worden veroordeeld. De rechten van jeugdigen en ouders vloeien in dat geval rechtstreeks voort uit onderhavige wet en de betrokkene kan zich daarop rechtstreeks bij de civiele rechter beroepen. Wanneer een jeugdige of ouder schade heeft geleden als gevolg van schending van één van de bepalingen van deze wet, kan hij bij de civiele rechter een vordering tot schadevergoeding instellen. Een dergelijke vordering kan op onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW) worden gebaseerd.

Voor de betaling van eventuele schade die het gevolg is van het handelen in strijd met een wettelijke verplichtingen door een jeugdhulpaanbieder, een gecertificeerde instelling of iemand die ten behoeve van hen werken, is de betreffende aanbieder of de instelling aansprakelijk. Dat laat onverlet dat uit de onderlinge verhouding tussen de aanbieder of instelling en de voor hem werkzame hulpverlener kan voortvloeien dat de aanbieder of instelling de door hem betaalde schadevergoeding op deze kan verhalen (zie artikel 6:102 BW).

10. Gegevensverwerking, beleidsinformatie en vermindering regeldruk

10.1. Inleiding

In het belang van de geestelijke, lichamelijke of maatschappelijke gezondheid van de betrokken jeugdigen is bij het verlenen van jeugdhulp sprake van noodzakelijke gegevensverwerking. Het gaat onder meer om:

- informatie-uitwisseling, afstemming en samenwerking tussen personen die vanuit hun beroepsmatige achtergrond hulp aan jeugdigen verlenen;
- risicosignalering door jeugdprofessionals via de landelijke verwijzindex risicojongeren (VIR);
- het gebruik van het burgerservicenummer (bsn) voor de informatie-uitwisseling;
- het gebruik van het bsn en gegevensverwerking ten behoeve van de beleidsinformatie om in het belang van de jeugdigen een samenhangend beleid te realiseren.

Verwerking van persoonsgegevens van de jeugdige raakt de persoonlijke levenssfeer. Bij de gegevensverwerking dient een inmenging in de persoonlijke levenssfeer steeds te worden afgewogen tegen het belang van de geestelijke, lichamelijke of maatschappelijke gezondheid van de betrokken jeugdige. Het belang van het kind dient hierbij – conform het IVRK – de eerste overweging te zijn.

Eerst wordt in paragraaf 10.2 ingegaan op het juridisch kader voor gegevensverwerking. Vervolgens wordt in paragraaf 10.3 aangegeven hoe de bescherming van persoonsgegevens in het kader van dit wetsvoorstel is geborgd, waarbij wordt ingegaan op de VIR en het gebruik van het bsn. Paragraaf 10.4 gaat in op de regeling van de beleidsinformatie en 10.5 gaat in op de vermindering van regeldruk.

10.2. Juridisch kader

10.2.1. Internationaal en Europeesrechtelijk kader

Een aantal verdragen, waarbij Nederland partij is, garandeert de bescherming tegen inmenging in de persoonlijke levenssfeer in het algemeen en tegen inmenging met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in het bijzonder. Hieronder wordt de toetsing aan de in internationale en Europeesrechtelijke kaders gestelde criteria samengevat.

a. IVRK en het VN-Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
Artikel 17 van het IVBPR geeft een ieder het recht op bescherming door de wet tegen willekeurige en onrechtmatige inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Artikel 16 van het IVRK regelt dit recht voor kinderen in het bijzonder. Gelet op de tekst van de beide verdragen is inmenging in de persoonlijke levenssfeer, zoals de verwerking van persoonsgegevens, enkel toegestaan als deze noodzakelijk is en op gerechtvaardigde grondslag geschiedt.

b. Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. *Het tweede lid* stelt dat beperking van dit recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer alleen is toegestaan voor zover die:

1. bij wet is voorzien;
2. noodzakelijk is in een democratische samenleving, en
3. een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient.

Ad 1. Bij de wet voorzien

Met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling is aan deze voorwaarde voldaan. In hoofdstuk 7 van deze wet wordt omschreven in welke gevallen en voor welke doelen persoonsgegevens verwerkt mogen worden. In deze artikelen wordt ook omschreven voor welke categorieën van personen gegevens mogen worden verwerkt, de omstandigheden waaronder en hoe lang deze mogen worden bewaard.

Ad 2. Noodzakelijk in een democratische samenleving

Het noodzaakcriterium wordt in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) nader ingevuld met de vereisten van een *dringende maatschappelijke behoefte, van proportionaliteit en van subsidiariteit*. Het wetsvoorstel is aan deze beginselen getoetst. In een goed georganiseerde en welvarende samenleving als de Nederlandse dienen voor alle jeugdigen de voorwaarden geschapen te worden om gezond en veilig op te groeien, zich te ontplooiën en naar vermogen deel te nemen aan de samenleving. Dit vraagt dat jeugdprofessionals over voldoende mogelijkheden beschikken om de hulpverlening onderling af te stemmen, dat jeugdigen met problemen tijdig in beeld zijn en tijdig preventieve ondersteuning wordt geboden. Instrumenten als de VIR en het bsn zijn hierbij onontbeerlijk.

Ad 3. Een geoorloofd, expliciet doel

Artikel 8, tweede lid, van het EVRM, stelt als legitimiteitseis dat een inbreuk op het recht op respect voor het privéleven uitsluitend mag geschieden binnen de kaders van de expliciet en limitatief in artikel 8, tweede lid, van het EVRM, opgesomde belangen. Eén van deze belangen is de bescherming van de gezondheid. Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat hieronder nadrukkelijk ook de gezondheid en het welzijn van jeugdigen geschaard dienen te worden.

c. Het Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens
Beginnelsen voor gegevensbescherming zijn neergelegd in het Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Dataprotectie-

verdrag). Dit betreft principes die inhouden dat gegevens rechtmatig moeten zijn verkregen, alleen voor specifieke en legitieme doeleinden mogen worden opgeslagen, evenredig moeten zijn in relatie tot het doel waarvoor ze zijn opgeslagen en niet langer mogen worden bewaard dan vereist voor het doel waarvoor ze zijn opgeslagen. Deze principes liggen ten grondslag aan de artikelen van dit wetsvoorstel die zien op gegevensverwerking. Het vereiste van doelbinding houdt in dat persoonsgegevens alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze verzameld zijn. In hoofdstuk 7 van deze wet wordt omschreven in welke gevallen en voor welke doelen persoonsgegevens verwerkt mogen worden.

d. Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens

De bepalingen van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (de Europese richtlijn) zijn uitgewerkt in de Wbp (zie hieronder paragraaf 10.2.2.).

10.2.2. Nationaalrechtelijk kader

De hierboven beschreven beginselen met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer hebben hun uitwerking gevonden in onze nationale regelgeving. Zowel in de Grondwet als in wetten in formele zin wordt aandacht geschonken aan dit grondrecht. Bijzondere aandacht in de onderhavige context verdient de Wbp, die in zijn geheel de bescherming van persoonsgegevens tot onderwerp heeft. Aan de Wbp liggen onder meer de beginselen uit het Dataprotectieverdrag en de Europese richtlijn ten grondslag.

a. Grondwet

Bij de herziening van de Grondwet in 1983 is in *artikel 10*, eerste lid, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitdrukkelijk als klassiek grondrecht geformuleerd inhoudende dat inbreuken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer bij of krachtens wet in formele zin moeten zijn geregeld. Artikel 10 sluit aan bij jurisprudentie van het EHRM over het respect voor de persoonlijke levenssfeer van het individu (artikel 8 EVRM), in relatie tot de opslag en het gebruik van persoonsgegevens. Het wetsvoorstel is hierboven reeds aan de door het EHRM ontwikkelde criteria in het kader van de verwerking van persoonsgegevens getoetst.

b. Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

Artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet en de Europese richtlijn zijn onder meer uitgewerkt in de Wbp. De Wbp bevat algemene normen voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens en bepaalt onder andere dat de verwerking op een zorgvuldige en behoorlijke wijze plaats dient te vinden en dat het verzamelen van persoonsgegevens met als doel deze in een bestand op te nemen, alleen is toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

Artikel 8 van de Wbp geeft in navolging van artikel 7 van de Europese richtlijn een limitatieve opsomming van de gronden die een gegevensverwerking rechtvaardigen. De artikelen 16 en verder van de Wbp bevatten regels over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. De artikelen 17 en volgende van de Wbp bevatten een aantal specifieke uitzonderingen, bijvoorbeeld voor hulpverleners of instanties voor gezondheidszorg om gezondheidsgegevens van iemand te verwerken voor zover

dat noodzakelijk is voor een goede behandeling of verzorging van de betrokkene. Voor zover hier relevant kan het verwerken van bijzondere persoonsgegevens een grondslag vinden in een bijzondere wet, indien aan twee voorwaarden is voldaan: de verwerking dient noodzakelijk te zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en er dienen in het belang van de persoonlijke levenssfeer passende waarborgen te worden gecreëerd. In dit wetsvoorstel is dit het geval. In de aanhef van dit hoofdstuk wordt het zwaarwegende belang aangegeven en in het wetsvoorstel zijn passende waarborgen opgenomen die in een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling nader worden uitgewerkt.

Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) wijst er in zijn advies op dat aan een grootschalige verwerking van gegevens, zoals die uit dit wetsvoorstel voortvloeit, risico's zijn verbonden. Op het advies van het Cbp wordt in paragraaf 13.2.2 van deze memorie van toelichting nader ingegaan. De betrokken verwerkers van persoonsgegevens op wie de verantwoordelijkheid rust de bepalingen ter zake van deze wet en van de Wbp na te leven, zijn het college, de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling, de raad voor de kinderbescherming, het AMHK alsmede de rechtspersoon die vertrouwenspersonen in dienst heeft.

10.3. Bescherming persoonsgegevens in het wetsvoorstel

10.3.1. Algemeen

Het wetsvoorstel bevat op een aantal punten concretisering van de algemene normen van de Wbp. Deze bijzondere regels ten aanzien van de VIR, bsn en beleidsinformatie zijn daarmee een aanvulling op of nadere uitwerking van de bepalingen van de Wbp. Op de gebieden die niet in het onderhavige wetsvoorstel zijn geregeld, geldt de Wbp als algemene wet.

Voor de informatie-uitwisseling, afstemming en samenwerking tussen personen die vanuit hun beroepsmatige achtergrond hulp aan jeugdigen verlenen bieden daarmee in algemene zin de artikelen 8, 9 en 21 van de Wbp de grondslag voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens inhoudende dat deze uitsluitend worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verzameld of een daarmee verenigbaar doel. Gezien de verschillende taken, moet ervoor worden gezorgd dat gegevens die in het kader van een bepaalde taak worden verzameld niet zonder meer worden gebruikt voor de uitoefening van een andere taak («doelbinding»). Daarbij is immers een ander doel in het geding.

De regeling van het inzagerecht en bewaren en vernietigen van bescheiden van de voorgestelde artikelen 7.3.1 e.v. geldt als een bijzondere regeling die derogeert aan de Wbp, maar slechts voor zover het gegevens betreft met betrekking tot degene aan wie hulp wordt verleend. Betreffen de gegevens anderen dan degene aan wie hulp wordt verleend, dan gelden de bepalingen van de Wbp onverkort.

De zorgvuldige uitwisseling van persoonsgegevens blijft in de dagelijkse werkpraktijk een complex vraagstuk. Het Rijk biedt verschillende instrumenten aan om de omgang met de wet- en regelgeving omtrent gegevensuitwisseling te verduidelijken en te vergemakkelijken. Zo kan eenieder bijvoorbeeld via www.privacywegwijzer.nl aan de hand van eenvoudige vragen antwoord krijgen op de vraag welke professionals met wie informatie mogen uitwisselen. Ook is in 2011 de brochure «Samenwerken in de jeugdketen, een instrument voor gegevensuitwisseling» uitgebracht, waarin duidelijk en in eenvoudige taal wordt uitgelegd welke stappen gezet moeten worden om te komen tot de beslissing al dan niet gegevens uit te wisselen.

10.3.2. Verwijsindex risicojongeren en gezinsfunctionaliteit

10.3.2.1. Inleiding

In dit wetsvoorstel zijn de bepalingen betreffende de verwijsindex risicojongeren (VIR) overgenomen uit de Wjz. Het gebruik van de verwijsindex risicojongeren is inmiddels geëvalueerd.⁷⁰ Op basis van de bevindingen in de evaluatie kan worden geconcludeerd dat werken met de verwijsindex in ieder geval een duidelijke meerwaarde heeft als het gaat om de bovenregionale component. Professionals ervaren deze meerwaarde in hun werkpraktijk. Binnen hun gemeente of regio hebben zij vaak door contacten met andere professionals al risicojongeren in beeld. Bovenregionaal is de VIR echter het enige hulpmiddel om met andere professionals in contact te komen. Uit de evaluatie blijkt dat de VIR ook meerwaarde heeft voor het zicht houden op jeugdigen in geval van verhuizing en zorgmijddend gedrag. Het onderzoek wijst ook uit dat de winst in efficiëntie als meerwaarde wordt ervaren. De winst is erin gelegen dat meldingsbevoegden, na de uitwisseling van relevante informatie, niet steeds opnieuw het wiel hoeven uit te vinden wat betreft de aanpak van de problematiek van de betrokken jeugdige. Ook wordt winst in efficiëntie geboekt doordat VIR snel en gericht zoekt.

Hoewel de meerwaarde van de VIR uit de evaluatie blijkt, zijn er ook zaken die nog aandacht behoeven. Professionals ervaren een drempel om te melden, omdat zij bang zijn het vertrouwen van de jeugdige of zijn ouders te schaden door te melden en omdat ze niet goed weten wanneer een melding opportuun is. Het beeld is dat de VIR aan kracht zou winnen als er vaker gemeld wordt. Daartegenover staat dat sommige professionals voor de contacten met andere professionals binnen de regio niet het gevoel hebben dat melding in de VIR veel meerwaarde heeft.

Uit de evaluatie blijkt dat bij de gebruikers van de VIR behoefte bestaat aan doorlopende training in het gebruik ervan, eenduidigheid in meldcriteria, en meer bekendheid ermee. Verder is er behoefte bij professionals aan duidelijkheid met betrekking tot de rol en meerwaarde van de VIR bij de samenwerking binnen de regio. Onder gemeentelijke regie zouden afspraken hierover gemaakt moeten worden, waarbij de rol van de VIR meer ingepast moet worden in andere werkprocessen en samenwerkingsafspraken tussen professionals. Volgens de resultaten van het onderzoek kan door te voorzien in deze behoeften, (het werken met) de VIR verder worden geoptimaliseerd en het aantal meldingen worden vergroot. Hiervoor is inzet nodig op verschillende terreinen, vooral van gemeenten, branche-organisaties en beroepsverenigingen.

Daarnaast blijkt uit de evaluatie de maatschappelijke behoefte om de regelgeving te wijzigen op het punt van een gezinsfunctionaliteit. Volgens professionals is de gezinsfunctionaliteit noodzakelijk, omdat er op die manier minder gefragmenteerd en meer gezinsgeoriënteerd gewerkt kan worden. De gezinsfunctionaliteit – die het mogelijk maakt dat hulpverleners van elkaars betrokkenheid bij andere jeugdigen binnen eenzelfde gezin op de hoogte worden gesteld – is dan ook opgenomen in het wetsvoorstel. In het navolgende wordt hier uitgebreid op ingegaan.

⁷⁰ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 256.

10.3.2.2. Gezinsfunctionaliteit

Tijdens de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met de introductie van de verwijsindex risicojongeren heeft de Tweede Kamer de motie Sterk/Dijsselbloem⁷¹ aangenomen waarin de regering wordt verzocht zo spoedig mogelijk de gezinsmelding op te nemen in de wet. Op dit moment komen via de verwijsindex alleen individuele risicojongeren in beeld. Het is echter bekend dat deze jeugdigen vaak afkomstig zijn uit gezinnen waar sprake is van een cumulatie van problemen.

Uit verschillende veldconsultaties, die onder meer hebben geresulteerd in een eerder aan de Tweede Kamer aangeboden haalbaarheidsstudie⁷², uit de onderhavige motie, en uit de evaluatie van de verwijsindex risicojongeren⁷³ blijkt een maatschappelijke behoefte aan een functionaliteit die het mogelijk maakt een gezin, of in ieder geval de jeugdigen met problemen binnen een gezin, in beeld te krijgen bij de betrokken professionals, zodat ook deze jeugdigen vroegtijdig de zorg, hulp en bijsturing kunnen krijgen die zij nodig hebben.

Naar aanleiding van het debat over het wetsvoorstel met betrekking tot de verwijsindex⁷⁴ zal de gezinsfunctionaliteit als volgt worden ingevuld. Een jeugdige die aan de verwijsindex wordt gemeld, wordt niet alleen meer gematcht met zijn eigen bsn, maar ook met de bsn van jeugdigen die dezelfde ouders hebben of die op hetzelfde adres wonen. Hulpverleners worden dan dus niet meer alleen op de hoogte gesteld van het feit dat een andere hulpverlener dezelfde jeugdige aan de verwijsindex heeft gemeld, maar ook dat eerder al een broertje of zusje is gemeld. Bij de uitwerking hiervan is uitgegaan van een zo groot mogelijk bereik binnen de doelgroep, maar van een zo gering mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. De inrichting van de gezinsfunctionaliteit komt zo het meest tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer dat slechts die jeugdigen via de verwijsindex in beeld komen, met wie ècht iets aan de hand is⁷⁵.

10.3.2.3. Systeem

Het inrichten van een functionaliteit die een gezinsmelding mogelijk maakt, is vanuit een technisch oogpunt – anders dan het gebruik ervan – complex. De verwijsindex risicojongeren is aangesloten op het netwerk van gemeentelijke geautomatiseerde basisadministraties van persoonsgegevens (gba). Deze aansluiting staat ten dienste van toetsing voor authenticatie en van bevraging rondom verhuisbewegingen. Op basis daarvan kan een signaal worden afgegeven als de betrokkene al eerder is gemeld aan de verwijsindex. Deze systematiek is ontworpen vanuit het oogpunt van hulp aan individuele jeugdigen. Op het moment dat een gezinsfunctionaliteit bij de verwijsindex wordt geoperationaliseerd, heeft dat in de techniek tot gevolg dat meerdere bevragingen aan de gba noodzakelijk zijn.

In de gba worden geen gegevens opgenomen met betrekking tot horizontale familierechtelijke relaties. De horizontale relaties zullen dus moeten worden achterhaald door middel van de verticale familierechtelijke relaties die wel in de gba zijn opgenomen. Ook om te bepalen welke

⁷¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 38.

⁷² Kamerstukken II 2008/09, 31 001, nr. 55.

⁷³ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 256.

⁷⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 54.

⁷⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 50.

jeugdigen er naast de betrokken jeugdige op hetzelfde adres wonen, zijn meerdere bevragingen van de gba nodig. Eenvoudig gezegd wordt de gba – na de bovengenoemde authenticatie – gevraagd wie de ouders zijn van de betrokken jeugdige en of deze ouders nog meer (gemelde) kinderen hebben. En er wordt de gba gevraagd waar de betrokken jeugdige woont en of daar nog meer (gemelde) jeugdigen wonen.

Om de inrichting van een gezinsfunctionaliteit te kunnen realiseren, is de verwijsindex risicojongeren zo aangepast dat het systeem de noodzakelijke bevragingen kan uitvoeren. Daarbij zijn er aanpassingen in de techniek gedaan om responssignalen van de gba te kunnen verwerken en om te kunnen zetten in de juiste signalen voor de professionals die de verwijsindex gebruiken. Ten slotte is, in overleg met minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die de verantwoordelijkheid draagt voor de Wet gba, de autorisatie voor de verwijsindex bij de gba uitgebreid, zodat de gba daadwerkelijk responssignalen op de bevragingen kan geven.

Met de gezinsfunctionaliteit ontstaat er dus een match in de verwijsindex tussen een jeugdige en een broertje of zusje als één van de ouders voor beide jeugdigen dezelfde is *of* als beide jeugdigen op hetzelfde adres wonen, *en* als beide jeugdigen aan de verwijsindex gemeld zijn.

10.3.2.4. Verwerking van persoonsgegevens

Het gebruik van een functionaliteit in de verwijsindex die een gezinsmelding mogelijk maakt – net als het werken met de verwijsindex zoals we die nu kennen – het verwerken van persoonsgegevens in. De gezinsfunctionaliteit zal daarin echter verder gaan dan de verwijsindex in haar huidige vorm. Zoals hierboven al aangegeven wordt de gba immers meer bevraagd. Derhalve is wetgeving die betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens van toepassing, zowel in nationaalrechtelijk als in internationaal- en Europeesrechtelijk kader.

Elke beperking van een grondrecht moet op de eigen merites te worden beoordeeld. Zo ook de beperking op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het kader verwijsindex. Bij het doen van een melding aan de verwijsindex wordt de inmenging in de persoonlijke levenssfeer afgewogen tegen het belang van de geestelijke, lichamelijke of maatschappelijke gezondheid van de betrokken de jeugdige. Het belang van het kind dient hierbij de eerste overweging te zijn. Zo is reeds overwogen in de memorie van toelichting bij de Wet verwijsindex risicojongeren⁷⁶, en dit geldt evengoed in het kader van de gezinsfunctionaliteit.

Een aantal verdragen waarbij Nederland partij is, en de Nederlandse Grondwet garanderen de bescherming tegen inmenging in de persoonlijke levenssfeer in het algemeen en tegen ongeoorloofde verwerking van persoonsgegevens in het bijzonder. Het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie geven in overweging dat systemen voor de verwerking van gegevens ten dienste staan van de mens. Deze systemen dienen de fundamentele rechten en vrijheden en in het bijzonder de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen dan ook te respecteren⁷⁷.

⁷⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 3.

⁷⁷ Richtlijn 95/46/EG (PbEG 1995 L 281).

Artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten⁷⁸ geeft een ieder het recht op bescherming door de wet tegen willekeurige en onrechtmatige inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Artikel 16 van het Verdrag inzake de rechten van het kind⁷⁹ regelt dit recht voor kinderen in het bijzonder. Gelet op de tekst van de beide verdragen is inmenging in de persoonlijke levenssfeer, zoals de verwerking van persoonsgegevens, slechts toegestaan als deze noodzakelijk is en op een gerechtvaardigde grondslag geschiedt. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, en artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden⁸⁰ bepalen dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Artikel 8, tweede lid, van het EVRM stelt dat beperking van dit recht alleen is toegestaan voor zover die a) bij wet is voorzien, b) noodzakelijk is in een democratische samenleving en c) een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient.

a Bij wet voorzien

Met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling is aan deze voorwaarde voldaan. Artikel 8, van het EVRM, en daarop gebaseerde jurisprudentie stellen ook eisen aan de kwaliteit van de wettelijke regeling. Deze houden in dat de wettelijke regeling voor de burger voldoende toegankelijk en kenbaar moet zijn. De regeling moet voldoende precies zijn geformuleerd, zodat de burger vooraf kan weten onder welke omstandigheden en voorwaarden persoonsgegevens mogen worden verwerkt. De regeling moet bovendien waarborgen bieden tegen willekeurige inmenging van de overheid in de persoonlijke levenssfeer van de burger en tegen misbruik van bevoegdheden. Dit betekent dat de wet moet omschrijven in welke gevallen en voor welke doelen persoonsgegevens verwerkt mogen worden.

De operationalisering van de gezinsfunctionaliteit betekent de toevoeging van een tweetal voorzieningen aan de verwijzindex en een uitbreiding van de gegevensset die een signaal uit de verwijzindex bevat, indien het signaal voortvloeit uit twee of meer meldingen die niet dezelfde jeugdige betreffen. De voorzieningen voor de gezinsfunctionaliteit zijn geborgd in artikel 7.1.2.3, eerste lid, onder d en e, van het wetsvoorstel. En de – overigens zeer beperkte – uitbreiding van de gegevensset is opgenomen in artikel 7.1.4.3, tweede lid, van het voorstel.

De gezinsfunctionaliteit verandert de doelstellingen van de verwijzindex, de omstandigheden waaronder een jeugdige gemeld kan worden en de kring van meldingsbevoegden niet. De waarborgen die in het kader van de verwijzindex zijn ingericht, zowel met betrekking tot de beveiliging van het systeem als met betrekking tot de rechtsbescherming van de betrokkenen, worden op geen enkele wijze beperkt.

b Noodzakelijk in een democratische samenleving

Het begrip «noodzaak» vervult in het EVRM een belangrijke functie waar het gaat om de begrenzing van de kernbevoegdheden tot verwerken van persoonsgegevens. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vult dit criterium in zijn jurisprudentie in met de vereisten van een dringende maatschappelijke behoefte, proportionaliteit en subsidiariteit.

⁷⁸ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16 december 1966 (Trb. 1966, 99; 1978, 177).

⁷⁹ Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989 (IVRK) (Trb. 1990, 170; 1997, 83).

⁸⁰ Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), 4 november 1950 (Trb. 1951, 154; 1990, 156).

– Dringende maatschappelijke behoefte

Zowel de Tweede Kamer als de beroepspraktijk heeft de behoefte aan een gezinsfunctionaliteit bij herhaling geëxpliciteerd. Uit de ervaring van zorg- en hulpverleners is bekend dat veel jeugdigen die risico's lopen afkomstig zijn uit gezinnen waarin sprake is van een cumulatie van problemen en waarbij meerdere hulpverleners bij betrokken zijn. Een zwaarwegende overweging daarbij is dat jeugdigen in sterke mate afhankelijk zijn van en gevormd worden door de gezinsomgeving. In de praktijk blijkt, dat de risicosignalen over verschillende jeugdigen binnen één gezin er wel zijn, maar niet of nauwelijks samenkomen. Daardoor vindt er geen samenwerking plaats op gezinsniveau en is de zorg voor de verschillende jeugdigen in hetzelfde gezin niet adequaat. Om te komen tot een effectievere hulpverlening – niet alleen aan die individuele jeugdige, maar ook aan andere jeugdigen uit hetzelfde gezin – is het noodzakelijk, dat professionals zicht krijgen op de gezinssituatie van de jeugdige bij wie zij risico's signaleren. Het is daarbij van groot belang dat betrokken professionals op de hoogte zijn van elkaars betrokkenheid bij verschillende jeugdigen binnen een gezin, zodat zij hulpverlening kunnen afstemmen in het kader van «één gezin, één plan». Met de gezinsfunctionaliteit wordt het mogelijk dat professionals niet alleen op de hoogte worden gesteld van elkaars betrokkenheid bij de jeugdige die zij gemeld hebben, maar ook bij de andere jeugdigen die gemeld zijn van dezelfde ouders of met hetzelfde woonadres.

De realisatie van een gezinsfunctionaliteit zal leiden tot effectievere en efficiëntere hulpverlening. Meldingsbevoegde professionals zullen met de gezinsfunctionaliteit de tijd uitsparen die het kost om actief zicht te krijgen op welke andere professionals ook betrokken zijn bij kinderen uit het desbetreffende gezin. Bovendien leidt vroegtijdige afstemming tot beter gerichte en eenduidigere hulpverlening.

– Proportionaliteit

Het proportionaliteitsbeginsel verlangt een redelijke verhouding tussen het te dienen belang en de inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. De inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokken natuurlijke persoon mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Deze toets speelt een rol wanneer het gaat om de toepassing van de uitoefening van een bevoegdheid tot de verwerking van persoonsgegevens. Dit vergt een belangenafweging aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval, net als het geval is bij het huidige gebruik van de verwijsindex. Bij melding in de verwijsindex wordt het belang van de betrokken jeugdigen afgewogen tegen het belang van vroegtijdige signalering van risico's die jeugdigen in hun ontwikkeling naar volwassenheid belemmeren. Bij het gebruik van het meldrecht dat bestaat voor de verwijsindex, en dat gelijkelijk zal gelden voor de gezinsfunctionaliteit, weegt de meldingsbevoegde dit zwaarwegende belang af tegen het belang van respect voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokken jeugdigen.

Of het nodig is na een melding daadwerkelijk dossierinformatie met elkaar te delen, is binnen de systematiek van het werken met de verwijsindex nadrukkelijk overgelaten aan de professionals. Hieraan verandert de gezinsfunctionaliteit niets. Het thans geldende recht is en blijft het uitgangspunt bij uitwisseling van inhoudelijke informatie betreffende de problematiek van de betrokken jeugdige. Doorslaggevend daarbij zal telkens zijn of het delen van informatie noodzakelijk is met het oog op de hulp, zorg of bijsturing die de jeugdige nodig heeft. Conform artikel 3, van het IVRK, vormen de belangen van het kind hierbij de eerste overweging.

Daarbij komt de eis van subsidiariteit, waaraan wordt voldaan als het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt. Door zo dicht mogelijk bij de huidige werking van de verwijfsindex te blijven – in die zin dat individuele risicojongeren, die gemeld zijn aan de verwijfsindex door middel van een gezinsfunctionaliteit, ook gematcht zouden kunnen worden met gezinsleden van deze risicojongere die al eerder aan de verwijfsindex zijn gemeld – is het mogelijk te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

In aanloop naar de ontwikkeling van de gezinsfunctionaliteit zijn de nodige alternatieven overwogen om zorg- en hulpverleners van elkaars betrokkenheid bij verschillende jeugdigen binnen een gezin op de hoogte stellen. Daarbij zijn twee denkrichtingen in consideratie genomen. De eerste betreft het inwinnen van informatie bij het betrokken gezin. Hieraan kleven echter belangrijke nadelen: beperkte betrouwbaarheid van verstrekte informatie, tijdverlies en de betrokken cliënt wordt gevraagd steeds opnieuw zijn verhaal te doen. De beperkte betrouwbaarheid is een gevolg van mogelijk zorgmijndend gedrag of van beperkte kennis van de ondervraagde omtrent betrokkenheid van andere professionals bij overige gezinsleden. Het tijdverlies is erin gelegen dat de betrokken professionals in eerste instantie vooral op zoek zullen zijn andere professionals die bij hetzelfde gezin betrokken zijn, in plaats van met diagnosestelling en hulpverlening. Bovendien zal de betrokken cliënt zich in dit scenario telkens weer geconfronteerd zien met dezelfde vraag. De gezinsfunctionaliteit van de verwijfsindex is betrouwbaar, omdat uit wordt gegaan van de informatie die door professionals wordt verschaft, namelijk de melding van een jeugdige. Omdat de verwijfsindex – en dus de gezinsfunctionaliteit – geautomatiseerd signaleert, vindt er geen tijdverlies plaats. En in plaats van iedere de cliënt met de vraag te confronteren welke professionals er nog meer bij hem of bij zijn gezinsleden zijn betrokken, wordt deze vraag aan de verwijfsindex gesteld door middel van een melding.

De tweede denkrichting betreft het inwinnen van informatie bij andere professionals. Een dergelijke rondvraag, al dan niet met behulp van geautomatiseerde systemen, betekent een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken jeugdigen dan gebruik van de gezinsfunctionaliteit. Rondvragen naar iemands betrokkenheid bij een bepaalde jeugdige of zijn gezin houdt immers in dat ook professionals worden benaderd die in het geheel niet betrokken zijn. Een geautomatiseerde benadering betekent dat in ieder geval in de systemen van verschillende betrokken en niet betrokken professionals «gekeken» zal moeten worden. Dit brengt de nodige veiligheidsrisico's met zich mee. De verwijfsindex en de gezinsfunctionaliteit als onderdeel daarvan zijn gekoppeld aan de betrokken jeugdigen zelf. En die jeugdigen worden slechts door de verwijfsindex herkend, als er reeds eerder een melding van hen is gedaan. Als een jeugdige namelijk niet aan de verwijfsindex is gemeld, kan de verwijfsindex geen signaal over hem afgeven.

Om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene te beperken, bestaat er een aantal maatregelen. Deze maatregelen bestaan al voor de verwijfsindex zoals die nu is en deze maatregelen gelden onverkort voor de gezinsfunctionaliteit. Het meeste cruciale is dat er in de verwijfsindex en dus ook in de gezinsfunctionaliteit geen inhoudelijke gegevens staan of komen te staan: de verwijfsindex bevat geen dossierinformatie. Verder zijn de zware eisen aan het aanwijzen van meldingsbevoegden, de waarborgen om het doen van een melding en de nadrukke-

lijke aandacht voor de technische beveiliging ongewijzigd van toepassing op de gezinsfunctionaliteit.

Ingevolge de Wet bescherming persoonsgegevens is de informeerplicht jegens de genoemde jeugdigen van kracht, waaronder de rechtsmiddelen die deze wet biedt.

c Geoorloofd en expliciet doel

Artikel 8, tweede lid, van het EVRM, stelt als legitimiteitseis dat een inbreuk op het recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer uitsluitend mag geschieden binnen de kaders van de expliciet en limitatief in artikel 8, tweede lid, van het EVRM, opgesomde belangen. Wat deze legitimiteitseis betreft kan onverkort verwezen worden naar de memorie van toelichting bij de Wet verwijfsindex risicojongeren.⁸¹ De doelstelling van de verwijfsindex blijft na invoering en implementatie van de gezinsfunctionaliteit immers ongewijzigd.

De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de verwijfsindex, en dus de gezinsfunctionaliteit als onderdeel daarvan, geschiedt binnen de kaders van de bescherming van de gezondheid. Het belang van de bescherming van de gezondheid is één van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM, opgesomde belangen. Mede op grond van het IVRK, heeft de overheid de taak om passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen te nemen om de bescherming en de zorg voor het welzijn van het kind te verzekeren en in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden voor de ontwikkeling van het kind te waarborgen.

Volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens mag van de autoriteiten worden verwacht dat informatie met betrekking tot de verschillende problemen van een jeugdige bij elkaar wordt gebracht.⁸² Uit de overweging van het Hof blijkt dat voortschrijdend wetenschappelijk inzicht de aansprakelijkheid van de Staat voor tekortkomingen in de kindbescherming kan verhogen. Hiermee wordt het belang aangegeven dat het Hof hecht aan de gezondheid en het welzijn van jeugdigen, ook in relatie tot de verwerking van persoonsgegevens. Een instrument als de verwijfsindex, inclusief de gezinsfunctionaliteit, past in de redenering van het Hof, omdat zij meldingsbevoegden op de hoogte stelt van elkaars betrokkenheid bij bepaalde jeugdigen, overigens zonder inhoudelijke informatie met betrekking tot de gesignaleerde risico's te verwerken.

10.3.3. Gebruik van het burgerservicenummer

Op grond van artikel 24 van de Wbp gelden voorwaarden bij het verwerken van persoonsnummers, zoals het burgerservicenummer (bsn), die bij de wet zijn geregeld. Een dergelijk nummer mag alleen worden gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet of voor doeleinden bij de wet bepaald. Expliciet is in het wetsvoorstel bepaald dat het bsn gebruikt moet worden in het kader van het verlenen van jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Verschillende aanbieders van jeugdhulp zoals die van verplichte jeugd-ggz en jeugd-vb moeten het bsn al gebruiken. Om dit ook voor de huidige jeugdzorg al verplicht te stellen is een wetsvoorstel in voorbereiding.

De verplichting het bsn te gebruiken, kan gezien worden als een inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de jeugdige, die hij heeft op grond van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, en op grond van artikel 8, eerste lid, van het EVRM.

⁸¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 3.

⁸² EHRM, uitspraak van 15 januari 2003, 33218/96, r.o. 88.

Artikel 8, tweede lid, van het EVRM staat beperking van dit recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer toe op de strikte voorwaarden dat die beperking a) bij wet is voorzien, b) noodzakelijk is in een democratische samenleving en c) een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient. Het begrip «noodzaak» vervult in het EVRM een belangrijke functie waar het gaat om de begrenzing van de bevoegdheid tot het verwerken en verstrekken van persoonsgegevens. Het noodzaakcriterium wordt in jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens ingevuld met de vereisten van een dringende maatschappelijke behoefte, subsidiariteit en proportionaliteit. Het wetsvoorstel is aan de beginselen van artikel 8, tweede lid, van het EVRM getoetst.

a) Bij wet voorzien

Naast de verplichting van artikel 8, tweede lid, van het EVRM, dat een beperking van het recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer bij wet dient te zijn voorzien, gelden de voorschriften van de Wabb. De voorschriften van de Wabb bepalen ondermeer dat het gebruik van het bsn bij of krachtens wet is geregeld. Met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling is aan deze voorwaarde voldaan.

Artikel 8 van het EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie stellen ook eisen aan de kwaliteit van de wettelijke regeling. De regeling moet voldoende precies zijn geformuleerd, zodat de burger vooraf kan weten onder welke omstandigheden en voorwaarden persoonsgegevens mogen worden verwerkt. De wet moet bovendien omschrijven in welke gevallen en voor welke doelen de persoonsgegevens verwerkt mogen worden. Het doel en het kader voor het gebruik van het bsn in de jeugdzorg staan vermeld in het voorgestelde artikel 7.2.1. Het bsn mag slechts worden gebruikt, na vaststelling van het bsn van de jeugdige. Het voorgestelde artikel 7.2.6 bepaalt onder welke omstandigheden, namelijk bij spoedende jeugdhulp, kan worden afgeweken van deze voorwaarden.

b) Noodzakelijk in een democratische samenleving

Deze eis omvat drie onderdelen: is er sprake van een dringende maatschappelijke behoefte en is voldaan aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit?

– Dringende maatschappelijke behoefte

Binnen de jeugdhulpsector is het nut van een uniek cliëntnummer erkend en wordt de komst van het bsn als noodzakelijk gezien. De MO-groep (nu: Jeugdzorg Nederland) heeft in april 2007 opdracht gegeven tot een impactstudie, met als doel meer inzicht te krijgen in de consequenties van de invoering van het bsn in de jeugdzorg. In het rapport *Burgerservicenummer: voor een soepele jeugdzorg*⁸³, dat naar aanleiding van deze impactstudie is uitgebracht, wordt geconcludeerd, dat de motivering die aan de invoering van het bsn in het algemeen ten grondslag ligt – eenduidige, veilige en efficiënte verwerking van gegevens binnen en tussen verschillende gegevenshuishoudingen – zonder meer opgaat voor de jeugdhulpsector. Juist nu er steeds meer gewerkt wordt met digitale gegevensuitwisseling tussen ketenpartners in de jeugdhulpsector is het gebruik van een uniek nummer als het bsn noodzakelijk. Deze conclusie heeft niet alleen betrekking op de gemeente, ook de invoering bij jeugdhulpaanbieders vormt een harde randvoorwaarde voor de noodzakelijke digitalisering van de samenwerking tussen de gemeente en de jeugdhulpaanbieders. Voorts wordt geconcludeerd dat het bsn ook een

⁸³ Jeugdzorg Nederland, juli 2007.

grote meerwaarde heeft voor de eigen organisatie en voor meer betrouwbare beleidsinformatie.

De verplichting het bsn te gebruiken zal een verbetering in de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen betekenen. Met het gebruik van het bsn wordt namelijk voorkomen dat personen worden verwisseld, dat onjuiste gegevens worden verstrekt en dat benodigde gegevens niet worden verstrekt. Het gebruik van het bsn in een gegevenshuishouding waarborgt dat de betreffende gegevens daadwerkelijk betrekking hebben op de betrokken persoon en dat die gegevens snel en accuraat bij elkaar kunnen worden gezocht. Het gebruik van het bsn is daarbij een waarborg dat de juiste benodigde informatie uit verschillende gegevenshuishoudingen foutloos bij elkaar komt. Het gebruik van het bsn betekent een reductie van het risico op fouten en een reductie in de administratieve lasten.

Het aanbod in de jeugdsector groeit, in inhoudelijke diversiteit en in het aantal aanbieders. De verantwoordelijkheid voor de zorg voor jeugd staat op het punt te worden gedecentraliseerd naar gemeentelijke overheden. De betrokken jeugdigen en ouders zoeken ondersteuning, hulp en zorg bij verschillende aanbieders, niet in de laatste plaats vanwege de steeds verdergaande specialisatie van aanbieders. In deze complexe realiteit is het niet mogelijk om de kwaliteit van de hulpverlening te garanderen zonder het gebruik van het bsn. Het gebruik van het bsn is hiermee noodzakelijk om tijdig de juiste ondersteuning, hulp en zorg aan de betrokken jeugdige te kunnen bieden.

Hiermee wordt overigens aangesloten bij het oordeel van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat van de autoriteiten mag worden verwacht dat informatie met betrekking tot de verschillende problemen van een jeugdige bij elkaar wordt gebracht.⁸⁴ Uit de overweging van EHRM blijkt dat voortschrijdend wetenschappelijk inzicht de aansprakelijkheid van de staat voor tekortkomingen in de kinderscherming kan verhogen. Het EHRM geeft met deze overweging het belang aan dat het hecht aan de gezondheid en het welzijn van jeugdigen, ook in relatie tot de verwerking van persoonsgegevens. Het gebruik van het bsn in de jeugdhulp past in de redenering van het EHRM, omdat het de betrokken partijen in staat stelt tijdig de juiste ondersteuning, hulp en zorg aan de betrokken jeugdige te bieden.

Bovendien is de grote mate van betrouwbaarheid en efficiency bij de uitwisseling van gegevens met name van belang bij de overgang naar een nieuw jeugdstelsel. De verantwoordelijkheid voor de zorg voor jeugd verschuift van provincies, Rijk en zorgverzekeraars naar gemeenten. Dit kan gevolgen hebben voor het aanbod van jeugdhulp aan individuele jeugdigen. Om te zorgen voor een vlekkeloze overdracht van persoonsgegevens aan gemeenten en tussen verschillende betrokken aanbieders is het gebruik van het bsn noodzakelijk. Het is van belang dit al vóór inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet te regelen, om zo ervaring op te doen en een goede overdracht van persoonsgegevens te waarborgen bij de transitie naar het nieuwe stelsel. Voorts wordt door het gebruik van het bsn bewerkstelligd dat bij de overdracht de aantallen unieke cliënten bekend zijn en dubbeltellingen worden voorkomen. Daarom is een afzonderlijk wetsvoorstel in voorbereiding om het gebruik van het bsn ook voor de huidige jeugdzorg reeds verplicht te stellen.

⁸⁴ EHRM, uitspraak van 15 januari 2003, 33218/96, E and others v. UK.

– Subsidiariteit

Aan de eis van subsidiariteit wordt voldaan als het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt voor de betrokkene, van wie persoonsgegevens worden verwerkt.

Het bsn is in het leven geroepen om gegevensverwerking door of gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen of andere gebruikers, aan wie het gebruik van het bsn bij of krachtens wet is voorgeschreven, met betrekking tot een bepaalde persoon effectief en efficiënt te laten verlopen. De effectiviteit is erin gelegen dat het bsn een uniek nummer is dat is verbonden met een uniek persoon. Nadat de betrokken professional zich er eenmaal van heeft vergewist dat een bepaald bsn de persoon voor hem toebehoort, kan hij er vervolgens altijd zeker van zijn dat met dat bsn de desbetreffende persoon wordt bedoeld. De efficiencywinst is het gevolg van de mogelijkheid om gegevens aan het bsn te koppelen. Indien noodzakelijk kunnen de gekoppelde gegevens tussen betrokken professionals worden uitgewisseld zonder dat twijfel bestaat over bij welke persoon de uitgewisselde gegevens horen. Het bsn zelf bevat geen informatie over de persoon aan wie het is toegekend.

Wanneer het bsn wordt gebruikt kunnen naw-gegevens achterwege gelaten worden bij uitwisseling van gegevens tussen professionals,. Dit betekent dat een derde deze gegevens moeilijker aan een identificeerbare persoon zal kunnen koppelen. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene zal met deze wetenschap en met de toename in effectiviteit en efficiency door het gebruik van het bsn in de jeugdhulp zelfs kleiner zijn dan met de huidige uitwisseling van gegevens.

Enig ander denkbaar systeem voor gegevensuitwisseling in de jeugdhulp – inclusief het bestaande – leidt niet tot de effectiviteit (zekerheid) en efficiency (lastenreductie) die het bsn kan bieden.

Met dit wetsvoorstel worden eenduidigheid en veiligheid binnen en tussen de verschillende gegevenshuishoudingen van de betrokken partijen gewaarborgd. Het verplicht stellen van het gebruik van één nummer waarborgt de eenduidigheid. Daarmee wordt het gebruik van meer en andere persoonsidentificerende nummers overbodig gemaakt. De veiligheid – de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken jeugdige en de zekerheid dat de betreffende persoonsgegevens op die jeugdige betrekking hebben – wordt gewaarborgd door de reeds bestaande expliciete regulering van het bsn en de passende ondersteuning bij het gebruik van het bsn.

– Proportionaliteit

De proportionaliteitseis houdt in dat de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van de persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.

Alle in het voorstel beoogde verwerkers zijn in het kader van de door hen te verlenen ondersteuning, hulp en zorg – indien noodzakelijk voor bepaalde doelen – ook bevoegd bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Het voorstel verbreedt de doelstelling van en de doelgroep voor de verwerking niet. Voor een deel van de verwerkers voorziet het voorstel in een wijziging van de bevoegdheid het bsn te gebruiken naar een verplichting het bsn te gebruiken. En een deel van de verwerkers ziet hun bevoegdheid om een bepaalde gegevensset te verwerken uitgebreid met de verplichting het bsn te gebruiken.

De randvoorwaarden voor de verwerking van persoonsgegevens zoals die worden gesteld door de Wbp en door sectorale wetgeving, blijven overigens onverkort van toepassing. De bestaande waarborgen met betrekking tot beveiliging van persoonsgegevens en de rechtsbescherming die de betrokken personen genieten worden dus geenszins beperkt.

De bovengenoemde geringe formele uitbreiding van de mogelijke verwerking van persoonsgegevens – in de vorm van het verplichte gebruik van het bsn – zal leiden tot een significante verbetering in gegevenshuishouding van de jeugdhulpaanbieders en in de hulpverlening aan de betrokkenen. Het gebruik van het bsn zal ertoe leiden dat het risico op fouten drastisch kleiner wordt. Door het bsn te gebruiken zullen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen sneller en gericht de noodzakelijke gegevens van de betrokken jeugdige kunnen vinden. Daardoor zal het gebruik van het bsn hulpverlening effectiever maken, waardoor de betrokken jeugdige vroegtijdig en gericht de ondersteuning, hulp en zorg krijgt die hij nodig heeft.

Op grond van artikel 12 van de Wabb geldt de vergewisplicht. Dit artikel bepaalt dat de gebruiker zich bij het gebruik van het bsn ervan moet vergewissen dat het bsn betrekking heeft op de persoon wiens gegevens hij verwerkt. Uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wabb⁸⁵ blijkt dat deze vergewisplicht in het leven is geroepen om misbruik van het bsn te voorkomen en dat de vergewisplicht op uiteenlopende manieren kan worden vormgegeven. Een manier bestaat eruit dat een hulpverlener die een jeugdige uit voorafgaande contacten kent, bij een nieuw contact de jeugdige herkent. De term «vergewissen» kan in zo'n situatie worden opgevat als het eenduidig herkennen van een jeugdige met inbegrip van het herinneren van de naam van de jeugdige en mogelijk andere gegevens zodat de andere gegevens die op de situatie van de betreffende jeugdige betrekking hebben, raadpleegbaar zijn. Afhankelijk van de aard van de dienstverlening, kan zo'n herkenning afdoende zijn of onvoldoende zijn. In een aantal gevallen zal de vergewisplicht nauwe overeenkomsten vertonen met de in de Wbsn-z geregelde plicht tot identificatie met een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Het wordt aan de betrokken partijen overgelaten vorm te geven aan de vergewisplicht die in proportie staat tot de ondersteuning, hulp of zorg die zij verlenen. In het voorgaande is een opschaling in de uitvoering van de vergewisplicht te lezen. Naar mate de ernst van de geboden zorg toeneemt, neemt ook het gewicht van wijze waarop de vergewisplicht wordt uitgevoerd toe. Bij lichte vormen van ondersteuning, kan herkenning voldoende zijn, terwijl bij zwaardere vormen van zorg identificatie noodzakelijk kan zijn.

c) Geoorloofd, expliciet genoemd doel

Artikel 8, tweede lid, van het EVRM, stelt als legitimiteitseis dat een inbreuk op het recht op respect voor het privéleven uitsluitend mag geschieden binnen de kaders van de expliciet en limitatief in artikel 8, tweede lid, van het EVRM, opgesomde belangen. Eén van deze belangen is de bescherming van de gezondheid. Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat hieronder niet alleen de bescherming van de publieke gezondheid is begrepen, maar ook de bescherming van de gezondheid van het betrokken individu.

⁸⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 3, p. 35.

Zoals hierboven al beargumenteerd, ziet het wetsvoorstel op concrete verbetering van de verlening van zorg, hulp en bijsturing aan individuele jeugdigen. Door snel, accuraat en met zekerheid de gegevens van de betrokken cliënt uit verschillende gegevenshuishoudingen bij elkaar te kunnen brengen, zal tijdig gerichte zorg, hulp en bijsturing kunnen worden geboden. Hiermee past het voorstel binnen de kaders van artikel 8, tweede lid, van het EVRM.

10.3.4. Samenhang bsn met andere wetten

Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

De Wbp stelt de algemene rechtsregels en voorwaarden voor het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens. De verwerking van persoonsgegevens is slechts toegestaan als daarvoor een wettelijke grondslag bestaat en als de noodzaak daartoe bestaat. Met het wetsvoorstel wordt in een expliciete wettelijke grondslag voorzien. Hierboven is de noodzaak van het gebruik van het bsn in de jeugdzorg aangetoond. Voorts is de Wbp onverkort van toepassing op het gebruik van het bsn. Dat betekent dat de bestaande waarborgen met betrekking tot de beveiliging van persoonsgegevens en de rechtsbescherming van de betrokkenen op geen enkele wijze worden beperkt.

Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb)

Deze wet is kaderstellend voor het onderhavige wetsvoorstel. Na inwerkingtreding geldt de Jeugdwet onverminderd het bepaalde in de Wabb. De discretionaire bevoegdheid die de actoren op grond van Wjz hebben om het bsn bij de verwerking van persoonsgegevens te kunnen gebruiken, verandert met het wetsvoorstel in een verplichting om het bsn te gebruiken. Hiervoor is gekozen om eenduidigheid, zekerheid en efficiency binnen de eigen gegevenshuishouding, maar vooral in de communicatie tussen de eigen gegevenshuishouding en die van jeugdhulpaanbieders te waarborgen.

Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg (Wbsn-z)

Met het oog op uniformiteit in regelgeving sluit het wetsvoorstel zoveel mogelijk aan bij de Wbsn-z. Bovendien hebben veel zorgaanbieders in hun dagelijkse praktijk al te maken met de kaders die deze wet stelt. Het heeft de voorkeur het gebruik van het bsn in de jeugdzorg aan te laten sluiten bij een regime waarbinnen reeds gewerkt wordt. Hiermee wordt de kans op verwarring tot een minimum beperkt. Bovendien hoeven geen geheel nieuwe werkwijzen te worden geïmplementeerd. Het wetsvoorstel kent geen verplichting tot het vaststellen van de identiteit van de betrokken jeugdige vanwege het brede toepassingsbereik van het wetsvoorstel. De Jeugdwet zal gelden voor aanbieders van heel lichte tot heel zware vormen van zorg. Voor de aanbieders van lichte vormen van zorg volstaat het regime van de Wabb. Voor de zorgaanbieders, die reeds gebonden worden door de bepalingen van de Wbsn-z, verdient het dus – ondanks het ontbreken van een verplichting tot het vaststellen van de identiteit van de betrokken jeugdige – aanbeveling in de uitvoering van de in dit wetsvoorstel voorgeschreven vergewisplicht aan te sluiten bij de werkwijze die zij hanteren als gevolg van de voorschriften van de Wbsn-z.

10.4. Beleidsinformatie

10.4.1. Algemeen

De regering vindt het belangrijk om vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel op landelijk niveau inzicht te krijgen in de effecten van de wet en wil daartoe tot een goed informatiearrangement met gemeenten

komen. Dit informatiearrangement wordt in overleg met gemeenten met toepassing van de spelregels Interbestuurlijke Informatie uitgewerkt. Monitoring, evaluatie en de daarbij benodigde interbestuurlijke informatie zal zoveel mogelijk in samenhang met de andere decentralisaties worden gezien. De mogelijkheid van het stroomlijnen van interbestuurlijke informatie in één overkoepelende wet/amvb wordt hiertoe onderzocht.

In onderhavig wetsvoorstel is een regeling opgenomen waarin wordt bepaald dat er ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid (output) en doeltreffendheid (outcome) van het beleid rond jeugdhulp, jeugdreclassering, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en meldpunten gegevens worden verzameld. Het gaat om gegevens die nodig zijn voor het beleid, niet om cliëntgegevens die door jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, raad voor de kinderscherming en meldpunten worden gebruikt in verband met de verlening van jeugdhulp. Deze verwerking van gegevens is geregeld in paragraaf 7.4 van het wetsvoorstel.

De gemeenten verwerken gegevens ten behoeve van de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun eigen beleid en voor de verwerking daarvan op rijksniveau. Een ander oogmerk is de vereiste samenhang binnen de gehele jeugdhulp met andere terreinen zoals onderwijs, werk en inkomen en veiligheid en justitie. In het nieuwe stelsel ligt het zwaartepunt van de planning en de sturing bij de gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van een samenhangend beleid en dat het aanbod van preventie en jeugdhulp waar dit wetsvoorstel op ziet, is afgestemd op de behoefte. Om deze taak naar behoren te kunnen vervullen moeten zij kennis hebben van de behoefte aan preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en meldpunten.

Op rijksniveau worden gegevens, onder meer verzameld met het bsn, verwerkt (geanonimiseerd), teneinde de doelmatigheid en doeltreffendheid van het stelsel te kunnen beoordelen en daarover verantwoording te kunnen afleggen in het parlement. Daar hoort op rijksniveau bij dat inzicht bestaat in gegevens die nodig zijn om als stelselverantwoordelijke inzicht in en een samenhangend beeld van de preventie, jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en meldpunten te realiseren.

Veel van de gevraagde gegevens verzamelen instanties reeds in het kader van hun eigen taakuitoefening. Met de voorgestelde regeling worden zij tot het verzamelen verplicht ten behoeve van het overheidsbeleid. Het opleggen van de verplichting tot verwerking met als doel beleidsinformatie, maakt mogelijk dat de reeds in het kader van de jeugdhulp verzamelde gegevens rechtmatig aan de overheden of een door hen aan te wijzen instantie kunnen worden verstrekt, voor zover zij voor de beleidsinformatie nodig zijn.

Voor de bruikbaarheid van gegevens is van groot belang dat zij betrouwbaar en actueel zijn en op uniforme wijze worden aangeleverd. In verband hiermee voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke gegevens worden verstrekt, de wijze waarop en de termijnen waarbinnen dat moet gebeuren.

10.4.2. Het verwerken van persoonsgegevens voor beleidsinformatie

De grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens voor beleidsinformatie, onder meer te verwerven via het gebruik van het bsn, is gelegen in artikel 8, onder c en f, van de Wbp waarin is bepaald dat de persoonsgegevens mogen worden verwerkt indien dit noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen, respectievelijk voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt. Het wetsvoorstel bevat de verplichting tot het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van beleidsinformatie (paragraaf 7.4). Voorts concretiseert het wetsvoorstel het belang van de in het wetsvoorstel met zoveel woorden genoemde derden, namelijk de gemeenten en het Rijk of een aan te wijzen instantie. Het belang is gelegen in het voeren van een doelmatig en doeltreffend beleid dat met zo min mogelijk administratieve lasten tot stand wordt gebracht. Voor het voeren van een dergelijk beleid is het verwerken van gegevens noodzakelijk.

Voor het verwerken van bijzondere gegevens stelt artikel 23, eerste lid, onder e, van de Wbp de eis dat dit noodzakelijk moet zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, dat passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dat dit bij wet wordt bepaald. Het zwaarwegend algemeen belang voor het verwerken van bijzondere gegevens in dit kader is erin gelegen dat de verschillende overheden moeten zorg dragen voor een doelmatig en doeltreffend stelsel van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Om voldoende betrouwbare informatie daarvoor te verkrijgen is het noodzakelijk dat bij de aanbieders van jeugdhulp, uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen, de raad voor de kinderbescherming, jeugdreclassering, en de meldpunten zelf bijzondere gegevens worden verwerkt. Bijzondere gegevens als etnische of culturele achtergrond, strafrechtelijke gegevens en gezondheidsgegevens spelen een wezenlijke rol bij jeugdhulp en dus ook bij het beleid op dat terrein.

De jeugdreclassering maakt deel uit van de jeugdstrafrechtketen. Vanuit haar systeemverantwoordelijkheid is het noodzakelijk dat het Rijk (Ministerie van Veiligheid en Justitie) inzicht heeft in de gegevens uit de jeugdstrafrechtketen, om daarmee bijvoorbeeld keteneffecten van (nieuw) beleid inzichtelijk te kunnen maken.

De waarborgen ter bescherming van de levenssfeer zijn neergelegd in artikel 7.4.4 van het wetsvoorstel, waarin is bepaald dat het doorleveren van alle persoonsgegevens aan derden op een zodanige wijze moet geschieden, dat zij zo min mogelijk tot een persoon herleidbaar zijn. Het is niet de bedoeling op het niveau van de gemeenten en het Rijk bij het samenstellen van beleidsinformatie gegevens te gebruiken waarmee personen worden geïdentificeerd.

10.4.3. Informatiedataset en outcome indicatoren

Om effectief en efficiënt jeugdbeleid te kunnen maken, verzamelen gemeenten en het Rijk beleidsinformatie. In de huidige situatie kennen de verschillende sectoren elk een eigen set van indicatoren en gegevens. De komende jaren zullen gemeenten en Rijk met alle betrokken partijen werken aan het vaststellen en toegankelijk maken van een nieuwe, geharmoniseerde set van indicatoren. Het gaat hierbij om een set van input, throughput, output en outcome indicatoren.

Uitgangspunt is dat gegevens over het hele sociale domein zoveel mogelijk gestandaardiseerd worden om integrale ondersteuning van cliënten te bevorderen.⁸⁶ Het ministerie van VWS was al gestart met standaardisatie van de items binnen het zorgdomein (Wmo, AWBZ, Zvw en Jeugdwet). Beide initiatieven om informatie te standaardiseren zullen zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming worden gebracht zodat professionals en aanbieders in het sociaal domein en in het zorgdomein eenduidiger kunnen gaan registreren. Gemeenten hebben aangegeven op korte termijn behoefte te hebben aan indicatoren die hen helpen de prestaties van organisaties te beoordelen. Hiervoor wordt een beperkt aantal output- en outcome criteria voor jeugdhulpaanbieders getest in pilots. Hieruit kan worden geleerd in hoeverre het mogelijk is outcome indicatoren voor jeugdhulporganisaties verder te ontwikkelen.

Ten aanzien van de ontwikkeling van outcome indicatoren geldt:

- het is goed mogelijk om outcome indicatoren voor onderlinge vergelijking te definiëren op het niveau van gemeenten;
- dit is lastiger op het niveau van de jeugdhulpaanbieders; en
- het is vrijwel onmogelijk op het niveau van interventies, omdat er vrijwel geen evidence-based interventies voor jeugdhulp beschikbaar zijn.

Om de uitkomsten van de indicatoren op het niveau van gemeenten op waarde te schatten wordt een analysekader ontwikkeld. Bij te grote afwijkingen kan verdiepend onderzoek plaatsvinden.

Met het vervangen van het huidige Landelijk rapportage format in de Wjz door een minimale dataset in de Jeugdwet komt de regering tegemoet aan het advies van Actal. De administratieve lastendruk wordt hierdoor aanzienlijk beperkt, terwijl via nader onderzoek rond specifieke thema's een reëler beeld kan worden verkregen over wat wel en niet werkt in de jeugdhulp.

10.4.4. Randvoorwaarden bij gegevensuitwisseling

Partijen hebben onderkend dat er speciale categorieën zijn waar specifiek zaken voor geregeld moeten worden en waar extra kwaliteitseisen (zoals certificering) gerechtvaardigd zijn. Hierbij gaat het dan om zaken waar een (verregaande) inmenging in de persoonlijke levenssfeer plaatsvindt. Daarvoor zal door partijen gekeken worden naar de eventuele noodzaak van (gezamenlijke) (keten)voorzieningen/systemen. Voor alle beleidsinformatie zijn de uitgangspunten Interbestuurlijke Informatie, die in april 2011 door de Ministerraad zijn vastgesteld, leidend.

Eenheid van taal en overeenstemming over meetinstrumenten stelt gemeenten in staat om hun prestaties onderling te vergelijken en beperkt de administratieve lasten voor de aanbieders van jeugdhulp. Afspraken over landelijke standaarden voor gegevensuitwisseling zijn ondersteunend aan een zo min mogelijk belastende manier van ontsluiting van gegevens. Daarnaast helpt een efficiënte inrichting van de informatie-infrastructuur voorkomen dat bovenlokaal werkende instellingen in elke gemeente met een eigen gemeentelijk verantwoordingsregime worden geconfronteerd, met alle administratieve lasten van dien. Voorschriften hierover worden vastgelegd in een ministeriële regeling.

⁸⁶ In de eerdergenoemde Decentralisatiebrief van 19 februari 2013 is een verkenning aangekondigd over de wenselijkheid en haalbaarheid van een verdergaande, maar verantwoorde vorm van standaardisatie van informatieprocessen en ICT-systemen, die gemeenten gebruiken ter ondersteuning van de uitvoering van taken in het sociale domein.

10.5. Vermindering regeldruk

Uitgangspunt bij de decentralisatie is dat deze gepaard gaat met een minimum aan bureaucratie.

Zo worden onnodige administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders voorkomen en zorgen de voorschriften over informatie, toestemming, dossiervorming en bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet voor een extra lastenverzwaring. Immers, de bedoelde voorschriften gelden nu ook al, zij het op basis van verschillende regelingen. De voorschriften die voor alle vormen van jeugdhulp zullen gelden, zorgen vooral voor uniformering. Hetzelfde beogen het Rijk en de VNG te doen met het vormgeven van de beleidsinformatie en de bekostiging in het gedecentraliseerde stelsel, waarin wordt gewerkt aan eenheid van taal. Dit stelt gemeenten in staat om hun prestaties onderling te vergelijken en dit beperkt de administratieve lasten voor de aanbieders.

Ook de wettelijke kwaliteitseisen zoals beschreven in hoofdstuk 6 van deze toelichting leiden niet tot een lastenverzwaring. Ze zijn gebaseerd op de kwaliteitseisen zoals die nu in het huidige stelsel worden gesteld. De wet biedt voorts ruimte aan gemeenten en jeugdhulpaanbieders om de bureaucratische lasten tot een minimum te beperken.

Zo is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om jeugdhulpaanbieders informatie aan te laten leveren bij een centraal informatiepunt waaruit gemeenten en het Rijk hun informatie kunnen betrekken. Op deze manier worden administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders voorkomen en krijgen jeugdhulpaanbieders niet telkens met meerdere, per gemeente verschillende uitvragen te maken. Gemeenten kunnen deze beleidsinformatie voor onder andere hun inkoop en kwaliteitsbeleid benutten. Daarmee zou het tevens mogelijk worden dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders zich met elkaar kunnen vergelijken. In laatste instantie kan het Rijk over een beperkte set van de verzamelde gegevens beschikken. Het Rijk heeft immers ook beleidsinformatie nodig, zij het minder dan gemeenten. De mogelijkheden voor beperking van de administratieve lasten onder andere door instelling van een informatiepunt en standaardisatie van de gegevensuitwisseling worden in overleg met gemeenten nader verkend.

Verder was in het stelsel onder de Wjz de verplichte melding, die een zorgaanbieder aan bureau jeugdzorg moet doen bij het in zorg nemen van een cliënt, een belangrijke administratieve last (ruim € 8 mln). Door bovenstaande vereenvoudigingen in het verkrijgen van beleidsinformatie kan in vergelijking met de administratieve lasten onder de Wjz circa € 5 miljoen op jaarbasis worden bespaard.

Een overall kwantificering van het effect van het wetsvoorstel op de administratieve lasten rond de ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden is op dit moment niet goed mogelijk. Gegeven de decentralisatie van het beleid kunnen die effecten eerst berekend worden als gemeenten hun nieuwe beleidsverantwoordelijkheden hebben vorm gegeven. De regering verwacht dat het wetsvoorstel een bijdrage zal leveren aan vermindering van de administratieve lasten, met name als gevolg van de voorgestelde vereenvoudigingen rond het verkrijgen van beleidsinformatie. Daarbij zij verder opgemerkt dat regeldruk vooral ervaren wordt door de manier waarop de regels worden uitgevoerd en vertaald in administratieve lasten (onnodige uitvraag, onbegrijpelijke formulieren, op papier waar digitaal een mogelijkheid zou zijn) en door onderontwikkeld ketendenken. Er ligt dus een belangrijke verantwoordelijkheid bij de jeugdsector zelf om de ervaren regeldruk te verminderen.

11. Financiële aspecten

11.1. Algemeen

Deze wet leidt tot een uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket. De gemeenten zullen de kosten kunnen opvangen door een toevoeging aan het gemeentefonds van een bedrag dat in overeenstemming is met deze taakuitbreiding. De regering kiest voor financiering via het gemeentefonds om gemeenten voldoende beleidsvrijheid te geven om tot integraal lokaal maatwerk te komen en gemeenten te stimuleren om doelmatige en innovatieve oplossingen te ontwikkelen en aan te bieden. Bovendien zijn de verantwoordingslasten van financiering via het gemeentefonds beperkt. Hierbij wordt meer specifiek gekozen voor een decentralisatie-uitkering binnen het gemeentefonds, die het voor het Rijk mogelijk maakt maatwerk te bieden voor zowel de verdeling als de indexering van het over te hevelen budget.⁸⁷

De beleidsvrijheid waarin dit wetsvoorstel voorziet, stelt gemeenten in staat de Jeugdwet doelmatig uit te voeren. Gemeenten zijn beter in staat dan de huidige financierende partijen (zorgverzekeraars, zorgkantoren, provincies en Rijk) om gebruik te maken van de mogelijkheden van mensen zelf of van hun sociaal netwerk. Naar verwachting kan ook via innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders doelmatigheidswinst worden gerealiseerd. In het Regeerakkoord 2012 is een doelmatigheidskorting vastgelegd op het naar gemeenten over te hevelen budget. De korting loopt op van € 120 mln in 2015 naar € 300 mln in 2016. Vanaf 2017 bedraagt de korting € 450 miljoen.⁸⁸

11.2. Macrobudget en verdeelmodel

In de meicirculaire gemeentefonds 2013 zijn gemeenten geïnformeerd over het macrobudget en de bijbehorende verdeling over gemeenten⁸⁹. Volgens de berekening voor de meicirculaire 2013 bedraagt het totaalbedrag voor de opvoed- en opgroeiondersteuning aan jeugdigen op jaarbasis € 3,3 miljard (exclusief het bedrag dat gemeenten al ontvangen voor de Centra voor Jeugd en Gezin: circa € 0,4 miljard en overige bedragen die eerder aan het gemeentefonds zijn toegevoegd). Onderstaande tabel geeft een indicatie van de omvang van de sectoren die naar gemeenten worden gedecentraliseerd.

Onderdeel	Over te hevelen budget in 2015 (in € mln)	Geschatte aantallen 2011 (stand + instroom)
Gesloten jeugdzorg (Jeugdzorg plus)	185	3.000
Provinciale jeugdzorg J&O-zorg	1.181	107.000
Jeugdbescherming	260	51.000
Jeugdreclassering	65	17.000
Jeugd-ggz (Zorgverzekeringswet; 2010)	700	248.000*
Jeugd-vb, begeleiding, persoonlijke verzorging (AWBZ-indicaties; 2011)	953	83.000**
Totaal	3.344	

* bron: marktscan NZa

** betreft indicaties in een jaar, dus niet stand + instroom cliënten

⁸⁷ Het kabinet onderzoekt nog de mogelijkheid om stapsgewijs de beschikbare middelen voor Jeugdwet, Wmo en Participatiewet te integreren in een deelfonds sociaal domein van het gemeentefonds. Zie de Decentralisatiebrief van 19 februari 2013.

⁸⁸ Zie financiële bijlage bij het Regeerakkoord 2012.

⁸⁹ Zie bijlage 16 bij meicirculaire gemeentefonds 2013, ministerie BZK.

Met de VNG zijn afspraken gemaakt hoe het over te hevelen macrobudget wordt vastgesteld:

- Voor de begrotingsgefinancierde jeugdzorg wordt uitgegaan van het bedrag voor 2014 in de vastgestelde begrotingen 2013 van de Ministeries van VWS en VenJ. Aan de uit de begroting over te hevelen bedragen voor jeugd wordt de eventueel toegekende compensatie voor loon- en prijsbijstelling in 2014 toegevoegd.
- Voor de overheveling van jeugd-ggz en jeugd-vb wordt uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in 2012. Deze gerealiseerde uitgaven ontwikkelen zich tot 2015 met de geraamde groeivoeten uit het Budgettair Kader Zorg (inclusief beleid) die van toepassing zijn;
- De bedragen worden verlaagd met de ingeboekte besparingen zoals opgenomen in het regeerakkoord (zie paragraaf 11.1).

De Algemene Rekenkamer heeft ten behoeve van de meicirculaire van 2013 getoetst of aan bovenstaande rekenmethodiek is voldaan. Concreet is hiermee in mei 2013 duidelijk geworden welke bedragen voor jeugdhulp naar gemeenten worden overgeheveld, op basis van de beschikbare gegevens. In de meicirculaire 2014 zal vervolgens het definitieve bedrag per gemeente bekend worden gemaakt. Voor de berekening van dit bedrag zullen de meest recente gegevens worden gebruikt. Bij de overdracht van de jeugdzorg van de provincies naar de gemeenten wordt in 2016 bruto € 90 miljoen structureel overgeboekt van het provinciefonds naar het gemeentefonds.

De regering stelt vanaf 2016 € 26 miljoen structureel per jaar beschikbaar voor de uitvoeringskosten van de decentralisatie jeugd. Daarnaast wordt onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de daadwerkelijk vrijvallende uitvoeringskosten van rijkswege in verband met het decentraliseren van alle ondersteuning, hulp en zorg voor jeugdigen naar de gemeente. Deze vrijvallende uitvoeringsmiddelen worden ook overgeheveld naar gemeenten. De middelen ter dekking van de uitvoeringskosten worden toegevoegd aan het gemeentefonds. Indien gemeenten hogere kosten maken bij de uitvoering moeten zij deze dekken uit het overgehevelde budget of anderszins.

De regering heeft een budget gereserveerd voor de invoeringskosten van de decentralisatie van de ondersteuning, hulp en zorg voor jeugdigen naar de gemeente. In 2012 is € 16 miljoen beschikbaar. Voor 2013 is € 48 miljoen beschikbaar, waarvan € 24 mln in de septembercirculaire 2012 is verdeeld. Voor 2013 is € 48 miljoen beschikbaar, waarvan € 24 mln in de septembercirculaire 2012 is verdeeld en € 24 mln in de meicirculaire 2013. Tevens is het beschikbare bedrag voor 2014 voor uitvoeringskosten, € 16 mln, als invoeringskosten aangemerkt en verdeeld in de meicirculaire 2013.

Momenteel voert de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan onderzoek uit naar het gemeentefonds in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Onderdeel van dit traject is het samen met het SCP ontwikkelen van een verdeelmodel voor de middelen voor jeugd dat past binnen de systematiek van het gemeentefonds. Eén van de uitgangspunten van deze systematiek is het principe van kostenoriëntatie, waardoor het gemeentefonds aansluit bij de kosten die gemeenten moeten maken om aan maatschappelijke opgaven te voldoen. Bepalend voor de verdeling van middelen in het gemeentefonds zijn de gemeentelijke structuurkenmerken. Voorbeelden van structuurkenmerken zijn aantal inwoners, leeftijdsopbouw, sociale structuur en aandeel minderheden.

Vanaf de inwerkingtreding van deze wet worden alle middelen voor jeugdhulp volgens plan overgeheveld naar gemeenten. In het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet zullen de verzamelde gegevens over het zorggebruik op gemeenteniveau de basis vormen voor de verdeling van het budget. In de structurele situatie worden de middelen – conform de uitgangspunten van het gemeentefonds – op basis van objectieve structuurkenmerken verdeeld. Dit vergt een overgang van een situatie die wordt gekenmerkt door historisch gegroeide (vanuit het huidige aanbod beïnvloede) feitelijke gebruikspatronen (provincie, AWBZ, Zvw en VWS) naar een vraaggestuurde setting (aansluitend bij de Jeugdwet). Het is de bedoeling dat het verdeelmodel aansluit bij de andere verdeelmodellen in het sociaal domein, de prikkel legt op preventie en daarmee afname van de instroom in duurdere zorg stimuleert en dat het verdeelmodel participatie bevordert. In de meicirculaire 2014 zal het objectieve verdeelmodel voor 2016 en verder worden gepubliceerd.

Woonplaatsbeginsel

Het doel van deze methode van verdelen, is dat de gemeente voldoende middelen ontvangt om aan de behoefte en vraag naar jeugdhulp te voldoen. Gemeenten zijn daarbij financieel verantwoordelijk voor de ondersteuning, hulp en zorg van alle jeugdigen van wie degene die het gezag heeft over de jeugdige in de gemeente verblijft. Hiermee wordt aangesloten bij het woonplaatsbeginsel van artikel 12 van Boek 1 van het BW. Als de gemeente een individuele voorziening treft voor een jeugdige die inhoudt dat de jeugdige uit huis wordt geplaatst en in een instelling of bij pleegouders verblijft in een andere gemeente, is de gemeente waar degene die het gezag over de jeugdige heeft verblijft, voordat hij in de instelling of bij de pleegouders werd geplaatst, verantwoordelijk voor de kosten. Ook als mocht blijken dat de jeugdige tijdens het verblijf in de instelling of bij de pleegouders aanvullende vormen van ondersteuning, hulp of zorg nodig heeft, blijft de gemeente waar degene verblijft die het gezag over de jeugdige heeft financieel verantwoordelijk voor de te leveren ondersteuning of zorg. Als beide ouders tezamen het gezag over hun minderjarige kind uitoefenen, maar niet dezelfde woonplaats hebben, dan is de gemeente verantwoordelijk van de ouder bij wie het kind feitelijk verblijft dan wel laatstelijk heeft verbleven. Als de ouder van wie de woonplaats wordt afgeleid overlijdt of zijn gezag of zijn hoedanigheid verliest, duurt de afgeleide woonplaats voort, totdat een nieuwe woonplaats is verkregen. Bij verhuizing van de ouders betekent het woonplaatsbeginsel dat de nieuwe gemeente waar de ouder met gezag gaat wonen verantwoordelijk is voor de kosten van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Om de continuïteit van zorg te waarborgen verdient het aanbeveling dat bij tussentijdse verhuizingen afspraken worden gemaakt tussen de betreffende gemeenten.

11.3. Opdrachtgeverschap gemeenten en perspectief instellingen

Door de opname van het budget in het gemeentefonds ontstaat voor gemeenten een grote mate van vrijheid voor de besteding. Vanwege het overgangsrecht, waarbij zittende cliënten recht op continuïteit van zorg hebben (zie paragraaf 12.5), groeit de bestedingsvrijheid voor gemeenten na de eerste jaren naar het volledige voor hen beschikbare bedrag. Dit kan grote gevolgen hebben voor de jeugdhulpaanbieders. Door zich te vernieuwen en de «kanteling» die gemeenten teweeg willen brengen te ondersteunen, kunnen jeugdhulpaanbieders zich een goede positie verwerven.

In de wettelijke regimes onder de Wjz, Zvw en AWBZ is de relatie tussen financier en zorgaanbieder uitgebreid beschreven en zijn er verschillende voorschriften zoals de subsidieplicht onder de Wjz. In de wet is niet

voorgeschreven hoe gemeenten jeugdhulpaanbieders moeten gaan bekostigen. Hierdoor kan voor het deel van jeugdhulp dat nu nog onder de Wjz valt de aard van de relatie veranderen die jeugdhulpaanbieders met hun financiers, de gemeenten, zullen aangaan. De situatie is vergelijkbaar met die onder de Wmo.

In het nieuwe stelsel maken gemeenten afspraken met instellingen. Indien nieuwe instellingen zich aan de gemeenten aanbieden, vergroot dit de keuzemogelijkheden van de gemeente en de jeugdigen en ouders. De instelling kan zich op basis van een specialisme of kwaliteit onderscheiden. Zo kan een instelling zichzelf aanbieden als een instelling die gezinsvoogden levert, die tevens kunnen optreden als gezinscoaches.

Wanneer een gemeente ervoor kiest de mogelijkheid te willen hebben om een instelling, al dan niet gefinancierd met subsidie, te dwingen de overeengekomen prestatie te leveren ingeval de instelling dit zou nalaten, dan zal er al snel sprake zijn van een overheidsopdracht. Deze afdwingbaarheid van een prestatie kan bijvoorbeeld van belang zijn als de rechter de uitvoering heeft opgelegd, bijvoorbeeld bij een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering. In veel gevallen zal sprake zijn van inkoop met een bijbehorende aanbestedingsplicht. Bij jeugdhulp of de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zal het veelal gaan om het aanbesteden van een 2B dienst zoals opgenomen in de Aanbestedingswet. Een dergelijke aanbesteding is aan veel minder regels gebonden dan de aanbesteding van een 2A dienst. Concreet betekent dit dat een gemeente zich in dit geval moet houden aan de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht (zoals gelijke behandeling en transparantie) en dat ze achteraf dient te melden aan wie de opdracht gegund is.

Opdrachtgeverschap en bekostiging door gemeenten

Gemeenten krijgen in het nieuwe stelsel een situatie die vergelijkbaar is met die onder de Wmo.

In het nieuwe stelsel maken gemeenten afspraken met instellingen. Indien nieuwe instellingen zich aan de gemeenten aanbieden, vergroot dit de keuzemogelijkheden van de gemeente en de jeugdigen en ouders. De instelling kan zich op basis van een specialisme of kwaliteit onderscheiden. Zo kan een instelling zichzelf aanbieden als een instelling die gezinsvoogden levert, die tevens kunnen optreden als gezinscoaches.

Wanneer een gemeente ervoor kiest de mogelijkheid te willen hebben om een instelling, al dan niet gefinancierd met subsidie, te dwingen de overeengekomen prestatie te leveren ingeval de instelling dit zou nalaten, dan zal er al snel sprake zijn van een overheidsopdracht. Deze afdwingbaarheid van een prestatie kan bijvoorbeeld van belang zijn als de rechter de uitvoering heeft opgelegd, bijvoorbeeld bij een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering. In veel gevallen zal sprake zijn van inkoop met een bijbehorende aanbestedingsplicht. Bij jeugdhulp of de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zal het veelal gaan om het aanbesteden van een 2B dienst zoals opgenomen in de Aanbestedingswet. Een dergelijke aanbesteding is aan veel minder regels gebonden dan de aanbesteding van een 2A dienst. Concreet betekent dit dat een gemeente zich in dit geval moet houden aan de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht (zoals gelijke behandeling en transparantie) en dat ze achteraf dient te melden aan wie de opdracht gegund is.

Gemeenten krijgen in het nieuwe stelsel te maken met bekende en nieuwe aanbieders van jeugdhulp. Het intersectorale aanbod in het nieuwe stelsel kan tot stand komen bij de bestaande organisaties die jeugdhulp leveren, maar ook bij zzp'ers en nieuwe toetreders. Gemeenten kunnen afhankelijk van hun eigen visie de afspraken met jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen vormgeven. Zij maken daarbij keuzes om in meer of mindere mate aandacht te laten besteden aan de kwaliteit van de dienstverlening, de keuzemogelijkheden voor cliënten, de rechtspositie van medewerkers of de administratieve en financiële afhandelingen. Om gemeenten voor te bereiden op en te ondersteunen in de nieuwe situatie heeft het Rijk onderzocht hoe gemeenten gefaciliteerd kunnen worden vormgeving van de afspraken met de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Om te beginnen zijn de handreiking over de vormgeving van opdrachtgeverschap die in het kader van de Wmo en de toelichting subsidies, overheidsovereenkomsten en overheidsopdrachten opgesteld, aangevuld met een handreiking opdrachtgeverschap en bekostiging jeugd.⁹⁰

Bekostiging is één van de sturingsmogelijkheden die een gemeente heeft in het nieuwe stelsel.

Bekostiging gaat vaak samen met andere sturingsafspraken, zoals afspraken over toegang (soms scheiding tussen toegang en uitvoering), volume, budgetbeheersing en capaciteitsafspraken. Te verwachten is dat gemeenten meestal niet zullen kiezen voor één type bekostiging. Het zal frequent voorkomen dat per type hulpverlening een andere financieringsvorm wordt gekozen, bijvoorbeeld omdat de ene soort hulp meer gaat over beschikbaarheid en het andere type hulpverlening direct(er) is gekoppeld aan één cliënt. En omdat gemeenten verschillende keuzes maken voor de inrichting van het gehele terrein van jeugdhulp en daarmee de «prestaties» van aanbieders (in enige mate) verschillend zullen definiëren.

Voor gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen, onder het oude stelsel een verantwoordelijkheid van het Rijk, wordt het oude bekostigingsmodel aangepast (van bed naar cliënt). Dit is nodig om in het nieuwe stelsel aan te sluiten bij de bekostigingsmodellen die gemeenten zullen gaan hanteren, waarbij niet de capaciteit maar de jeugdige leidend is. Voor de zeer gespecialiseerde instellingen is er overleg gevoerd met de VNG over het vormgeven van bovenlokale en eventueel landelijke bekostiging. Ook voor deze zeer gespecialiseerde zorgvormen ontvangen individuele gemeenten budget dat ze waar nodig bij elkaar kunnen leggen om de jeugdhulp gezamenlijk in te kopen of te subsidiëren (zie hiervoor ook paragraaf 3.8 over bovenregionale samenwerking).

Perspectief aanbieders jeugdhulp

Doordat gemeenten zelf de bevoegdheid krijgen over subsidie- of inkooprelaties te beslissen, kunnen de regels die gemeenten gaan stellen voor de bekostiging van instellingen leiden tot verschillen in de aansturing per gemeente. Wanneer instellingen voor meerdere gemeenten of meerdere regio's werken kan dit een knelpunt opleveren. Het heeft de voorkeur dat gemeenten daarvoor eerst onderling oplossen voor weten te vinden, bijvoorbeeld door waar nodig op regionaal of zelfs bovenregionaal niveau gezamenlijk zorg in te kopen of te subsidiëren. Dit kan zich vertalen in gelijklopende bekostigingsvormen bij bepaalde zorgvormen. In eerste instantie gaan gemeenten gezamenlijk de

⁹⁰ *Opdrachtgever en ondernemerschap. Handreiking in het kader van de overheveling extra-murale begeleiding* (www.invoeringwmo.nl)

bekostiging eenduidig vormgeven, ondersteund door het transitiebureau met handreikingen en de verspreiding van goede voorbeelden. Wanneer zou blijken dat de instellingen met hoge administratieve lasten te maken krijgen omdat gemeenten er onvoldoende in zijn geslaagd om uniformiteit en transparantie in het systeem te brengen, dan kan de minister op basis van artikel 8.1.5 in een regeling nadere invulling geven aan de wijze van bekostiging van deze zorgvormen.

Good governance

Instellingen krijgen te maken met een nieuwe financier. Door de wijze van inkoop beïnvloeden gemeenten het speelveld waarin aanbieders de jeugdhulp kunnen bieden. De ene gemeente zal daarbij kiezen voor oplossingen gericht vernieuwing en het creëren van keuzemogelijkheden voor jeugdigen en ouders, de andere gemeente zal aansluiten bij de huidige situatie van het aanbod aan jeugdhulp. Gemeenten zullen de regie willen voeren en daarbij goed opletten dat instellingen voldoende aandacht hebben voor «good governance», innovatiekracht, vermindering regeldruk en ruimte voor de professional.

Effectrapportage arbeidsmarkt

Uitgangspunt is dat geschikt personeel zoveel mogelijk behouden blijft voor de jeugdhulp en dat frictiekosten worden voorkomen. Het gaat om een zorgvuldige overgang: van een subsidierelatie met provincies naar veelal een andere bekostigingsrelatie met de gemeente zoals een inkooprelatie of een aanbestedingsrelatie. Het tijdig informeren van huidige zorgaanbieders en aansporen tot voorbereiding op deze nieuwe situatie is daarbij van belang. In het wetsvoorstel is dan ook een artikel opgenomen dat de gemeenten de verantwoordelijkheid geeft om zich zorgvuldig voor te bereiden op de transitie. Dit artikel zal direct na publicatie van de wet in werking treden. Indien een gemeente onvoldoende inzet hierop pleegt, kunnen de ministers een aanwijzing geven. Het is in eerste instantie aan provincies om verantwoordelijkheid te nemen voor een zorgvuldige afbouw van de bureaus jeugdzorg en om met aanbieders in overleg te treden over eventuele problematiek, zoals die van het vastgoed.

Een arbeidsmarkteffectrapportage die inzicht geeft in de gevolgen van het nieuwe jeugdstelsel is begin 2013 beschikbaar gekomen.

Effecten op de organisatie van de jeugdsector

Door het samenvoegen van budgetten en het verleggen van de verantwoordelijkheid naar gemeenten zullen er ook effecten optreden op de manier waarop de jeugdsector nu is georganiseerd. Door de ontschotting van de geldstromen en het beleggen ervan bij de gemeenten wordt het eenvoudiger om integrale en daarmee effectievere hulp aan jeugdigen en gezinnen in te kopen. Ten opzichte van het verleden zullen er meer opdrachtgevende partijen zijn, die ondersteuning, hulp en zorg voor jeugdigen en gezinnen gaan inkopen; er zijn immers meer gemeenten dan provincies en zorgverzekeraars. Beide ontwikkelingen – de ontschotting van de geldstromen en de toename van het aantal opdrachtgevers – kunnen leiden tot meer dynamiek tussen de aanbiedende partijen, die hierop anticiperen. Daarnaast wordt voor de AWBZ en Zvw de systematiek van (grotendeels) gereguleerde prijsvorming verlaten en komt de prijs tot stand in de onderhandeling tussen gemeenten en de aanbieders. De te verwachten dynamiek tussen de aanbieders is niet een doel van de stelselwijziging, maar wel een verwacht neveneffect. In de huidige situatie zijn de meeste aanbieders regionaal georiënteerd. Het is niet uit te sluiten dat de aanbieders op de nieuwe situatie zullen anticiperen door allianties

en fusies aan te gaan. Belangrijk is dat gemeenten straks nog voldoende keuze houden tussen de verschillende aanbieders en dat nieuwe aanbieders van ondersteuning, hulp en zorg zullen gaan toetreden.

Overzicht organisatie van de jeugdsector

nr.	Onderdeel	Aantal zorg-aanbieders	Inkoop/ subsidie	Huidige financier	Toekomstige financier
1.	Provinciale jeugdzorg, vrijwillig kader	55	subsidie	provincie	gemeente
2.	Jeugdbescherming en Jeugdreclassering	19	subsidie (p*q)	provincie	gemeente
3.	Gesloten jeugdzorg	16	subsidie	VWS	gemeente
4.	PGB-zorg	exacte aantal niet bekend	PGB (inkoop)	zorgkantoor	gemeente
5.	Jeugd-lvb (OBC's en MFC's)	35	inkoop (ZZP)	zorgkantoor	gemeente
6.	Jeugd-ggz (Zvw)	exacte aantal niet bekend	inkoop (DBC)	zorgverze- keraar	gemeente

Bron: VWS obv rapporten brancheorganisaties

De vormgeving van het opdrachtgeverschap is een verantwoordelijkheid van (samenwerkende) gemeenten, daarin hebben ze beleidsvrijheid. Indien gemeenten hun opdrachtgeverschap duidelijk en transparant weten in te vullen, kan dit leiden tot toetreding van nieuwe aanbieders op een veelal regionale markt. Dit kan bijdragen aan een betere ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen. Hoe de dynamiek tussen de gemeenten, als opdrachtgever en inkoper, en de aanbieders van ondersteuning, hulp en zorg er uiteindelijk zal uitzien is op voorhand niet te voorspellen. Wel zal het ertoe moeten bijdragen dat jeugdigen en gezinnen ondersteuning, hulp en zorg krijgen die beter aansluit op hun problematiek dan nu het geval is.

In samenspraak met gemeenten zijn en worden handreikingen ontwikkeld om de ontwikkeling van het opdrachtgeverschap in goede banen te leiden. Het is duidelijk dat daarbij inzicht in kosten en prestaties en de mogelijkheid om deze te vergelijken tussen aanbieders van essentieel belang is. Deze transparantie verhoogt ook de mogelijkheden voor nieuwe toetreders. Deze onderwerpen krijgen daarom volop aandacht in de handreikingen op dit thema. Na invoering van dit wetsvoorstel zal met een nog te ontwikkelen marktmonitor gevolgd worden hoe het aanbod en de prijsvorming zich ontwikkelen. De gevolgen voor het personeel van deze effecten voor de aanbieders zijn beschreven in de arbeidsmarkt-effectrapportage.

11.4. Budget in plaats van individuele voorziening

In het nieuwe stelsel zullen gemeenten aanbieders van jeugdhulp bekostigen. Ten aanzien van de persoonlijke budgetten (pgb's) geldt de lijn die is uiteengezet met de brief aan de Tweede Kamer de hervorming van de langdurige zorg⁹¹. Een groot deel van de groei van het aantal pgb's heeft plaatsgevonden op het terrein van zorg voor jeugd. Er komen dan ook beperkende voorwaarden waaronder jeugdigen en hun ouders kunnen kiezen voor een pgb.

Na de overheveling van financiële middelen voor jeugdhulp krijgen jeugdigen en hun ouders die een aanspraak kunnen maken op een individuele voorziening de keuze tussen een voorziening in natura en een

⁹¹ Kamerstukken II 2012/13, 30 597, nr. 296.

budget. Hieraan zijn wel een aantal voorwaarden verbonden. Zo moeten de jeugdigen en hun ouders er blijk van geven dat zij over de vaardigheden beschikken om de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoren zelf bij derden in te kunnen kopen. Daarnaast dienen de jeugdige en zijn ouder de stelling dat zij de individuele voorziening in plaats van «in natura» door middel van een budget geleverd wensen te krijgen, te onderbouwen. Om dit te doen zullen zij moeten aantonen dat zij zich voldoende hebben georiënteerd op de voorziening «in natura». Ten slotte moet de jeugdhulp die de jeugdige en zijn ouders met het budget wensen in te kopen voldoen aan de kwaliteitseisen. Daarnaast kunnen er in een tweetal situaties geen pgb worden verstrekt (indien er sprake is van een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering en indien de jeugdige opgenomen is met een machtiging gesloten jeugdhulp). De gemeente kan daarnaast bij verordening nog andere gevallen bepalen waarin het niet doelmatig is om een budget te verstrekken. Voor nadere toelichting zij verwezen naar artikel 8.1.1 e.v.

11.5. Ouderbijdrage

In dit wetsvoorstel is vastgelegd dat voor jeugdhulp een ouderbijdrage is verschuldigd, ter vervanging van de ouderbijdrageregeling in de Wjz⁹². Gemeenten leggen de ouderbijdrage op. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt de hoogte van de bijdrage bepaald en worden de uitzonderingen geregeld.

De ouderbijdrage is ingegeven door *het besparingsmotief*: ouders van wie de kinderen buiten het gezin worden verzorgd hebben minder kosten voor die kinderen. De hoogte van de ouderbijdrage zoals deze onder de Wjz was verschuldigd, is in dit wetsvoorstel overgenomen.

De ouderbijdrage leverde onder het oude stelsel € 12 mln per jaar op en kost ca. € 2,5 mln. Met de VNG is overleg gevoerd worden over de wijze waarop gemeenten, analoog aan de systematiek in de Wmo, verantwoordelijk kunnen worden gemaakt voor een goede uitvoering van de nieuwe regeling. Zie ook artikel 8.2.1 en de toelichting hierop.

11.6. Jaardocument jeugdhulp

Over de geleverde prestaties en over hun functioneren, leggen instellingen voor jeugdhulp jaarlijks verantwoording af. Er is breed draagvlak om hierover landelijke afspraken te maken. Na de stelselherziening ligt het zwaartepunt van de financiering en sturing van de jeugdhulp bij de gemeenten. Zouden er daardoor aparte verantwoordingsregimes ontstaan, dan zou het verantwoorden vooral voor de gecombineerde en bovenlokaal werkende voorzieningen een omslachtige zaak worden. De noodzaak te streven naar meer uniformiteit heeft al voor de stelselherziening geleid tot afspraken tussen partijen onder de oude verantwoordelijkheidsverdeling. Vanaf 2013 verantwoorden instellingen voor jeugd- en opvoedhulp zich al over het verslagjaar 2012 door middel van het Jaardocument jeugdzorg. Het CIBG, een agentschap van het ministerie van VWS, fungeert als centrale beheerorganisatie voor de gegevens.

In het nieuwe stelsel wordt gewerkt met het Jaardocument jeugdhulp. In het kader daarvan moet worden afgesproken aan welke kwantitatieve en kwalitatieve informatie behoefte is, naast de informatie die op grond van andere geldende regelgeving zoals artikel 391 van Boek 2 BW moet worden geleverd. De relevantie van het aanleveren van deze informatie

⁹² De eerder voorziene algemene eigen bijdragemogelijkheid met een geraamde opbrengst van € 70 mln is op grond van het Regeerakkoord 2012 komen te vervallen.

moet helder zijn. Informatie moet digitaal aangeleverd kunnen worden en centraal worden beheerd, met het oog op optimale toegankelijkheid voor overheden en instanties die deze informatie voor de uitvoering van hun taak nodig hebben. Om die reden is in deze wet de verplichting opgenomen om de jaarlijkse verantwoording uitsluitend af te leggen via de systematiek van het jaardocument. Deze systematiek vormt samen met de informatiestructuur voor de beleidsinformatie één geheel.

De op deze wet gebaseerde regelgeving zal de verplichting bevatten om het Jaardocument te gebruiken. Hiermee wordt aangesloten op de verplichting die op grond van de Wtzi en de Kwzi voor zorginstellingen geldt. Met het toegankelijk maken van verantwoordingsinformatie wordt de transparantie van de jeugdhulp bevorderd, zowel horizontaal (afnemers van zorg, interne toezichthouders) als verticaal (verantwoordelijke overheden). Naast informatie die op gemeentelijk niveau nodig is voor beleidsdoeleinden, voor de planning, de sturing en het inkopen van jeugdhulp, levert de landelijke vergelijkbare informatie in het jaardocument samen met de beleidsinformatie tevens een landelijk beeld op van de sector. Het Rijk kan hiermee verantwoording afleggen aan het parlement in het kader van de stelselverantwoordelijkheid. Daarnaast biedt het jaardocument jeugdhulpaanbieders de mogelijkheid hun eigen prestaties te vergelijken met die van andere jeugdhulpaanbieders. Ten slotte moet het jaardocument leiden tot vermindering van de administratieve lasten bij jeugdhulpaanbieders: verantwoordingsvragen worden immers geharmoniseerd, zodat één document ontstaat. Gecombineerde instellingen hoeven zich slechts één keer en op dezelfde wijze te verantwoorden voor het hele concern voor alle zorg die jaardocumentplichtig is, waarbij concernbrede zaken per concern kunnen worden samengevoegd. Er is optimale aansluiting tussen de prestatie-indicatoren in het kader van verantwoordings- en beleidsinformatie. Vermelding verdient dat evenals bij het jaardocument zorg de informatie over personeelsaangelegenheden niet openbaar zullen zijn.

De eisen voor de verslaggeving met betrekking tot kwaliteit, betrouwbaarheid en tijdigheid worden nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld de aan te leveren gegevens, de wijze waarop hierover besluitvorming plaatsvindt, de wijze van aanlevering, de geldende termijnen en de instantie aan wie moet worden geleverd, en handhaving. Rapportage over prestatie-indicatoren bij beleidsinformatie en bij verantwoordingsinformatie worden gesynchroniseerd met de prestatie-indicatoren die zijn afgesproken in het kader van de beleidsinformatie. Voor beide gelden eenduidige definities.

12. Transitie en implementatie

Dit wetsvoorstel leidt tot een ingrijpende herziening van het jeugdstelsel. De implementatie hiervan is een complexe operatie. Het gaat niet alleen om een bestuurlijke overgang (transitie) van taken verantwoordelijkheden naar gemeenten maar er is ook een omslag (transformatie) nodig in organisatie en werkwijze naar meer preventie en eerdere ondersteuning, uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, problemen minder snel medicaliseren, betere samenwerking rond gezinnen en jeugdhulp op maat. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze gemeenten ondersteund worden bij de implementatie van het wetsvoorstel.

12.1. Transitieplan

Voor een succesvolle transitie zijn afspraken nodig over hoe, wanneer en onder welke landelijke voorwaarden taken worden overgedragen, welke herinrichting daarbij gerealiseerd moet worden, wat de risico's zijn bij deze overdracht en herinrichting en op welke wijze deze moeten worden voorkomen. Daartoe hebben Rijk, VNG en IPO de Transitieagenda jeugdzorg opgesteld, die in april 2012 aan het parlement is aangeboden.⁹³ De transitieagenda bevat de noodzakelijke stappen om te stelselwijziging te realiseren, met behoud van kwaliteit van zorg en met betrokkenheid van alle partijen. Gemeenten zijn na de decentralisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van alle jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De provincies, het Rijk – in verband met de gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen – en zorgverzekeraars zijn tot aan het moment van overdracht verantwoordelijk voor een goede uitvoering. Alle andere organisaties die professioneel betrokken zijn bij de jeugdhulp zijn samen met het Rijk verantwoordelijk voor een zorgvuldige transitie en transformatie. In de transitieagenda is beschreven hoe de betrokken partijen de herinrichting en overdracht van ondersteuning en zorg gaan realiseren. Ook is in deze agenda de overlegstructuur met het veld opgenomen.

Voorjaar 2013 is de transitieagenda omgezet in een Transitieplan Jeugd⁹⁴ waarin de noodzakelijke stappen zijn opgenomen die het Rijk, de VNG, gemeenten en het IPO in samenwerking met zorgverzekeraars en veldpartijen moeten zetten om de decentralisatie te laten slagen. Het Transitieplan Jeugd is als gezamenlijk afsprakenkader van Rijk, VNG en IPO een belangrijk sturingsinstrument voor de stelselwijziging jeugd. Het plan biedt inzicht in de belangrijkste activiteiten, inclusief mijlpalen en verantwoordelijkheidsverdeling, ten behoeve van een succesvolle transitie. Conform de aanbevelingen van de Transitiecommissie wordt in het transitieplan ingaan op de procesplanning, de programmastructuur, de wijze van sturing, de verantwoordelijkheidsverdeling en de implementatie. In het Transitieplan komen ook aan de: voortgang wetgeving, overgangsmaatregelen, beleidsinformatie, kwaliteit en toezicht, regionale samenwerking, landelijke afspraken en ondersteuning.

Ook de landelijke veldpartijen zijn intensief betrokken bij de transitie en transformatie. Op het bestuurlijk niveau bespreken de staatssecretarissen van VWS en VenJ periodiek alle voor de stelselwijziging relevante thema's met veldpartijen. Daarnaast participeren veldpartijen op ambtelijk niveau in gezamenlijke werkgroepen om voor de transitie relevante thema's voor te bereiden en uit te werken.

In overleg met gemeenten zal een intensieve monitoring plaatsvinden van de bereikte resultaten en de gemeentelijke uitgaven over het geheel van het brede sociaal domein (Participatiewet, nieuwe Wmo en Jeugdwet) door te meten en te benchmarken.⁹⁵ Het doel van deze monitor is drieledig. Ten eerste biedt de monitor inzicht aan gemeenten in hun eigen prestaties ten opzichte van andere gemeenten om van elkaar te leren en het horizontale verantwoordingsproces te ondersteunen. Ten tweede biedt de monitor de informatie voor de het parlement over de behaalde resultaten in het sociaal domein. Ten derde biedt de monitor inzicht in het functioneren van het stelsel waardoor het kan worden aangepast indien het stelsel niet tot de juiste resultaten leidt. De uitkomsten zijn input voor bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten.

⁹³ Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 189.

⁹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 290 (bijlage).

⁹⁵ Decentralisatiebrief, 19 februari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 59).

12.2. Ondersteuningsprogramma en T-bureau

Onderdeel van de transitieaanpak is een ondersteuningsprogramma voor gemeenten en andere partijen om de implementatie en de inhoudelijke verandering in de hulp, ondersteuning en zorg (transformatie), die vooral op gemeentelijke en regionaal niveau moet plaatsvinden, te faciliteren. Hiertoe hebben VWS, VenJ en VNG gezamenlijk een Transitiebureau (T-bureau) ingericht, bestaande uit vertegenwoordigers van beide ministeries en de VNG.

Onderdeel van de transitieaanpak is heldere communicatie over wat wanneer van gemeenten en andere partijen wordt verwacht en uitwisseling van kennis en ervaring. Het T-bureau werkt met vaste contactpersonen voor delen van het land, die informatie en ondersteuning op maat bieden. Ook halen zij informatie uit het land en zorgen voor uitwisseling van innovatieve voorbeelden, onder andere via een netwerk van transitie-managers vanuit de gemeenten en de provincies. Daarnaast ontwikkelt het T-bureau een groot aantal handreikingen, modellen en factsheets ter ondersteuning van gemeenten. Het T-bureau maakt onder meer gebruik van expertise die beschikbaar is bij kennisinstituten (Nederlands Jeugdinstituut (NJI)), Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, Trimbos Instituut, Movisie en ZonMw). Samen met de branche-, beroeps- en cliëntenorganisaties worden ook specifieke ondersteuningsactiviteiten gericht op jeugdhulpaanbieders, professionals en cliënten ontwikkeld.

Zorginhoudelijke vernieuwing (transformatie) is een belangrijk doel van de stelselwijziging. Door de ontschotting van budgetten zijn er nieuwe arrangementen mogelijk in de ondersteuning, hulp en zorg voor jeugdigen. Het is daarom van belang dat gemeenten over goede praktijkvoorbeelden beschikken over inzet van eigen kracht en gecoördineerde hulp aan gezinnen. Gemeenten, provincies en andere partijen doen steeds vaker verzoeken aan Rijk en VNG om door hen ontwikkelde nieuwe werkwijzen te beoordelen. Voorbeelden hiervan zijn de proeftuinen bij de G4 of in de provincie Drenthe. Zoals toegezegd in het wetgevingsoverleg van 3 december 2012 willen Rijk en VNG deze ontwikkelingen stimuleren met een centraal platform om kennis over nieuwe werkwijzen toegankelijk te maken via een digitale bibliotheek van goede voorbeelden. Deze digitale bibliotheek wordt naar behoefte van de gemeenten en professionals samen met het NJI ingevuld.⁹⁶

Veel gemeenten willen graag zo snel mogelijk inzicht in de aard en omvang van de cliëntstromen. Om gemeenten hierin te voorzien staat sinds eind mei op de CBS-jeugdmonitor een overzicht van het aantal jongeren (van 0 tot 18 jaar) dat gebruik heeft gemaakt van de verschillende jeugdzorgvoorzieningen, dan wel een indicatie heeft die recht geeft op deze voorzieningen. De gegevens zijn samengesteld door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), in samenwerking met het bureau Cebeon. De landelijke jeugdmonitor biedt nog een andere toepassing voor individuele gemeenten: de lokale jeugdspiegel. Hiermee kan vergelijkende informatie over jeugd in een gemeente worden opgevraagd. Deze toepassing zal de komende jaren verder worden uitgebreid met gegevens ook over zorggebruik en de gezondheidssituatie van jongeren in de gemeenten. Deze informatie is zonder extra kosten beschikbaar voor alle gemeenten in Nederland.

⁹⁶ Deze bibliotheek is ingericht in samenwerking met het NJI. Op de website voordejeugd.nl is hiervan een etalage opgenomen.

12.3. Voorlopers in de verbinding jeugdhulp en passend onderwijs

Tijdens het wetgevingsoverleg jeugd van december 2011 is toegezegd in overleg met de Minister van OCW te bevorderen dat onderwijsinstellingen en gemeenten hierbij goed samenwerken. Gemeenten en samenwerkingsverbanden van schoolbesturen is verzocht om vooruitlopend op de wijzigingen in het onderwijs en van het jeugdstelsel initiatieven te ontwikkelen van slimme samenwerking tussen onderwijs en (jeugd)zorg. Doel van deze voorloperaanpak is mobilisatie van het enthousiasme in het veld, focus op vernieuwende initiatieven en kennisdeling. Ongeveer 35 regio's hebben voorstellen opgesteld, die betrekking hebben op 60 samenwerkingsverbanden en circa 120 gemeenten. Praktijkvoorbeelden van samenwerking tussen jeugdhulp, gemeenten en onderwijs worden gepubliceerd op voordejeugd.nl en passendonderwijs.nl.

Daarnaast hebben VWS, OCW, de onderwijsraden en VNG een gezamenlijke werkagenda jeugd-onderwijs-zorg ingericht ter ondersteuning van gemeenten, schoolbesturen en andere betrokkenen bij de uitvoering van een samenwerkingsagenda jeugd-onderwijs-zorg. Dit is de voorbereiding van het op overeenstemming gerichte overleg over het ondersteuningsplan passend onderwijs en de gemeentelijke plannen voor het jeugdstelsel. Een handreiking over ieders verantwoordelijkheid, waar het gaat om de zorg voor schoolkinderen, is gepubliceerd op de websites. Ook zijn studiedagen met gemeenten en schoolbesturen georganiseerd voor de onderlinge kennisuitwisseling.

12.4. Transitiecommissie

In de Transitieagenda is opgenomen dat Rijk, VNG en IPO gezamenlijk een Transitiecommissie instellen die als taak heeft om de voortgang van de transitie te monitoren. De

Transitiecommissie is eind september 2012 geïnstalleerd en begonnen met haar werkzaamheden. De commissie toetst de voortgang van het transitieproces, koppelt de stand van zaken terug aan de opdrachtgevers, signaleert knelpunten en ontwikkelingen, voert aan de hand van de voortgang gesprekken in de regio en bij gemeenten; en voert kwalitatief onderzoek uit om zicht te krijgen en te houden op de voortgang en op eventuele knelpunten.

De Transitiecommissie besteedt bij haar taak in het bijzonder aandacht aan de jeugdbescherming en -reclassering. De bevindingen van de Transitiecommissie kunnen aanleiding zijn tot meer gerichte ondersteuning van gemeenten via het T-bureau. Via de rapportages van de Transitiecommissie wordt de Kamer over de voortgang van de implementatie geïnformeerd.⁹⁷

12.5. Continuïteit van zorg in de overgangsfase

Invoering van het wetsvoorstel is voorzien per 1 januari 2015. In het bestuurlijk overleg met VNG en IPO is afgesproken alle taken en verantwoordelijkheden niet gefaseerd, maar in één keer te decentraliseren naar gemeenten. Dit komt van meet af aan een integrale benadering ten goede. Indien alle budgetten in één keer overgaan is het ook niet nodig tijdelijk met verschillende verdeelmodellen te werken en kan ook afwentelgedrag tussen de verschillende zorgvormen worden voorkomen.

⁹⁷ In een AO op 21 maart 2013 is de eerste rapportage van de Transitiecommissie met de Tweede Kamer besproken (Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 287).

De regering heeft met alle betrokken partijen afspraken gemaakt over een zorgvuldige overgang naar het nieuwe stelsel. Het is belangrijk dat in de overgangperiode de hulpverlening aan jeugdigen en hun ouders is geborgd. Uitgangspunt is dat gemeenten vanaf de inwerkingtreding van deze wet verantwoordelijk zijn voor alle jeugdigen en ouders die een beroep doen op jeugdhulp. Er is gekozen voor een overgangsjaar met betrekking tot jeugdigen en hun ouders die op het moment van inwerkingtreding reeds een verwijzing in de zin van de Zvw of een indicatiebesluit in de zin van de AWBZ, de Wjz of de Wmo hebben. Deze verwijzingen en indicatiebesluiten blijven nog (maximaal) een jaar na inwerkingtreding van de onderhavige wet gelden, met dien verstande dat de gemeente vanaf het moment van inwerkingtreding de (financieel) verantwoordelijke partij wordt. Dit is vastgelegd in hoofdstuk 10 van dit wetsvoorstel.

Langs drie lijnen wordt een zorgvuldige overgang naar het nieuwe stelsel geborgd,

1. *Continuïteit van zorg voor de cliënt.* Hierover is bestuurlijk vastgelegd dat gemeenten gedurende het eerste jaar de zorg voor de bestaande cliënten blijven afnemen van de bestaande aanbieders waar die betreffende cliënten dan de zorg ontvangen. Onder bestaande cliënten wordt in dit verband verstaan de cliënten die op de overgangsdatum in zorg zitten en op de cliënten die op de overgangsdatum een indicatiebesluit hebben maar nog niet in zorg zitten. Dit betekent dat bestaande instellingen in het eerste jaar gemiddeld voor circa 40% van het budget kunnen blijven leveren.
2. *Duidelijkheid voor aanbieders van jeugdhulp.* Ook nadat er door gemeenten duidelijkheid is geboden over bovenlokale inkoop, de positie van zorgverzekeraars en de toekomstige inkoopbehoefte zullen er instellingen zijn die onvoldoende zekerheid hebben over hun budget na inwerkingtreding van de wet. Voor deze aanbieders van jeugdhulp is het van belang dat er in regionale transitiearrangementen door de gemeente wordt aangegeven hoe de continuïteit van zorg, de continuïteit van infrastructuur en de beperking van frictiekosten wordt gerealiseerd. Deze transitiearrangementen, gemeente stellen deze op in overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders, dienen uiterlijk 31 oktober 2013 te zijn opgesteld. De Transitiecommissie Jeugd toetst deze vervolgens aan de criteria continuïteit van zorg, continuïteit van infrastructuur en beperking van de frictiekosten die zijn opgenomen in artikel 12.4 van dit wetsvoorstel. De gemeenten zullen hier tijdens de transitiefase aan moeten voldoen. Als uit het oordeel van de Transitiecommissie volgt dat de continuïteit van zorg onvoldoende wordt gerealiseerd kunnen de ministers een aanwijzing geven aan de gemeenten in de betreffende regio. Deze aanwijzingsbevoegdheid ziet op een tekortschietende voorbereiding van de gemeente inzake de nieuwe verantwoordelijkheden op grond van deze wet en is geregeld in artikel 2.12 juncto 12.4 van deze wet.
3. *Behoud en overdracht van inkoopkennis.* Bestaande inkoopkennis mag niet verloren gaan en moet worden overgedragen aan gemeenten. Het is daarom belangrijk dat gemeenten hierover afspraken maken met provincies of zorgverzekeraars. Voor de vormen van ggz-zorg, die soms zeer specialistisch zijn, kunnen zorgverzekeraars bijvoorbeeld onder mandaat van de gemeenten de inkoop blijven verzorgen.

De kern is dat aanbieders op dit moment zien aankomen dat hun productieafspraken per 1 januari 2015 komen te vervallen, bijvoorbeeld door de opzegging van instellingssubsidies door provincies, zonder dat reeds duidelijkheid bestaat over afspraken over het vervolg met gemeenten. Er moet zo snel mogelijk een einde worden gemaakt aan de onzekerheid in de transitie. Ook gemeenten zijn daarbij gebaat, aangezien verwacht mag worden dat het aantal jeugdigen en ouders met een

behoefte aan jeugdhulp per 1 januari 2015 niet ineens zal wijzigen. Er geldt een gedifferentieerd beeld per deelsector van de mate waarin gemeenten afhankelijk zijn van het bestaande aanbod. In veel gevallen zullen gemeenten voor het grootste deel van hun vraag uitkomen bij de bestaande aanbieders. Dit geldt in hoge mate voor de kapitaalintensieve en zeer specialistische voorzieningen, waar daarnaast de mogelijke frictiekosten relatief het hoogst zullen zijn. Deze zullen vaak op boven-lokaal niveau hun diensten leveren waardoor de risico's op abrupte budgetafname aanzienlijk worden beperkt. In de regionale transitiearrangementen moet dit in een vroegtijdig stadium (vóór de publicatie van de definitieve tekst van dit wetsvoorstel) tot afspraken leiden.

Bij jeugdigen van wie op het moment van inwerkingtreding van deze wet de verwijzing of indicatiebesluit doorloopt en die in het oude stelsel een PGB genieten, zal de gemeente, op grond van artikel 11.4 van deze wet afwegen of het PGB wordt voortgezet dan wel er zorg of hulp in natura wordt geboden.

13. Ontvangen reacties en adviezen⁹⁸

Een concept van het wetsvoorstel is in juli 2012 voor consultatie aangeboden aan de vertegenwoordigende organisaties van cliënten, professionals, zorgaanbieders, bestuurlijke koepels en adviesorganen. Ook via het internet⁹⁹ hebben ruim 180 organisaties en individuele burgers gereageerd, variërend van een enkele zin tot een rapportage van bijna 80 pagina's. Hieronder volgt een samenvatting van de consultatie en de wijze waarop deze is verwerkt in het wetsvoorstel. In paragraaf 13.1 worden de reacties van gemeenten, cliënten en het veld toegelicht en in paragraaf 13.2 die van de specifieke adviesorganen en inspecties.

13.1. Reacties van gemeenten, cliënten en het veld

13.1.1. Gemeenten

Volgens de VNG, de samenwerkingsverbanden van grote gemeenten (G4 en G32), regio's van gemeenten en individuele gemeenten biedt de consultatieversie van het wetsvoorstel onvoldoende sturingsmogelijkheden om de transformatiedoelen en efficiëncytaakstelling te realiseren. Gemeenten willen minder gedetailleerde regelgeving, formulering van hun verantwoordelijkheid in resultaatstermen zoals in de Wmo, een vereenvoudiging van het wettelijk kwaliteitsregime en stroomlijning van het toezicht. Gemeenten plaatsen vooral kanttekeningen bij de mogelijkheden van gemeentelijke sturing op toewijzing van hulp in het kader van jeugdbescherming en op de verwijzfunctie van huisartsen naar de jeugd-ggz.

Naar aanleiding van de reacties van gemeenten en het gevoerde bestuurlijk overleg met de VNG, is het wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd. Zo is hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel fors ingekort en minder gedetailleerd vorm gegeven. De verantwoordelijkheid van gemeenten is nu meer in resultaatstermen geformuleerd (meer «wat» en minder «hoe»). Ook is een uitgangspuntenartikel toegevoegd waarin de doelen van de stelselwijziging zijn opgenomen, zoals preventie, uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders («eigen kracht») en integrale hulpverlening (één gezin, één plan, één regisseur). Verder zijn het wettelijk kwaliteitsregime – één landelijk kwaliteitskader voor alle jeugdhulpinstellingen en aansluiting bij VWS-kwaliteitsregelgeving – en het toezichtregime (landelijke inspectie houdt toezicht op

⁹⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁹⁹ www.internetconsultatie.nl/jeugdwet.

alle wettelijke kwaliteitseisen) vereenvoudigd (zie hoofdstukken 6 en 8 van deze toelichting). In het wetsvoorstel is ook de positie van gemeenten ten opzichte van de toewijzing van hulp in het kader van jeugdbescherming verhelderd (zie hoofdstuk 5) en is voor de positie van de huisartsen vastgelegd dat landelijk en lokaal afspraken gemaakt worden tussen huisartsen en gemeenten over onder andere volumebeheersing en doorverwijzing naar de jeugdhulp (zie paragraaf 4.4). Zie verder de desbetreffende hoofdstukken van deze toelichting.

13.1.2. Perspectief cliënten

De Kinderombudsman, Defence for Children International (DCI), het Landelijk Cliënten Forum Jeugdzorg (LCFJ), het Landelijk Platform GGZ en individuele ouders leggen in hun reactie nadruk op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De Nationale Jeugdraad (NJR) vindt dat instellingen meer tijd vrij moeten maken om te luisteren naar de behoeften van jongeren en dat jongeren meer mee kunnen denken en beslissen over zaken die hen aangaan. Voornoemde organisaties pleiten voor landelijke kwaliteitseisen in de wet, meer rechtswaarborgen voor toegang tot zorg en medezeggenschap van jongeren en hun ouders en een laagdrempelige klachten- en geschillen behandeling. De Kinderombudsman en DCI zijn van oordeel dat de decentralisatie pas kan worden ingevoerd als duidelijk is dat gemeenten voldoende zijn toegerust op hun nieuwe taken. Organisaties voor vrijwilligers en jongeren vinden dat de consultatieversie van het wetsvoorstel nog teveel op «zorg» is gericht. Het jeugd- en jongerenwerk (inclusief vrijwilligerswerk) zou vanwege het preventieve karakter meer aandacht verdienen in de toelichting op het wetsvoorstel. De regering deelt de opvatting van de organisaties van en voor cliënten dat de cliënt centraal dient te staan bij de ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden. Naar aanleiding van de ontvangen reacties zijn de wetsartikelen en toelichting rond medezeggenschap en klachtrecht aangescherpt. Zoals bepleit door cliëntenorganisaties worden elementaire kwaliteitseisen landelijk geregeld (zie hoofdstuk 6 van deze toelichting). De regering heeft daarbij een juiste balans gezocht tussen landelijke kwaliteitseisen en gemeentelijke beleidsruimte. In deze toelichting wordt, zoals voorgesteld, uitgebreid ingegaan op het belang van eigen kracht, vrijwilligerswerk en de preventieve rol van het jeugd- en jongerenwerk (paragraaf 3.3). De regering is het met de Kinderombudsman en cliëntenorganisaties eens dat gemeenten en het veld optimaal voorbereid moeten zijn op hun nieuwe taken. Voor de getroffen waarborgen wordt verwezen naar hoofdstuk 12 over transitie.

13.1.3. Perspectief veldpartijen

a. Jeugdgezondheidszorg

Brancheorganisaties en beroepsverenigingen vinden dat de jeugdgezondheidszorg en de preventieve rol van jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen zijn onderbelicht in de consultatieversie van het wetsvoorstel. Zij plaatsen vragen bij de splitsing van de jeugdgezondheidszorg over de Wpg(basispakket) en de nieuwe Jeugdwet (maatwerkdeel). Naar aanleiding van de ontvangen reacties is het belang van de professionals werkzaam in het CJG in deze toelichting verhelderd (zie hoofdstuk 4).

b. (Provinciale)Jeugdzorg

Volgens het Inter Provinciaal Overleg (IPO) draagt de consultatieversie van het wetsvoorstel onvoldoende bij aan vereenvoudiging en minder bureaucratie. De aanspraak op een individuele voorziening zou door onafhankelijke professionals beoordeeld moeten worden. IPO signaleert als risico dat met de exclusieve positie van huisartsen ten opzichte van de

jeugd-ggz de bestaande verkokering in stand blijft. De voorgestelde leveringsplicht jeugdbescherming betekent volgens IPO een terugkeer naar de oude voorrangsregeling. Jeugdzorg Nederland (JN), bureaus jeugdzorg en individuele jeugdzorgaanbieders pleiten voor gelijkschalen van de wettelijke kwaliteitscriteria. Ook de beroepsverenigingen pleiten voor één landelijk kwaliteitskader voor het hele jeugdzorgdomein. De beroepsverenigingen willen dat professionals de ruimte krijgen te werken volgens hun beroepsnormen en dat het eerste contact altijd loopt via een professional. De registratie van een nieuwe VOG zou vooraf plaats dienen te vinden. De vereniging van pleegouders vindt dat er ook voor pleegouders een instemmingsrecht bij het hulpverleningsplan moet zijn en dat ook voor pleegouders en pleegouderraden de medezeggenschap goed geregeld moet zijn.

Naar aanleiding van de ontvangen commentaren is het wettelijk kwaliteitsregime vereenvoudigd. Er wordt nu één landelijk kwaliteitskader voorgesteld met eisen voor zowel lichte als zwaardere vormen van zorg en ten aanzien van de professionals wordt aangesloten bij de geldende wetgeving voor het zorgdomein (zie hoofdstuk 6). Ook de bepalingen rond pleegzorg (instemmingsrecht, medezeggenschap) zijn aangepast naar aanleiding van het ontvangen commentaar.

c. Jeugd-ggz

Koepel- en brancheorganisaties in de gezondheidszorg (waaronder KNMG, GGZ-Nederland en Zorgverzekeraars Nederland) en de verschillende beroepsverenigingen uiten fors bezwaren tegen de overheveling van de jeugd-ggz naar gemeenten. Naar het oordeel van deze organisaties ontstaat hierdoor een «knip» met de geestelijke zorg voor volwassenen en met de somatische gezondheidszorg. Zo'n «knip» is volgens hen nadelig voor de innovatieve ontwikkeling binnen het specialisme jeugd-ggz. Vooral voor het in stand houden van bovenlokaal specialistisch aanbod ziet men risico's. Gemeenten zouden bovendien de deskundigheid ontberen om de verantwoordelijkheid voor de jeugd-ggz op zich te kunnen nemen. Deze organisaties onderschrijven overigens wel het belang van een meer integraal aanbod aan ouders en kinderen met psychische problemen en stoornissen en een verbetering van de afstemming van jeugd-ggz met gemeenten en andere vormen van jeugdhulp. Mocht de decentralisatie van de jeugd-ggz worden doorgezet, dan willen genoemde organisaties zoveel mogelijk aansluiten bij de analyse en aanbevelingen van het rapport «*Gemeenten aan zet; Twee wegen naar de ggz voor zorggezinnen*».¹⁰⁰ De genoemde organisaties willen hierover graag het overleg aangaan met het Rijk en de VNG.

De regering is met de branche- en beroepsorganisaties van oordeel dat voor de jeugd-ggz de kwaliteitswetgeving van de gezondheidszorg moet blijven gelden zoals de Wet BIG met bijbehorend toezicht door de IGZ. Ook dient (wetenschappelijke) kennisontwikkeling geborgd te zijn en moeten patiënten er vanuit kunnen gaan dat professionals hun kennis bijhouden en werken volgens de richtlijnen voor diagnostiek en behandeling. Naar aanleiding van de ontvangen commentaren is het wetsvoorstel op een aantal punten aangevuld en verhelderd. Zo is aangepast dat de huisarts niet alleen meer naar de jeugd-ggz mag doorverwijzen, maar naar alle vormen van jeugdhulp. Daarnaast is in deze toelichting verduidelijkt dat onder de jeugd-ggz ook enkelvoudige ernstige dyslexiezorg voor kinderen van 7 tot en met 12 jaar valt (zie par. 7.2). De ontvangen commentaren zijn ook aanleiding geweest om het overleg tussen Rijk, VNG en de sector jeugd-ggz te intensiveren en een gezamen-

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 245.

lijke werkagenda op te stellen voor een verantwoorde decentralisatie van de jeugd-ggz. Zie verder paragraaf 7.2 van deze toelichting.

d. Jeugd-vb

Het Centrum Indicatiestelling Zorg signaleert dat afbakening op basis van IQ risico's met zich mee brengt. Brancheorganisaties en beroepsverenigingen pleiten voor betere afstemming met de Wmo, bovenlokaal samenwerken voor jeugdigen met een beperking, behoud van expertise van regionale en landelijke instellingen en voor opname van integrale vroeghulp in de wet.

Omdat afbakening op IQ moeilijk uitvoerbaar is, wordt met dit wetsvoorstel de gehele jeugd-vb overgeheveld naar gemeenten. Ook op inhoudelijke gronden ligt een afbakening minder voor de hand, omdat opvoed- en opgroei problemen van vb'ers overeenkomen met lvb'ers. Wat betreft het behoud van expertise van regionale en landelijke instellingen wordt verwezen naar paragraaf 3.8 van deze toelichting over samenwerking tussen gemeenten.

e. Perspectief jeugdbescherming en jeugdreclassering

Organisaties op het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering – waaronder de raad voor de kinderbescherming, Jeugdzorg Nederland, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, de Kinderombudsman, de Raad van Korpschefs en het Openbaar Ministerie – onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel: gemeenten zijn beter in staat om integraal beleid te ontwikkelen en om maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en de mogelijkheden en de behoeften van de individuele jeugdigen en hun ouders. Door de versterking van de vroege signalering en het inzetten van integrale jeugdhulp dichtbij de burger kunnen kinderen beter geholpen worden. Dit biedt kansen om de jeugdzorg beter te organiseren.

Een aantal van deze organisaties wijst op de risico's die de decentralisatie met zich mee kan brengen. Deze risico's zien vooral op de verantwoordelijkheid en de daarmee gepaard gaande beleidsruimte van gemeenten voor het gedwongen kader. Zo is het Openbaar Ministerie (OM) van mening dat omwille van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid opgelegde maatregelen in het gehele land uniform moeten worden uitgevoerd. Het OM adviseert dan ook met klem om voorwaarden te stellen aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de uitvoering van de verplichte justitiële maatregelen. Het OM maakt zich verder grote zorgen om de financiering van de gedwongen jeugdhulp. Indien de gemeenten – omdat zij budgetverantwoordelijk zijn – meer invloed willen uitoefenen ontstaat de situatie dat bij de uitvoering van een rechterlijke maatregel het bestuur moet worden betrokken. Het is moeilijk voor te stellen hoe dit vorm moet krijgen, aldus het OM. Geadviseerd wordt dan ook om óf de financiering voor het gedwongen kader buiten dit wetsvoorstel te houden en dit op Rijksniveau te regelen, óf in het voorstel zodanige waarborgen in te bouwen om zeker te stellen dat de rechter en de officier van justitie niet worden gedwongen beslissingen te herzien omdat bepaalde gemeenten de gewenste verplichte jeugdhulp niet aanbieden evenals om te borgen dat verplichte jeugdhulp het gehele jaar door wordt aangeboden.

De Raad van Korpschefs (RvK) wil waarborgen dat te grote verschillen tussen gemeenten worden voorkomen. Bovenlokale samenwerking zou daarom minder vrijblijvend dienen te zijn dan in de consultatieversie wordt voorgesteld. Op dit moment zijn er 30.000 meldingen per jaar van politie naar bureau jeugdzorg. De RvK wil dat in de toekomst de éénloket-gedachte overeind blijft om te voorkomen dat kinderen tussen wal en

schip vallen. De RvK is geen voorstander van een eigen bijdrage voor jeugdhulp omdat deze een drempel kan opwerpen voor ouders om hulp te zoeken.

Ook de Raad voor de Rechtspraak maakt zich zorgen over het wetsvoorstel; dit wordt in paragraaf 13.2 toegelicht.

De regering heeft in het wetsvoorstel een evenwicht gezocht tussen de verantwoordelijkheid van de gemeente voor een integraal jeugdbeleid (vrijwillig en het gedwongen kader) enerzijds en het waarborgen van uniformiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, anderzijds. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de gemeenten verantwoordelijk te maken voor de gehele keten, inclusief het gedwongen kader. Zo kan de gemeente integraal beleid ontwikkelen en de samenhang en continuïteit in de hulpverlening bewaken. De gemeente wordt ook financieel verantwoordelijk voor de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering. Ze sluit contracten af met de gecertificeerde instelling en financiert de jeugdhulp in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel of de jeugdreclassering. De gemeente moet dan ook voldoende toegerust zijn om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Dit betekent dat de gemeente over voldoende bevoegdheden moet beschikken om – ook in het gedwongen kader – invloed te kunnen uitoefenen. Naar aanleiding van de ontvangen commentaren is deze toelichting ten aanzien van de inrichting van het gedwongen kader en de rol van gemeenten daarin ruimschoots aangevuld en verhelderd. Wanneer een rechter een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering aan een jongere oplegt, moet dit snel worden uitgevoerd zonder onnodige tussenschakels. Daarom is gekozen dat de rechter de maatregel direct opdraagt aan de gecertificeerde instelling, zonder tussenkomst van de gemeente. Indien blijkt dat er tijdens de uitvoering van de maatregel jeugdhulp nodig is, kan de gecertificeerde instelling deze hulp ook direct na overleg met de gemeente inzetten. Zo is een stelsel gewaarborgd van uniformiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

f. Perspectief onderwijs

Onderwijsorganisaties als de MBO-raad en PO-raad zien graag de samenwerking met het onderwijs explicieter in het wetsvoorstel vermeld: afstemming met leerplicht en RMC, overleg met mbo-instellingen, bovenlokale samenwerking op niveau van samenwerkingsverbanden passend onderwijs e.d. Naar aanleiding van de ontvangen commentaren zijn de passages rond afstemming met onderwijs explicieter vermeld, met inachtneming van de gemeentelijke beleidsvrijheid (zie paragraaf 7.2 van deze toelichting).

13.2. Adviesorganen en inspecties

Op verzoek hebben de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het Openbaar Ministerie (OM), het College bescherming persoonsgegevens (Cbp), Actal, de Commissie Effect Toetsing (CET) en Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) advies uitgebracht. De algemene tendens is dat men positief staat tegenover de decentralisatie. Wel heeft men vraagtekens bij de snelheid van het proces en de uitwerking van verschillende onderdelen in het voorontwerp, en vraagt men zich af of de gestelde doelen wel kunnen worden bereikt. De vraagtekens bij de snelheid van het proces zijn begrijpelijk, maar alles wordt op alles gezet om zowel de totstandkoming van de wet als de transitie en transformatie

zo degelijk mogelijk vorm te geven. De regering gaat er van uit dat met deze aanpak en de manier waarop dit alles wettelijk wordt geregeld de gestelde doelen worden bereikt, zeker gelet op de inzet en medewerking die VNG en gemeenten aan de dag leggen.

Men adviseert in de memorie van toelichting een paragraaf op te nemen waarin de verbanden worden aangegeven met verschillende aanpalende wetsvoorstellen (zoals adolescentenstrafrecht) en pas tot stand gekomen wetten (zoals kindbeschermingsmaatregelen en verbetering positie pleegouders). Aan dit verzoek is voldaan (zie hoofdstuk 9). Ten slotte adviseert men ingrijpende wijzigingen aan te brengen op de consultatieversie alvorens het wetsvoorstel in te dienen.

13.2.1. Juridische adviezen

Raad voor de Rechtspraak (RvdR)

De RvdR staat positief tegenover de introductie van de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdzorg, de mogelijkheid voor de officier van justitie om een machtiging gesloten jeugdzorg te verzoeken en de kwaliteitseisen die aan de gecertificeerde instellingen zullen worden gesteld.

Een aantal andere onderdelen van het voorontwerp geven de RvdR echter aanleiding tot grote zorg. De Raad is van oordeel dat in het voorstel de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid onvoldoende gewaarborgd zijn. De vrijheid die gemeenten krijgen bij het bepalen van het beleid en de besteding van hun financiële middelen levert risico's op, niet alleen voor de betreffende jeugdigen, maar ook voor de acceptatie van genomen beslissingen, het gezag van de rechter en van de officier van justitie en voor de rechtseenheid en rechtszekerheid, zo stelt de Raad. De grote verschillen tussen gemeenten waartoe het wetsvoorstel ruimte biedt zijn ook niet te rijmen met het recent ingezette beleid om te werken met een uniform aanbod van landelijk erkende interventies. Ten slotte is het niet duidelijk waarom een gecertificeerde instelling zou moeten overleggen met de gemeente over de in te zetten hulp en niet zelf kan bepalen wat noodzakelijk is, aldus de Raad.

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)

De NVvR pleit voor normstelling en toezicht van Rijksweg en plaatst kanttekeningen bij de rechtsgang en rechtsbescherming, bij het zogenoemde «toestemmingsvereiste» en het ontbreken van een juridisch vangnet voor de overgangssituatie.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en Openbaar Ministerie (OM)

De RSJ, het OM (en ook de NOvA) plaatsen kritische kanttekeningen bij de voorgestelde certificering. Het OM merkt op dat een inhoudelijk kader waaraan de certificering moet voldoen in het voorstel ontbreekt. In het advies worden verschillende eisen genoemd waaraan de certificering zou moeten voldoen, zoals opleidingseisen, het werken volgens erkende methodieken en het voldoen aan landelijke beleidskaders. Volgens het OM kan de uitwerking van deze onderwerpen geregeld worden bij amvb, maar is het noodzakelijk dat in de wet in ieder geval wordt voorgeschreven welke onderwerpen deel uitmaken van de certificering. De RSJ meent dat de invulling van certificeringseisen een belangrijk aspect is van een succesvolle stelselwijziging. Het is de Raad echter niet duidelijk hoe het normenkader wordt ingevuld en tot stand komt en evenmin hoe het toezicht wordt gepositioneerd, georganiseerd en uitgevoerd. Voorts constateert de RSJ dat het voorstel niets regelt over de positie van de

landelijk werkende instellingen. Om de positie van deze voorzieningen voor de toekomst te verzekeren beveelt de Raad aan deze in de wet vast te leggen.

De NOvA vraagt zich af of het werkbaar is als gecertificeerde instellingen en jeugdhulpverleners met verschillende gemeenten te maken krijgen. Verder verzoeken zij in de Jeugdwet meer duidelijkheid te geven over hoe het moet gaan, indien gemeenten en gecertificeerde instellingen het oneens zijn.

Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)

De NOvA vreest voor rechtsongelijkheid. Verder zou volgens de NOvA het advies- en meldpunt verplicht bovenlokaal geregeld moeten worden. Met betrekking tot de rechtsgang en het procesrecht heeft de NOvA enkele kritische vragen gesteld.

Naar aanleiding van bovengenoemde adviezen en van overleg met de VNG en gemeenten is het wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd. Zo is hoofdstuk 2 met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de gemeente grondig herzien, zijn de wettelijke kwaliteitseisen van toepassing op alle vormen van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen, gelden voor de gesloten jeugdhulp geen certificeringseisen meer, zijn de toestemming en dossier grondig aangepast, is de informatieplicht opgenomen en is het toezicht verduidelijkt. Verder is deze toelichting flink aangevuld op het punt van het inzetten van de eigen mogelijkheden van de jeugdige en zijn omgeving en van vrijwilligers (zie hoofdstuk 3 de inrichting van het gedwongen kader en de rol van de gemeente daarin (zie hoofdstuk 5). De verwerking van de inbreng is terug te vinden bij de desbetreffende onderwerpen in het algemeen deel van deze toelichting en in het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

In het gedwongen kader staat een snelle en efficiënte keten voorop, zonder onnodige tussenschakels. Daarom is gekozen om de huidige keten – raad voor kinderscherming, rechter, BJJ (thans gecertificeerde instellingen) – te behouden. Zo blijven uniformiteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gewaarborgd. Mede naar aanleiding van bovenstaande commentaren is besloten om het normenkader voor de certificering bij ministeriële regeling vast te leggen. Zo wordt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gecertificeerde instellingen bij het Rijk gelegd. Verder is in de memorie van toelichting duidelijker aangegeven hoe het normenkader tot stand komt en welke onderwerpen het normenkader in ieder geval zal bevatten. Het wetsvoorstel regelt niets ten aanzien van de landelijk werkende instellingen, net zomin als het wetsvoorstel de positie van de huidige bureaus jeugdzorg verzekert. Het Leger des Heils, Gereformeerd Jeugdwelzijn, Joods Maatschappelijk Werk en de William Schrikkerstichting Jeugd kunnen zich laten certificeren zodat deze instellingen ook in het nieuwe stelsel werkzaam kunnen blijven.

13.2.2. College bescherming persoonsgegevens (Cbp)

Over het wetsvoorstel is advies uitgebracht door het Cbp¹⁰¹. Daarin wordt opgemerkt dat naast de Jeugdwet ook nog decentralisaties voorbereid worden van voorzieningen op het terrein van de AWBZ naar de Wmo en op het terrein van werk en inkomen. Het Cbp constateert dat hiermee een betere samenhang in de te leveren hulp en ondersteuning door gemeenten wordt beoogd, maar dat nog niet concreet te duiden is welke gevolgen dit heeft voor de gegevensverwerking omdat gemeenten nog vorm moeten geven aan de uitvoering en het wetsvoorstel slechts kaders biedt. Wel voorziet het Cbp dat veel persoonsgegevens zullen worden

¹⁰¹ Advies Cbp van 5 maart 2013 (kenmerk z2013-00048).

verwerkt en uitgewisseld en het Cbp constateert daarbij dat het wetsvoorstel leidt tot de volgende risico's voor de gegevensverwerking:

- bovenmatig uitwisselen van persoonsgegevens, door het koppelen van informatiebestanden;
- gebruik van gegevens voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verkregen, door het samenkomen van informatie bij gemeenten in combinatie met de ontschotting van domeinen;
- beveiligingsproblemen, door de grote hoeveelheden persoonsgegevens over verschillende onderwerpen.

Waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking

Het Cbp constateert dat nog niet gebleken is dat gemeenten en andere betrokken partijen al maatregelen nemen om deze risico's te ondervangen en adviseert daarom gemeenten wettelijk te verplichten een privacy impact analyse (PIA) uit te voeren. Daarbij zouden ook de andere partijen die gegevens zullen gaan verwerken in het kader van de Jeugdwet, betrokken moeten worden. Het Cbp adviseert bovendien om gemeenten wettelijk te verplichten om regelmatige audits uit te voeren, waarmee wordt gecontroleerd of aan de bepalingen van de Wbp en aanverwante wetgeving wordt voldaan.

Dat dit wetsvoorstel een toename van verwerking van persoonsgegevens teweeg brengt en dat samen met de andere twee genoemde decentralisaties, gemeenten voor verschillende doeleinden gegevens zullen gaan werken, zijn belangrijke redenen om speciale aandacht te besteden aan waarborgen voor een veilige en zorgvuldige gegevensverwerking. Omdat gemeenten nog vorm moeten geven aan de uitvoering en het wetsvoorstel slechts kaders biedt, is op dit moment onvoldoende te beoordelen hoe groot de risico's zijn waar het Cbp op wijst.

In aanvulling op de Wbp geeft dit wetsvoorstel regels voor de uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens voor alle terreinen die deze wet beslaat. Het betreft preventie, alle jeugdhulp, het AMHK en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering. Deze regels zien niet op bijvoorbeeld maatschappelijke ondersteuning, onderwijs of schuldsanering. Regels voor de verwerking van persoonsgegevens in die domeinen zijn te vinden in de wetgeving die betrekking heeft op die onderwerpen. Natuurlijk kan het zo zijn dat een ambtenaar bij een gemeente verschillende dossiers onder zijn hoede heeft («verschillende petten heeft») en daarmee toegang tot de verschillende gegevensstromen van bijvoorbeeld de jeugdhulp en schuldsanering. Daarbij moeten we ervan uitgaan dat hij hiermee prudent en met inachtneming van de Wbp en de overige toepasselijke wetgeving zal omgaan. Vooralsnog zien wij geen noodzaak om aanvullende bepalingen op te nemen inzake de verwerking van persoonsgegevens.

Hierbij verdient het opmerking dat gemeenten al ervaring hebben met het verwerken van persoonsgegevens van hun burgers. Daarbij zijn zij gebonden aan de Wbp en aanverwante wetgeving. Zo zijn de colleges al verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens in de geautomatiseerde basisadministratie op grond van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA). In dat verband zijn zij al gehouden om eens per drie jaar door een auditinstelling de juistheid van de in de basisadministratie opgenomen gegevens te laten controleren evenals de uitvoering van de regels over de technische en administratieve inrichting en werking en de beveiliging van de basisadministraties. Het verdient aanbeveling dat colleges een dergelijke audit overwegen in het kader van de uitvoering van de Jeugdwet. Maar aangezien de uitvoering van deze wet en de naleving van de regelgeving inzake verwerking van

persoonsgegevens een verantwoordelijkheid is van de colleges, acht de regering het niet aangewezen colleges hiertoe bij wet te verplichten. Ook voor de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen geldt dat zij aandacht dienen te besteden aan veilige en zorgvuldige gegevensverwerking, op grond van deze wet, maar ook op grond van de Wbp. Het uitvoeren van een audit betreffende de verwerking van persoonsgegevens, zal daarom niet beperkt hoeven te zijn tot de verwerking door de gemeente, maar is het ook raadzaam daar de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen bij te betrekken.

Ook betreffende het advies om een PIA wettelijk voor te schrijven aan gemeenten, geldt dat de regering dit niet aangewezen acht bij een stelselherziening waarbij uitdrukkelijk verantwoordelijkheden gedecentraliseerd worden. Zonder twijfel zijn gemeenten verantwoordelijk voor een veilige en zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens, maar de regering acht het niet noodzakelijk om in het wetsvoorstel een PIA op te leggen aan deze medeoverheid.

Het Cbp heeft op 19 februari 2013 *Richtsnoeren beveiliging van persoonsgegevens* gepubliceerd om duidelijk te maken wat het van de beveiliging van persoonsgegevens verwacht¹⁰². Deze richtsnoeren worden van harte aanbevolen als leidraad voor passende technische en organisatorische maatregelen voor een veilige en zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens.

VIR en gezinsfunctionaliteit

Het Cbp merkt op dat bij de beoordeling van de proportionaliteit van de gezinsfunctionaliteit in het licht van artikel 8 EVRM geen aandacht wordt besteed aan de effectiviteit van de VIR zoals deze thans functioneert. Daarbij zou de evaluatie die inmiddels heeft plaatsgevonden, moeten worden betrokken.¹⁰³ In reactie op deze terechte opmerkingen, is aan paragraaf 10.3.2 een passage toegevoegd die ingaat op de effectiviteit van de huidige VIR en daarbij worden ook de resultaten van de evaluatie betrokken.

Gebruik BSN

Het Cbp merkt op dat het doel van het gebruik van het BSN, namelijk het waarborgen van een betrouwbare verwerking van persoonsgegevens, slechts kan worden bereikt indien bij het eerste contact de jeugdige verplicht wordt geïdentificeerd. Het Cbp adviseert daarom een identificatieplicht als voorwaarde voor het gebruik van het BSN op te nemen in het wetsvoorstel.

Artikel 12 van de Wabb bepaalt dat de gebruiker zich bij het gebruik van het bsn ervan moet vergewissen dat het bsn betrekking heeft op de persoon wiens gegevens hij verwerkt. Zoals uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wabb¹⁰⁴ blijkt, is deze vergewisplicht in het leven geroepen om misbruik van het bsn te voorkomen en kan deze vergewisplicht op uiteenlopende manieren kan worden vormgegeven. Zo kan de hulpverlener eenvoudigweg de jeugdige kennen uit een eerder contact. Afhankelijk van de aard van de hulpverlening, kan zo'n herkenning afdoende zijn of onvoldoende zijn. In een aantal gevallen zal de vergewisplicht nauwe overeenkomsten vertonen met de in de Wbsn-z geregelde plicht tot identificatie met een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Het wordt aan de betrokken partijen

¹⁰² http://www.cbweb.nl/downloads_rs/rs_2013_richtsnoeren-beveiliging-persoonsgegevens.pdf.

¹⁰³ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 256.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 3, p. 35.

overgelaten vorm te geven aan de vergewisplicht die in proportie staat tot de ondersteuning, hulp of zorg die zij verlenen. In het voorgaande is een opschaling in de uitvoering van de vergewisplicht te lezen. Naar mate de ernst van de geboden zorg toeneemt, neemt ook het gewicht van wijze waarop de vergewisplicht wordt uitgevoerd toe. Bij lichte vormen van ondersteuning, kan herkenning voldoende zijn, terwijl bij zwaardere vormen van zorg identificatie noodzakelijk kan zijn (zie ook paragraaf 10.3.3).

Dossier

In zijn advies merkt het Cbp op dat het wenselijk is om in de toelichting bij artikel 7.3.8, waarin de dossierplicht is opgenomen, aandacht te besteden aan artikel 11, tweede lid, van de Wbp. In dat artikel is bepaald dat de verantwoordelijke de nodige maatregelen treft opdat persoonsgegevens juist en nauwkeurig zijn. Hieraan is gehoor gegeven. Tevens is naar aanleiding van opmerkingen van het Cbp daarover, in de toelichting bij artikel 7.3.8 aandacht besteed aan de brochure *Waarheidsvinding in de jeugdzorg* van het LCFJ¹⁰⁵ en wordt gewezen op artikel 7.3.11, vierde lid, de grondslag voor het vastleggen van een gestandaardiseerde verwerking van gegevens; dit zal bijdragen aan een juiste en nauwkeurige verwerking van persoonsgegevens.

Voorts is bij artikel 7.3.8 aandacht geschonken aan het feit dat in het dossier eventueel alleen gegevens van derden (bijvoorbeeld de ouders of andere gezinsleden van de jeugdige) mogen worden opgenomen, indien dat voor de hulpverlening aan de jeugdige noodzakelijk is. Hiermee is ook duidelijk dat op grond van dit wetsvoorstel geen sprake kan zijn van een «gezamenlijk dossier».

13.2.3. Actal

Actal vindt het wetsvoorstel op het punt van reductie van regeldruk te weinig ambitieus. Actal adviseert in het wetsvoorstel een kwantitatieve netto reductiedoelstelling op te nemen, hierover afspraken te maken met gemeenten en inspecties en de regeldrukgevolgen voor burgers, professionals en bedrijven volledig inzichtelijk te maken.

Op het punt van toezicht, verantwoordingsinformatie en beleidsinformatie adviseert Actal de toegevoegde waarde van de verschillende toezichtsinstrumenten inzichtelijk te maken, te komen tot één set van verantwoordingsinformatie met uniforme en heldere definities en de door het Rijk gevraagde beleidsinformatie te beperken tot de resultaten (outcome indicatoren) van de verleende jeugdhulp. Actal adviseert ook om de mogelijkheid van informatie-uitwisseling tussen zorgverleners in het belang van het kind wettelijk te verankeren, invulling te geven aan de norm van kwaliteit, de regels rond certificering zomin mogelijk administratief te belasten, de logboekverplichting in het kader van de VIR te schrappen en de grens van tien cliënten voor een cliëntenraad te bezien. Verder vindt Actal het van belang dat ten minste een half jaar vóór inwerkingtreding van deze wet alle verplichtingen voor jeugdinstituten, jongeren, ouders en professionals vaststaan en bekend zijn gemaakt. Met Actal is de regering van oordeel dat vermindering van administratieve lasten voor burgers, bedrijven en professionals één van de doelen is van de drie decentralisaties in het sociale domein.¹⁰⁶ Het is van belang dat burgers met complexe problematiek terecht kunnen bij één aanspreekpunt. Ook wil de regering belemmerende regeldruk voor bedrijven voorkomen. Zo kunnen de decentralisaties bijdragen aan de

¹⁰⁵ http://www.lcfj.nl/files/6405/lcfj_waarheidsvinding_web.pdf

¹⁰⁶ Zie de eerdergenoemde Decentralisatiebrief van 19 februari 2013.

kabinetsdoelstelling om de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals te verlagen.

Dit wetsvoorstel heeft als doel het stelsel van jeugdhulp te vereenvoudigen en effectiever te maken. De ontschotting van budgetten maakt integrale ondersteuning van jeugdigen en gezinnen mogelijk volgens het uitgangspunt «één gezin, één plan, één regisseur». Het ligt in de rede dat hierdoor de administratieve lasten voor zowel burgers als voor professionals en jeugdhulpaanbieders worden verlaagd. De regering neemt het advies niet over om de stelselwijziging jeugd van kwantificeerbare doeleinden te voorzien. Dit past niet goed in de beleidsvrijheid van gemeenten om invulling te geven aan de verantwoordelijkheden op grond van dit wetsvoorstel, noch in de beoogde reductie van verantwoordingslasten van gemeenten.

Gegeven de stand van wetenschap over de effectiviteit van bestaande interventies kan evenmin het advies worden opgevolgd om outcomedata te verzamelen op het niveau van individuele cliënten. Dit levert weinig op en zou eerder tot vergroting van administratieve lasten leiden.

Naar aanleiding van opmerkingen van Actal over artikel 7.1.2.3, eerste lid, onder f, over het logboek dat onderdeel uitmaakt van de VIR, zij het volgende opgemerkt. De VIR is een landelijk elektronisch systeem, waarin persoonsgegevens alsmede andere gegevens worden verwerkt (zie artikel 7.1.2.1). Artikel 7.1.2.3 regelt vervolgens welke elementen deel uitmaken van de VIR en daar wordt ook genoemd «een logboek dat registreert welke meldingsbevoegde wanneer een jeugdige aan de verwijzindex heeft gemeld, hem daaruit heeft verwijderd of een signaal heeft ontvangen.» In tegenstelling tot wat Actal veronderstelt, betreft dit geen papieren verantwoording in een logboek. Net als de overige elementen van de VIR is dit een elektronisch systeem.

Voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen geldt op grond van deze wet de verplichting om een cliëntenraad in te stellen. Voor aanbieders van jeugdzorg en van zorg gold deze verplichting reeds. De Jeugdwet introduceert nu een ondergrens voor deze eis; slechts wanneer het een organisatie of organisatorisch onderdeel betreft met in de regel door meer dan tien personen, is een cliëntenraad verplicht (zie artikel 4.2.4). Actal heeft geadviseerd kritisch te kijken naar de grens van tien *cliënten* inzake de verplichte cliëntenraad. Voor de duidelijkheid zij vermeld dat voorgesteld wordt een grens van tien *medewerkers* te hanteren. De introductie van deze ondergrens is juist bedoeld om de administratieve belasting voor aanbieders en instellingen te beperken en de regering is daarom van mening dat hierdoor geen disproportionele belasting ontstaat.

Naar aanleiding van het advies van Actal om te expliciteren dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling aan de cliëntenraad de nodige gegevens ook digitaal kan verstrekken, is het woord «schriftelijk» geschrapt uit artikel 4.2.8 en is in de toelichting aangevuld dat het voor de hand ligt dat de verstrekking veelal schriftelijk of digitaal plaatsvindt.

Naar aanleiding van het advies van Actal is deze toelichting op verschillende onderdelen aangescherpt en verduidelijkt. Zo is vermindering van administratieve lasten nu expliciet verwoord als doel van de stelselwijziging (hoofdstuk 1), standaardisatie van gevraagde gegevens het vertrekpunt (paragraaf 10.3) en draagt het jaardocument jeugdhulp bij aan reductie van verantwoordingslasten voor jeugdhulpaanbieders (paragraaf 11.6). Ook het vervallen van verplichte melding, die een zorgaanbieder aan bureau jeugdzorg moet doen bij het in zorg nemen van een cliënt, draagt bij aan vermindering van administratieve lasten (paragraaf 10.5).

Dat geldt ook voor de wijze waarop gemeenten worden ondersteund – ondermeer met handreikingen voor opdrachtgeverschap – in hun voorbereiding op de stelselwijziging (paragraaf 11.3).

13.2.4. Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ)

Het Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) vindt het in de consultatieversie voorgestelde toezicht te complex. Als iedere gemeente het lokale toezicht op een eigen wijze invult, wordt volgens STJ de aansluiting rijkstoezicht, regionaal en lokaal toezicht onnodig gecompliceerd voor zowel het veld als de toezichthouders. Het STJ pleit voor één uniform kwaliteitsregime voor alle instellingen en toezicht op Rijksniveau om calamiteiten te voorkomen.

De voorstellen rond vereenvoudiging van het kwaliteits- en toezichtregime (zie hoofdstukken 6 en 8) komen in belangrijke mate tegemoet aan de bezwaren van STJ tegen de consultatieversie van het wetsvoorstel. In de systematiek van het wetsvoorstel houdt een landelijke inspectie (IJZ en IGZ) toezicht op alle wettelijke kwaliteitseisen aan jeugdhulpinstellingen en professionals.

14. Overige aspecten

14.1. Caribisch Nederland

De jeugdzorg in Caribisch Nederland is toegesneden op de kleinschaligheid en de specifieke behoeften van de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba. Er is derhalve voor gekozen om bij de staatkundige vernieuwingen per 10 oktober 2010 de Wjz niet van toepassing te verklaren en zoveel mogelijk de vigerende Antilliaanse wetgeving over te nemen. Wel is in voorbereiding een algemene maatregel van bestuur die beoogt te borgen dat de kwaliteit van de jeugdzorg in Caribisch Nederland voldoende is en dat daarop toezicht gehouden kan worden door de Inspectie jeugdzorg.

De jeugdzorg en gezinsvoogdij in Caribisch Nederland zijn nog in opbouw en het zal enkele jaren duren voordat er sprake is van verantwoorde zorg in een stabiele organisatie. De eilandbesturen hebben met de transitie per 10 oktober 2010 veel taken toebedeeld gekregen, terwijl de uitvoerings- en bestuurskracht nog in ontwikkeling is. Mede daarom is besloten om de jeugdzorg in Caribisch Nederland niet mee te nemen in deze stelselherziening, maar om deze tot de evaluatie van de staatkundige vernieuwingen in 2015 rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van VWS te laten vallen. Daarna kan bezien worden welke rol en verantwoordelijkheid de eilandbesturen hierin kunnen innemen.

14.2. Gevolgen voor andere wetten

Dit wetsvoorstel regelt het nieuwe jeugdstelsel. In een afzonderlijke invoeringswet zullen wijzigingen in terminologie en wijziging van andere wetten en wetsvoorstellen worden geformuleerd. Niettemin bevat dit wetsvoorstel ook overgangsrecht. Het gaat daarbij om wijzigingen die beleidsmatig-inhoudelijk sterk met de invoering van het nieuwe jeugdstelsel samenhangen. Zie in dit verband paragraaf 12.5 over de continuïteit van zorg in de overgangsfase. De meer technische wijzigingen worden in de genoemde invoeringswet ondergebracht. Het gaat daarbij onder meer om bepalingen van andere wetten waarin wordt verwezen naar bepalingen uit de Wjz, maar ook om wijzigingen in wetsvoorstellen die momenteel nog aanhangig zijn in de Tweede of Eerste Kamer en om wijzigingen in het onderhavige wetsvoorstel naar aanleiding van aanhangige wetsvoorstellen. Dit betreft in ieder geval het wetsvoorstel

verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (33 062), de Wcz (32 042), het wetsvoorstel inzake het Kwaliteitsinstituut (33 243), het wetsvoorstel verbetering kinderbeschermingsmaatregelen (32 015) en het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen (33 061). Door deze wijzigingsbepalingen op te nemen in de invoeringswet, wordt voorkomen dat de Jeugdwet vooruitloopt op wijzigingen van bijvoorbeeld het kwaliteitsregime in de zorg. Met de invoeringswet zal worden geregeld dat het kwaliteitsregime van de Jeugdwet naadloos aan blijft sluiten bij dat van de zorg.

ARTIKELSGEWIJZE DEEL

Hoofdstuk 1 Definities

Artikel 1.1

Dit artikel bevat van diverse begrippen een definitie. Voor zover nodig worden deze hier toegelicht.

Calamiteit en geweld bij de verlening van jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering

Een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis die betrekking heeft op de kwaliteit van de jeugdhulp en die leidt tot ernstige schade of zelfs de dood van een jeugdige of een ouder, wordt aangeduid als een calamiteit. Het professionele handelen van verleners van jeugdhulp dient erop gericht te zijn om dergelijke gebeurtenissen te voorkomen. Indien zich een calamiteit voordoet is het van belang dat dit gemeld wordt, teneinde het professionele handelen te kunnen verbeteren.

Geweld van welke aard ook dient vanzelfsprekend achterwege te blijven bij de verlening van jeugdhulp en bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering. De jeugdhulpverlener en de medewerker van een gecertificeerde instelling dienen zich er voortdurend van bewust te zijn dat de jeugdige of zijn ouder op hem is aangewezen en van hem afhankelijk is. Ook kan zich geweld tussen jeugdigen of ouders onderling voordoen, terwijl zij bij een aanbieder verblijven. In alle gevallen is het wenselijk dat een aanbieder dan optreedt.

Gecertificeerde instelling

De uitvoering van de (voorlopige) ondertoezichtstelling en de uitoefening van de (voorlopige) voogdij en jeugdreclassering zijn taken die zijn voorbehouden aan een gecertificeerde instelling. Een gecertificeerde instelling is een rechtspersoon. Ze kan niet bestaan uit één natuurlijke persoon, omdat zo nodig een multidisciplinaire beoordeling van de problemen kan plaatsvinden (zie artikel 32 Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg). Onderdeel van de uitoefening van de ondertoezichtstelling en van jeugdreclassering is het bieden van hulp en steun aan de jeugdige. Kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering vallen niet onder het begrip jeugdhulp. Het kan nodig zijn om bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering of in het kader van een sanctie reguliere jeugdhulp in te zetten. De (gezins)voogdijwerker en de jeugdreclasserder, werkzaam bij de gecertificeerde instelling, leveren die niet zelf, maar dienen een jeugdhulpaanbieder in te schakelen. Zij zijn primair een casusregisseur en geen hulpverlener die ervoor dienen te zorgen dat de bedreigende opvoedingssituatie voor het kind wordt weggenomen.

Het zijn van casusregisseur houdt onverlet de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft in de keten. De gemeente is verantwoordelijk voor de gehele keten, inclusief het gedwongen kader. Zo kan de gemeente integraal beleid ontwikkelen en samenhang en continuïteit in de hulpverlening bewaken. De gemeente is ook financieel verantwoordelijk voor de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Dit betekent dat de gemeente wordt toegerust om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Zie voor de bevoegdheden van de gemeente in het gedwongen kader hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de toelichting.

De gecertificeerde instelling heeft met uitsluiting van andere rechtspersonen tot taak de ondertoezichtstelling, de voogdij of de jeugdreclassering uit te voeren. Zoals al in paragraaf 6.3 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, mogen alleen instellingen die gecertificeerd zijn, deze taken uitvoeren. Een gecertificeerde instelling handelt in de uitoefening van haar taken als bestuursorgaan voor zover zij met openbaar gezag is bekleed. Een besluit van een gecertificeerde instelling ter uitvoering van de ondertoezichtstelling valt onder de werking van de Awb. In de uitoefening van de voogdij treedt de gecertificeerde instelling niet op als bestuursorgaan; de gecertificeerde instelling is immers wettelijk vertegenwoordiger van de minderjarige en handelt als zodanig. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om te voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen die kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren (zie artikel 2.5, onderdeel a) en om te voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp waarvan de gecertificeerde instelling gebruik wil maken (zie artikel 2.4, tweede lid).

Gesloten jeugdhulp

De kinderrechter kan een machtiging gesloten jeugdhulp verlenen indien er sprake is van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren en die noodzaken tot jeugdhulp in de zin van onderhavige wet. Verder moet er om de benodigde jeugdhulp te kunnen bieden gesloten verblijf nodig zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan die hulp of daaraan door anderen wordt onttrokken. De machtiging gesloten jeugdhulp geeft de jeugdhulpaanbieder vervolgens de mogelijkheid om de jeugdige op te nemen en te doen verblijven in een gesloten accommodatie en zonder instemming van de jeugdige of zijn ouders jeugdhulp te verlenen. De jeugdhulp die gegeven kan worden zonder instemming op basis van een machtiging gesloten jeugdhulp, omvat echter niet alle vormen van jeugdhulp. Deze indruk zou kunnen ontstaan omdat het begrip jeugdhulp zeer breed is en in het vrijwillige kader bijvoorbeeld mede de geestelijke gezondheidszorg aan jeugdigen omvat. Een machtiging gesloten jeugdhulp kan echter alleen door de rechter gegeven worden in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen. Indien er sprake is van een stoornis van de geestvermogens die betrokkene gevaar doet veroorzaken, zal de rechter een machtiging voor opname, verblijf en zorg in een ggz-instelling op grond van de Wet bopz af moeten geven. Deze specifieke machtiging bopz geeft de mogelijkheid om tegen de wil van de jeugdige geestelijke gezondheidszorg en zorg in verband met een verstandelijke beperking te verlenen. Uitgezonderd in noodsituaties, voor uitleg zij verwezen naar de toelichting bij artikel 6.3.2, is het verlenen van deze vormen van zorg tegen de wil van de jeugdige, op basis van een machtiging gesloten jeugdhulp in een gesloten jeugdhulpinstelling niet mogelijk.

Huiselijk geweld

De omschrijving van het begrip huiselijk geweld is overgenomen uit het wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling¹⁰⁷. Onder deze definitie vallen alle vormen van geweld, of deze nu lichamelijk, seksueel of geestelijk van aard zijn en ook de bedreigingen daarmee. Daarbij moet gedacht worden aan een enkele klap of trap met letsel tot gevolg, maar vanzelfsprekend ook aan stelselmatige bedreiging, aanranding of belaging («stalking»). Verder kan ook gedacht worden aan afpersing of aan beschadiging van persoonlijke bezittingen. Anders dan bij kindermishandeling, kent de definitie van huiselijk geweld geen leeftijdsgrens. Ouderenmishandeling valt dus ook onder dit begrip. Een ander belangrijk element uit de definitie is de term «huiselijke kring». Daarmee wordt bedoeld dat de dader en het slachtoffer in familierelatie tot elkaar staan of dat de dader een (ex-)partner of mantelzorger is. De term «huiselijk» verwijst dus niet naar de plaats waar het geweld zich voordoet, maar naar de relatie tussen pleger en slachtoffer. Huiselijk geweld kan dus de vorm aannemen van kindermishandeling, van (ex-)partnergeweld in alle denkbare verschijningsvormen of van mishandeling, uitbuiting en/of verwaarlozing van ouderen. Door de relatie met de dader is het voor het slachtoffer moeilijk om contact met de dader te vermijden en is vaak (maar niet altijd) sprake van een stelselmatig karakter, een hoog recidiverisico en hangt het geweld vaak samen met andere problematiek.

Jeugdgezondheidszorg

De gemeente heeft op grond van de Wpg reeds de taak om zorg te dragen voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg (JGZ). Op de positionering van de JGZ is in paragraaf 5.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting reeds ingegaan. Na ontvangst van het advies van de commissie evaluatie basistakenpakket JGZ zal nader ingevuld worden welke activiteiten van de JGZ op grond van de Wpg vanuit volksgezondheidsbelang aan alle kinderen actief en op identieke wijze aangeboden dienen te worden via een preventief gezondheidszorgpakket. Dit ziet in ieder geval op de uitvoering van medische screeningen en het rijksvaccinatieprogramma.

De activiteiten van de JGZ die niet behoren tot het preventief gezondheidszorgpakket komen te vallen onder het onderhavige wetsvoorstel. Het gaat dan vooral om activiteiten waar lokale beleidsvrijheid en samenhang met andere activiteiten in het jeugddomein van essentieel belang is.

In verband met het voorgaande wordt ook voorgesteld om de definitie van JGZ in de Wpg overeenkomstig aan te passen (zie artikel 11.10 dat de Wpg wijzigt). Onder de term JGZ wordt dan alleen nog verstaan het actief aangeboden landelijk geldende preventieve gezondheidszorgpakket op grond van de Wpg en het Bpg.

Jeugdhulp

In het algemene deel van de toelichting is reeds uiteengezet welke vormen van ondersteuning, zorg en jeugdzorg vanuit het voorgaande regime nu onder de verantwoordelijkheid van de gemeente komen te vallen. Hiervoor introduceren wij het overkoepelende begrip jeugdhulp. Daaronder vallen lichtere voorzieningen, alsook de zwaardere vormen van zorg, bijvoorbeeld een intensieve therapie in verband met een psychische stoornis. Vormen van ondersteuning die voorheen onder prestatieveld 2

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 062.

van de Wmo en onder het maatwerkdeel van de Wpg vielen, vallen niet onder het begrip jeugdhulp.

De uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering door de gecertificeerde instelling valt niet onder de definitie van jeugdhulp. In de Wjz is dit ook op deze wijze geregeld. Bij kinderbeschermingsmaatregelen gaat het om de uitvoering van de in het BW geregelde maatregelen. Voor jeugdreclassering is dit in het Wetboek van Strafrecht en de Beginselenwet Justitiële jeugdinrichtingen geregeld. Wel wordt de uitvoering van de maatregelen in deze wet opgenomen, namelijk dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering. De gecertificeerde instellingen worden belast met de daadwerkelijke uitvoering, in opdracht van de rechter.

Ondersteuning, hulp en zorg die door de gecertificeerde instelling ingezet wordt in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel of een jeugdreclasseringmaatregel, valt vanzelfsprekend wel onder het begrip jeugdhulp. Voor jeugdreclassering geldt hierbij géén leeftijdsgrens. Dit hangt samen met de omstandigheid dat het jeugdstrafrecht en bijpassende begeleiding en toezicht door de reclassering ook kan worden toegepast op jongvolwassenen in de leeftijd van 18–23 jaar ten tijde van het plegen van een delict. In de gevallen waarin de jeugdhulp voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing die is genomen met toepassing van het jeugdstrafrecht, loopt de zorg door bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. De aanspraak op deze zorg vloeit dan uit de rechterlijke beslissing reeds voort. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor deze vormen zorg wanneer zij worden opgelegd met toepassing van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht.

Onderdeel 1°

De werkwoorden in de begripsomschrijving onder 1° (verminderen, stabiliseren en opheffen van of omgaan met de gevolgen van) duiden op de grote diversiteit van de mogelijke vormen van jeugdhulp die nodig kunnen blijken. De genoemde problematiek ziet enerzijds op problemen of beperkingen aan de zijde van de jeugdige, namelijk psychische problemen of stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking en anderzijds op problemen die te maken hebben met de opvoeding, waarbij jeugdhulp nodig is door problemen waar de ouders mee kampen en waardoor de jeugdige wordt belemmerd in zijn ontwikkeling.

De begrippen «psychosociale problemen» en «psychische problemen en stoornissen» overlappen elkaar geheel of grotendeels, afhankelijk van de gehanteerde definitie. Bovendien kunnen psychosociale of psychische problemen en stoornissen zich (ook weer afhankelijk van de gehanteerde definitie) uiten in gedragsproblemen. Er bestaat geen gemeenschappelijk gedeelde opvatting over wat onder psychosociale, psychische of gedragsproblemen afzonderlijk kan worden verstaan. Het hanteren van die drie begrippen gezamenlijk blijkt echter in de praktijk te leiden tot een breed gedragen consensus over wat daaronder moet worden verstaan. Daarom zijn de drie begrippen gezamenlijk opgenomen.

– psychische problemen en stoornissen

Met het begrip «psychische problemen en stoornissen» is evenals in het wetsvoorstel verplichte geestelijke gezondheidszorg¹⁰⁸ 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 en van verstandelijke beperkingen zoals zwakbegaafdheid en zwakzinningheid, enzovoorts. Ook dyslexie valt in dit licht onder het begrip psychische stoornis en derhalve onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Ondersteuning op het gebied van dyslexie kan echter mede plaatsvinden door hulp en aanpassingen in het onderwijs. Samenwerking met scholen op dit onderwerp is dan ook van groot belang. 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.

– psychosociale problemen en gedragsproblemen

Met het begrip «psychosociale problemen» worden psychische problemen bedoeld die samenhangen met het dagelijks functioneren. In aansluiting op de JGZ-richtlijn vroegsignalering psychosociale problemen¹⁰⁹ wordt hieronder verstaan:

- a. emotionele problemen (oftewel internaliserende problemen) zoals angst, teruggetrokkenheid, depressieve gevoelens, psychosomatische klachten;
- b. gedragsproblemen (oftewel externaliserende problemen) zoals agressief gedrag, onrustig gedrag en delinquent gedrag, en
- c. sociale problemen, dit zijn problemen die het kind heeft in het maken en onderhouden van het contact met anderen.

– opvoedingsproblemen

Met het begrip «opvoedingsproblemen» wordt bedoeld dat een ouder problemen ondervindt bij het onderhouden, verzorgen en grootbrengen van een jeugdige, met name in sociale, emotionele, intellectuele en morele zin, die door die ouder niet binnen een gebruikelijke termijn en met gebruikelijke middelen op te lossen zijn.

– jeugdzorg

Met deze wet wordt de Wjz ingetrokken. Al hetgeen onder die wet viel onder het begrip jeugdzorg, valt nu onder het begrip jeugdhulp.

¹⁰⁸ Kamerstukken II, 32 399.

¹⁰⁹ Zie JGZ-richtlijn vroegsignalering psychosociale problemen, RIVM: Bilthoven 2008.

Vanuit de Zvw en de AWBZ worden de geneeskundige geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (met uitzondering van de extramurale psychofarmaca en de eerstelijns psychische zorg die huisartsen en praktijkondersteuners zelf plegen te geven) en de ondersteuning en zorg aan jeugdigen met een verstandelijke beperking overgeheveld naar deze wet. Deze geestelijke gezondheidszorg en de ondersteuning en zorg aan jeugdigen met een verstandelijke beperking valt nu dan ook onder het begrip jeugdhulp. Om deze reden wordt in het begrip jeugdhulp dan ook niet alleen gesproken over ondersteuning, hulp en zorg in verband met psychische problemen, maar ook in verband met psychische stoornissen. Hierbij verdienen een aantal zaken bijzondere toelichting. Als eerste moet opgemerkt worden dat onder de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen ook dyslexiezorg wordt begrepen. Dyslexie moet gezien worden als een psychisch probleem. Daar waar in de Zvw deze vorm van zorg nog afzonderlijk werd omschreven, wordt hij nu geacht onder het bredere begrip van jeugd-ggz te vallen. Ten tweede moet worden opgemerkt, dat die ondersteuning die onder de Zvw bekend stond als geïndiceerde preventie op het gebied van geestelijke gezondheidszorg, ook valt onder het begrip jeugdhulp. Als derde wordt, om eventuele misverstanden te voorkomen, in de begripsomschrijving van jeugdhulp de verstandelijke beperking expliciet benoemd als oorzaak voor de problemen waarvoor de jeugdige op grond van deze wet ondersteuning, hulp of zorg kan ontvangen. De hulp die deze jeugdigen ontvangen zal meestal wel anders van aard zijn dan die jeugdigen met een opgroei-probleem ontvangen. Jeugdigen die in verband met een verstandelijke beperking ondersteuning, hulp of zorg nodig hebben, zullen die ontvangen met het oog op de problemen die zij ervaren *als gevolg van* die beperking. De ondersteuning, hulp of zorg zal dan gericht zijn op het verminderen, stabiliseren of opheffen van of omgaan met die problemen. Een deel van de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen met een verstandelijke beperking, te weten een aantal vormen van langdurige, multidisciplinaire en specialistische verblijfszorg waarbij permanent toezicht nodig is in verband met gebrek aan regie, zal voor jeugdigen onder de 18 jaar beschikbaar blijven in de kern-AWBZ.

Voor alle duidelijkheid zij hier vermeld dat de Wet bopz voor wat betreft de gedwongen opname van jeugdigen gewoon blijft gelden naast de onderhavige wet. Deze wet geeft immers regels over wanneer een jeugdige gedwongen mag worden opgenomen, aan welke voorwaarden dan voldaan moet worden, welke rechtsbescherming de jeugdige heeft tegen een rechterlijke machtiging tot gedwongen opname en de rechtspositie binnen de instelling waar de jeugdige gedwongen opgenomen is. De onderhavige wet regelt wie er vervolgens verantwoordelijk is dat de benodigde zorg voor deze jeugdige wordt geleverd, te weten de gemeente. Nu de Wet bopz een *lex specialis* is ten opzichte van de onderhavige wet, gelden voor de met een machtiging opgenomen jeugdige de regels boven die in de onderhavige wet. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de regels omtrent het behandelingsplan, de vertrouwenspersoon, het klachtrecht etcetera.

Onderdeel 2°: begeleiding aan jeugdigen

In verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding, persoonlijke verzorging en daarmee samenhangend kortdurend verblijf en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid zal per 1 januari 2015 de Wmo worden gewijzigd. Als personen door een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, of somatische, psychiatrische of psychogeriatrische problemen

niet of onvoldoende zelfredzaam zijn, dan wel als ontlasting van de mantelzorger aangewezen is, zullen deze personen vanaf die datum niet langer recht hebben op een voorziening op het gebied van begeleiding, persoonlijke verzorging of kortdurend verblijf op grond van de AWBZ, doch is beoogd dat zij een beroep kunnen doen op de Wmo. Hiervoor is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wmo in voorbereiding. Dat deel van deze vormen van ondersteuning, hulp en zorg dat ziet op jeugdigen tot de leeftijd van achttien jaar, wordt vanuit de AWBZ gedecentraliseerd naar de onderhavige wet in plaats van naar de Wmo

Om buiten twijfel te stellen dat na de invoering van het onderhavige wetsvoorstel de begeleiding voor jeugdigen onder deze wet komt te vallen is onder 2° weergegeven dat ook deze begeleiding onder het begrip jeugdhulp valt. Het gaat daarbij om het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en – voor zover het begeleiding buiten het strafrechtelijke kader betreft – die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft. Dit kan zaken als dagopvang of hulp bij administratie betreffen voor bijvoorbeeld een doof, blind en/of verstandelijk beperkt kind en kan individueel of in groepen plaatsvinden.

Onderdeel 3°: persoonlijke verzorging

Zoals hierboven aangegeven zullen gemeenten tevens verantwoordelijk worden voor het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging in verband met een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap, gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid. Voor volwassenen zal ook deze vorm van zorg gedecentraliseerd worden vanuit de AWBZ naar de Wmo, en voor jeugdigen tot 18 jaar naar de onderhavige wet. Het doel van de functie persoonlijke verzorging is het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij activiteiten op het gebied van de algemeen dagelijkse levensverrichtingen (ADL). Dit gebeurt door het ondersteunen bij, het stimuleren van, het aanleren van of het overnemen van activiteiten op het gebied van persoonlijke verzorging. Ook valt hieronder zorg die in directe relatie staat tot persoonlijke verzorging, bijvoorbeeld het opmaken van een bed tijdens het wassen van een bedlegerige jeugdige. Naast de reguliere ADL-activiteiten is er nog een aantal andere activiteiten (geen uitputtende opsomming) die vallen onder persoonlijke verzorging, zoals het aanreiken van medicijnen, het toedienen van orale, rectale of vaginale medicatie bij intacte huid, het inbrengen buiten de bloedbaan en af laten vloeien van (vloeistof)stoffen via sondes, katheters en het schoonhouden en verzorgen van natuurlijke en onnatuurlijke lichaamsopeningen (stoma, tracheostoma). Voorbehouden handelingen in de zin van de Wet BIG, zoals injecteren, vallen niet onder de functie persoonlijke verzorging. Persoonlijke verzorging kan ook worden gegeven als het gaat om het aanleren van de activiteiten. Het kan dan gaan om het aanleren van een bepaalde vaardigheid bij de jeugdige maar het kan ook bij de ouder of mantelzorger. Na de aanleerperiode is er geen noodzaak meer tot het treffen van een voorziening op het gebied van persoonlijke verzorging, immers de jeugdige of zijn ouders kunnen ze weer zelf uitvoeren dan wel het valt onder gebruikelijke zorg. Persoonlijke verzorging was als AWBZ-aanspraak mogelijk bij alle grondslagen (somatische en psychiatrische aandoening/beperking dan wel een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap). Echter, wanneer er sprake is van een kortdurende zorgsituatie (korter dan drie maanden), dan werd onder de AWBZ alle persoonlijke verzorging door de ouder aan het kind (0–18 jaar) gezien als gebruikelijke zorg ook als dit (tijdelijk) de «normale» persoonlijke

verzorging overschrijdt. Bijv. het extra verschonen bij buikgriep. Wanneer er sprake is van een chronische situatie, waarbij de gebruikelijke persoonlijke verzorging in vergelijking tot een gezond kind substantieel (meer dan een uur gemiddeld per etmaal) wordt overschreden voor de drie functies persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding tezamen, was er aanspraak op persoonlijke verzorging onder de AWBZ. Dit zal na de decentralisatie niet anders door het college hoeven te worden ingevuld. Hetzelfde geldt voor de situatie waarbij een kind van 12 jaar en ouder geen intieme persoonlijke verzorging wil ontvangen van een ouder. Ook deze persoonlijke verzorging viel onder de AWBZ (leeftijdsgrens gerelateerd aan de Wgbo).

Jeugdhulpaanbieder

Degene die voor de gemeente daadwerkelijk de jeugdhulp uitvoert, wordt in dit wetsvoorstel aangeduid als jeugdhulpaanbieder. Daarbij maken wij onderscheid tussen het doen verlenen van de jeugdhulp (onder 1°) en het zelfstandig, als solist, verlenen van jeugdhulp (onder 2°). Een jeugdhulpaanbieder doet jeugdhulp verlenen, wanneer de daadwerkelijke jeugdhulp wordt uitgevoerd op basis van een overeenkomst tussen hem en een of meer derden die voor hem de jeugdhulp verlenen. Die jeugdhulpaanbieder zelf kan een natuurlijke persoon zijn of een verband van natuurlijke personen, maar het kan ook een rechtspersoon betreffen.

Door de woorden «onder verantwoordelijkheid van het college» komt een persoon of een rechtspersoon die vormen van jeugdhulp verleent zonder bemoeienis en buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente, niet te vallen onder het begrip jeugdhulpaanbieder en daarmee ook niet onder de eisen die deze wet daaraan stelt. Anderzijds omvat het door die woorden wel degene die «indirect» jeugdhulp verleent ten behoeve van de gemeente. Wanneer een jeugdhulpaanbieder die ingeschakeld is door de gemeente, zelf een derde inschakelt om voor hem (een deel van) de jeugdhulp uit te voeren, dan is die derde dus ook een jeugdhulpaanbieder in de zin van deze wet. Die derde werd onder het oude stelsel wel bestempeld als «particuliere jeugdzorgaanbieder».

Jeugdhulpverlener

Naast het begrip jeugdhulpaanbieder, wordt ook het begrip jeugdhulpverlener gedefinieerd. Dit is de professional die feitelijk de jeugdhulp verleent. Hier doet zich een overlap voor met de tweeledige definitie van het begrip jeugdhulpaanbieder. Dat begrip ziet namelijk zowel op de medewerker als op de solistisch werkende jeugdhulpaanbieder. De jeugdhulpverlener die als medewerker actief is, doet dit voor de jeugdhulpaanbieder als bedoeld onder 1°. De jeugdhulpverlener die zelfstandig werkt, is zelf een jeugdhulpaanbieder als bedoeld onder 2°.

Jeugdige

In dit wetsvoorstel is gekozen voor een leeftijdsgrens van 18 jaar, met de mogelijkheid om bepaalde vormen van 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 tevens bij het gebruik van de VIR. Het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd 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 het de leeftijd van 18 jaar jeugdhulp voort te zetten in verband met arbeidstoeleiding. Dit blijft in het

nieuwe stelsel gelijk. Voor jeugdhulp die verstrekt wordt in verband met een psychische stoornis of een verstandelijke beperking, en jeugdhulp die voorheen viel onder het begrip begeleiding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf als bedoeld bij of krachtens de AWBZ geldt echter de leeftijdsgrens van 18 jaar. Deze vormen van zorg zijn na het bereiken van het achttiende levensjaar als voorziening, recht of aanspraak immers verkrijgbaar op grond van de Wmo, AWBZ of Zvw. Deze beperking tot het achttiende levensjaar geldt niet voor jeugdhulp die wordt ingezet in het kader van een strafrechtelijke beslissing, voor deze hulp vloeit het moment waarop deze zorg start en eindigt voort uit het Wetboek van Strafrecht. Deze hulp kan derhalve wel tot na het achttiende levensjaar doorlopen.

Jeugdreclassering

De definitie van de jeugdreclassering is ontleend aan artikel 10 Wjz. Ze moet worden begrepen in samenhang met de artikelen uit het Wetboek van Strafrecht. Die artikelen regelen de betrokkenheid van een gecertificeerde instelling voor jeugdreclassering bij de voorbereiding en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen uit het jeugdstrafrecht.

Kinderbeschermingsmaatregel

De definitie van de kinderbeschermingsmaatregel is ontleend aan artikel 10, eerste lid, onderdelen a en b, Wjz. Daarbij gaat het om de (voorlopige) voogdij na een ontheffing of een ontzetting uit het ouderlijk gezag, of indien de voogdij uit andere hoofde aan de gecertificeerde instelling is opgedragen, alsmede de (voorlopige) ondertoezichtstelling. De gecertificeerde instelling heeft tot taak deze kinderbeschermingsmaatregelen uit te voeren. De taken en bevoegdheden van de gecertificeerde instelling op dit punt zijn voornamelijk in het BW geregeld.

Kindermishandeling

Deze omschrijving van het begrip kindermishandeling is overgenomen uit de Wjz en voor die wet was het destijds ontleend aan het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met de advies- en meldpunten kindermishandeling¹¹⁰. In de omschrijving is sprake van de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat. De groep personen die hiermee worden bedoeld is breed. Dit zijn in de eerste plaats de biologische of sociale ouders (stiefouders, adoptiefouders, pleegouders). Daarnaast vallen ook personen die uit hoofde van hun beroep in relatie tot het kind staan, zoals het personeel van een jeugdhulpaanbieder, een gecertificeerde instelling, een AMHK of een penitentiaire inrichting, maar ook leiders van de kinderopvang, groepsleiders, onderwijzend personeel en de oppas, onder de omschrijving. De brede omschrijving van het begrip opvoeders maakt duidelijk dat niet alleen de verzorgers van een kind, maar ook andere personen met wie het kind in een dergelijke relatie staat maar waarbij niet direct sprake is van een verzorgingsrelatie, onder deze begripsomschrijving vallen. Het element van onvrijheid is opgenomen omdat de aanduiding afhankelijkheidsrelatie niet alle relevante situaties omvat. Daarmee vallen bij voorbeeld ook burens en ooms onder mogelijke plegers van kindermishandeling in de zin van het wetsvoorstel.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2000/01, 27 842.

Opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen

Het begrip opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen is net als het begrip jeugdhulp driedig weergegeven. Ook hier heeft dat te maken met de decentralisatie van de functies begeleiding en persoonlijke verzorging voor jeugdigen vanuit de AWBZ naar de gemeente. Allereerst vallen onder dit begrip daarom de psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen of gedragsproblemen van de jeugdige, of opvoedingsproblemen van de ouders. Ten tweede vallen hieronder die aandoeningen en beperkingen die het nodig maken dat een jeugdige begeleiding ontvangt zodat hij maatschappelijk kan participeren en voldoende zelfredzaam is. Ten derde vallen hieronder aandoeningen en beperkingen die leiden tot een zodanig tekort aan zelfredzaamheid dat hulp nodig is bij activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging. Voorbeelden hiervan zijn hulp bij het wassen, aankleden, maar het toilet gaan -ook bij een katheter of stoma-, het toedienen van medicatie, eten -ook bij een sondevoeding – en andere hulp die in directe relatie staat tot de persoonlijke verzorging, zoals het opmaken van het bed tijdens het wassen van een bedlegerige jeugdige en het stimuleren van de zelfredzaamheid.

Ouder

De meeste jeugdigen in Nederland worden opgevoed door hun biologische ouders en wonen ook bij hen. Maar er doen zich ook andere opvoedingssituaties voor. Zo worden sommige jeugdigen niet door hun biologische ouders opgevoegd, maar wonen zij bij een familielid of kennis, zonder dat het wettelijk gezag overgaat. Ook in die situaties is de rol van de feitelijke opvoeder bij de verlening van jeugdhulp of de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering van belang. Bijvoorbeeld als het gaat om het bevorderen van de opvoedvaardigheden en het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de opvoeders. Het kan nodig blijken te zijn om een opvoeder met opvoedingsproblemen concrete ondersteuning te bieden. Wanneer een jeugdige feitelijk niet door zijn biologische ouders, maar bijvoorbeeld door een familielid wordt opgevoegd, zal de jeugdhulp die dan wordt ingezet zich (mede) richten op die feitelijke opvoeder, eventueel in samenhang met jeugdhulp aan de jeugdige.

Hierom wordt onder ouders in deze wet tevens begrepen de stiefouders of anderen die een jeugdige in een gezinssituatie verzorgen en opvoeden. Deze definitiebepaling is afgeleid van de definitie van cliënt in de Wjz. Met het wetsvoorstel verbetering positie pleegouders (32 529) werden pleegouders uitgezonderd van de definitie van cliënt in de Wjz, omdat zij in dit verband een bijzondere positie innemen, aangezien zij zelf onderdeel uitmaken van het aanbod van jeugdhulp en zij in dat kader vallen onder de verantwoordelijkheid van de aanbieder die pleegzorg biedt. Voordat een jeugdige pleegzorg ontvangt, woont hij ergens anders, in veel gevallen bij zijn biologische ouders. Maar als de jeugdige thuis wordt verwaarloosd of mishandeld of de ouders om wat voor reden dan ook niet in staat zijn voor hem te zorgen, kan pleegzorg ingezet worden. Maar naast de pleegouders blijven ook de oorspronkelijke opvoeders in beeld, of de pleegzorg nu voor een korte of lange periode is, of slechts gedurende de weekenden of alle dagen van de week. Dat betekent bijvoorbeeld dat die oorspronkelijke opvoeders (ouders in de zin van de Jeugdwet) op grond van artikel 7.3.2 op duidelijke wijze ingelicht dienen te worden over de voorgenomen inzet van jeugdhulp en de geconstateerde opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Voor pleegouders is in artikel 4.1.2, derde lid, over het

hulpverleningsplan (bij jeugdhulp) en het plan van aanpak (bij een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering) expliciet bepaald dat over het plan, naast het overleg met de jeugdige en de ouders, ook overleg plaats dient te vinden met de pleegouders. Het is nodig dit uitdrukkelijk te bepalen omdat onder ouders in de zin van deze wet en de daarop berustende bepalingen niet de pleegouders wordt verstaan.

Een pleegouder die tevens belast is met voogdij als bedoeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, is in deze wet een pleegoudervoogd. Hij is behalve pleegouder ook degene die het gezag over de jeugdige heeft en is als voogd bevoegd om beslissingen over de jeugdige te nemen. Hij is in de zin van deze wet dan ook zowel pleegoudervoogd als ouder.

Pleegouder

Als pleegouder in de zin van deze wet wordt aangemerkt degene die een jeugdige als behorend tot zijn gezin verzorgt en daartoe een pleegcontract heeft gesloten met een pleegzorgaanbieder. Dat contract bevat op grond van artikel 5.2, derde lid, in ieder geval afspraken omtrent de wijze waarop de verzorging en opvoeding van een jeugdige door de pleegouder wordt uitgevoerd en de begeleiding die zij daarbij van de aanbieder ontvangt. Ook een zogenaamde netwerkpleegouder valt onder de definitie van pleegouder. Er is sprake van netwerkpleegzorg als familie, vrienden of bekenden uit het netwerk van de jeugdige de dagelijkse verzorging en opvoeding van een jeugdige op zich nemen omdat de natuurlijke ouders dit (tijdelijk) niet meer kunnen. De voordelen van deze zorg door iemand uit het netwerk liggen vooral in de sfeer van de bekendheid met het gezin en de daar heersende waarden, normen en gebruiken. De zorg door iemand uit het netwerk vindt plaats zowel met als zonder pleegcontract. Als er geen pleegcontract is valt die zorg niet onder het regime van de bepalingen inzake pleegzorg van deze wet. Dit wordt ook wel informele pleegzorg genoemd. Wanneer reeds gestart is met informele pleegzorg, kan die zorg worden veranderd in formele pleegzorg onder de verantwoordelijkheid van een pleegzorgaanbieder. Hiertoe dient de informele pleegouder met de pleegzorgaanbieder een pleegcontract als bedoeld in artikel 5.2, eerste lid, af te sluiten.

Preventie

Op grond van artikel 2.2 is de gemeente gehouden mede beleid te voeren op het gebied van preventie. De verantwoordelijkheid van de gemeente op grond van deze wet begint niet pas als de opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen zodanig zijn dat de inzet van jeugdhulp geboden is. Het is immers juist de bedoeling van de stelselwijziging dat er een omslag plaats vindt naar de voorkant. Jeugdigen en hun ouders moeten eerder ondersteuning krijgen, ernstige problemen moeten zoveel mogelijk voorkomen worden of in een vroeg stadium worden onderkend, om te voorkomen dat in een later stadium zware vormen van jeugdhulp nodig zijn. Om af te bakenen wanneer sprake is van preventie en wanneer van jeugdhulp, is naast de definitie van jeugdhulp daarom ook een definitie van preventie opgenomen. Preventie vormt samen met onderdeel 1° van de omschrijving van het begrip jeugdhulp de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de aanpak van de problemen opgesomd in onderdeel 1° van de omschrijving van het begrip «opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen». Onder preventie wordt daarmee verstaan wat voorheen onder prestatieveld 2 van de Wmo en onder het maatwerkdeel van de Wpg viel. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- Het inzetten van opvoedcursussen ter voorkoming van opvoedingsproblemen;

- Intensieve thuisbegeleiding, een product dat veelal door thuiszorgorganisaties wordt geboden bij ontregelde gezinnen. Deze vorm wordt beschreven in het rapport van de RMO «Ontzorgen en normaliseren»;
- De opvang van kinderen met gedrags- en cognitieve problemen in reguliere kinderopvangorganisaties, die kunnen rekenen op ondersteuning door pedagogen (Alert4you). Dit in plaats van de opvang van deze kinderen in een gespecialiseerde voorziening (medisch kinderdagverblijf);
- Vormen van inzet van vrijwilligers die begeleiding bieden aan jonge moeders, jongeren, maatjesschap, MIM-Homestart (een door Stichting Humanitas ontwikkeld product);
- Begeleiding van kinderen met een licht verstandelijke beperking bij dagelijkse verrichtingen.

In paragraaf 4.2.2. van het algemeen deel van de toelichting wordt nader ingegaan op de afbakening van het begrip preventie met de preventieve activiteiten die vanuit de jeugdgezondheidszorg op basis van de Wpg worden geboden.

Strafrechtelijke beslissing

Het begrip strafrechtelijke beslissing verwijst naar de situatie waarin de jeugdhulp of jeugdreclassering voortvloeit uit een beslissing van de (kinder)rechter die wordt genomen naar aanleiding van een strafbaar feit. Met het opnemen van deze definitie wordt beoogd te verhelderen dat de relevante bepalingen over de leeftijd in het wetboek van strafrecht niet verwijzen naar het moment waarop zorg wordt ontvangen, maar naar het moment waarop een strafbaar feit is begaan. Op de jeugdhulp en jeugdreclassering en de in dat verband geldende grenzen is nader ingegaan in paragraaf 4.6 van het algemeen deel van deze memorie. Onder strafrechtelijke beslissing wordt mede verstaan het vonnis van de rechter waarbij een jeugdsanctie is opgelegd die geen vrijheidsbeneming met zich brengt maar wel een (verplichtend) kader biedt voor het ondergaan van een behandeling. Voorbeelden hiervan zijn de plaatsing in een ggz-instelling op grond van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling of de veroordeling tot de maatregel betreffende het gedrag (kortweg GBM; artikel 77w Sr). Onder strafrechtelijke beslissing vallen daarnaast de aanwijzingen van de officier van justitie bij de strafbeschikking van de officier van justitie (artikel 77f Sr). Het begrip strafrechtelijke beslissing is zo ruimer dan het begrip jeugdreclassering.

Vertrouwenspersoon

Met de vertrouwenspersoon wordt een functionaris zoals deze thans reeds werkzaam is binnen de jeugdzorg en de zorg. Binnen de jeugdzorg staat deze bij zowel het bureau jeugdzorg als bij de jeugdzorgaanbieders bekend als vertrouwenspersoon. In de zorg staat deze functionaris ook wel bekend als «patiëntenvertrouwenspersoon» of als «cliëntenvertrouwenspersoon». Op grond van artikel 2.5, eerste lid, onder f, is het college gehouden te voorzien in onafhankelijke vertrouwenspersonen. Zie ook de toelichting bij dat artikel.

Woonplaats

Voor de hoofdregel welke gemeente inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is voor een jeugdige wordt uitgegaan van het woonplaatsbeginsel uit het BW. Artikel 12 van boek 1 van het BW bepaalt dat een minderjarige de woonplaats volgt van hem die het gezag over hem uitoefent. Oefenen beide ouders tezamen het gezag over hun minderjarige kind uit, doch hebben zij niet dezelfde woonplaats, dan volgt het kind de woonplaats van

de ouder bij wie het feitelijk verblijft dan wel laatstelijk heeft verbleven. Als de ouder of degene die het gezag over de jeugdige heeft overlijdt of zijn gezag verliest, duurt de afgeleide woonplaats voort, totdat een nieuwe woonplaats is verkregen. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.3.

Op deze hoofdregel zijn twee uitzonderingen, namelijk wanneer sprake is van professionele voogdij en wanneer het gezag over de jeugdige is overgedragen aan de pleegouders (die dan pleegoudervoogd genoemd worden). Zie voor nadere toelichting artikel 2.3.

Artikel 1.2 (reikwijdte)

Eerste lid, onderdeel a

Dit artikel ziet op de reikwijdte van deze wet. Dit wetsvoorstel beslaat het terrein van de jeugdhulp zoals in artikel 1.1 is omschreven. De opdracht aan de gemeente is zo geformuleerd dat de gemeente in beginsel een grote vrijheid heeft om lokaal invulling aan deze opdracht te geven. Er zijn echter terreinen waar de overheid ervoor kiest of heeft gekozen om specifieke wettelijke maatregelen te treffen. In die situaties gaan die specifieke wettelijke maatregelen voor. De onderhavige wet geldt niet indien aan die andere wetten rechten kunnen worden ontleend. Andere wetten waar in dit geval specifiek naar verwezen wordt zijn de AWBZ, de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen en de Zvw. De op de AWBZ en de Zvw gebaseerde regelgeving wordt zodanig aangepast dat voor jeugdigen onder de achttien jaar de geneeskundige geestelijke gezondheidszorg (met uitzondering van de extramurale psychofarmaca en de eerstelijns psychische zorg die huisartsen zelf plegen te geven of door de praktijkondersteuner-ggz wordt verleend) en de zorg in verband met een verstandelijke beperking, daar niet langer onder vallen. 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.

Onderdeel b

Naast de AWBZ, de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen en de Zvw kunnen er andere wetten zijn op basis waaraan een jeugdige een specifiek recht ontleent. Het is in dat geval aan het college om aan te tonen dat de jeugdige of diens ouders in die specifieke situatie geen aanspraak maakt op jeugdhulp ingevolge deze wet. De bewijslast ligt dus bij het college.

De Wmo kent ook een bepaling die regelt dat er geen aanspraak bestaat op maatschappelijke ondersteuning voor zover met betrekking tot de problematiek die in het gegeven geval aanleiding geeft voor de noodzaak tot ondersteuning, een voorziening op grond van een andere wettelijke bepaling bestaat. Dit artikel van de Wmo zou, daar waar de compensatieplicht ziet op het treffen van voorzieningen in het kader van de begeleiding aan jeugdigen, aanleiding kunnen geven tot onduidelijkheid over welke wet nu voorliggend is, indien een jeugdige een voorziening op het gebied van begeleiding nodig heeft. Daarom is in de onderhavige bepaling een uitzondering opgenomen in die zin dat de compensatieplicht op het gebied van begeleiding niet ziet op jeugdigen tot de leeftijd van achttien jaar.

Tweede lid

Het kan in bepaalde gevallen voorkomen dat meerdere oorzaken ten grondslag liggen aan bepaalde problematiek zonder dat precies duidelijk is welke oorzaak nu de hoofdoorzaak is. Te denken valt dan bijvoorbeeld

aan een jeugdige met een eetstoornis die in het kader van deze stoornis opgenomen moet worden in het ziekenhuis. Onduidelijk is of de grondslag voor dit verblijf gelegen is in de psychische stoornis of in de somatische aandoening die het gevolg daarvan is. De zorg die nodig is, is in beide gevallen echter hetzelfde. Als de hoofdgrondslag somatisch is, zou de benodigde zorg vallen onder de Zvw. Als de hoofdgrondslag echter psychisch is zou de gemeente verantwoordelijk zijn voor de te treffen voorziening. Om te voorkomen dat de jeugdige in dit geval niet weet waar hij kan aankloppen voor de nodige zorg is bepaald dat in die gevallen de gemeente verantwoordelijk is voor het treffen van de benodigde voorziening.

Derde lid

Dit lid is complementair aan artikel 2.4 van de wet. In samenhang gelezen volgt hieruit dat de gemeente gehouden is een voorziening te treffen voor jeugdreclassering en jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing. Jeugdreclassering en jeugdhulp kunnen worden opgelegd aan jeugdigen en jongvolwassenen in de leeftijd tot 23 jaar ten tijde van het plegen van het delict (artt. 77a en 77c Sr). De gemeente is gehouden voor deze jeugdigen en jongvolwassenen een voorziening te treffen, ook nadat zij de leeftijd van 18 inmiddels zijn gepasseerd. Zo wordt voorkomen dat er discontinuïteit ontstaat in de zorg terwijl deze zorg overigens onderdeel is van de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing.

Artikel 1.3

Deze bepaling is overgenomen uit de Wjz (artikel 1, derde lid, en artikel 3, eerste, achtste en negende lid). Aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zullen slechts beperkte voorzieningen moeten worden verstrekt, die bij algemene maatregel van bestuur nader zullen worden uitgewerkt.

Een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland kan geen aanspraak maken op voorzieningen (artikel 10, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000). Slechts voor het onderwijs, het verlenen van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand kan een uitzondering worden gemaakt (artikel 10, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000). Het koppelingsbeginsel is gericht op twee doeleinden:

1. Voorkomen moet worden dat illegale vreemdelingen feitelijk doordat zij verstrekkingen en uitkeringen kunnen krijgen waarbij geen verblijfspositietoets wordt aangelegd door de administratie in staat worden gesteld tot voortzetting van hun wederrechtelijk verblijf;
2. Voorkomen moet worden dat de illegalen en (nog) niet toegelatenen een schijn van volkomen legaliteit kunnen verwerven. Hierbij wordt onder meer bedoeld op het verschijnsel dat de vreemdeling zich bijvoorbeeld via vergunningsbewijzen zich een toegang weet te verschaffen tot de normale samenleving.¹¹¹

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld waardoor aan minderjarige vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in Nederland in aanvulling hierop jeugdhulp kan worden geboden. Wel zal rekening gehouden worden met het koppelingsbeginsel wat onder meer inhoudt dat noodzakelijke zorg op basis van de Jeugdwet vertrek niet in

¹¹¹ Kamerstukken II 1994/95, 23 233, nr. 3, blz. 1 en 2 (Memorie van toelichting, Wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland).

de weg mag staan en niet mag leiden tot opbouw van rechten bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen. In het vijfde lid van onderhavig artikel is dan ook uitdrukkelijk bepaald dat het verlenen van hulp een vreemdeling geen recht geeft op rechtmatig verblijf.

Artikel 1.4

Met dit artikel krijgt het bestuur en de medewerkers van de gemeenschappelijke regeling dezelfde bevoegdheden als het college zou hebben gehad voor de taken die ze overdragen aan de gemeenschappelijke regeling. Dit is essentieel voor het effectief functioneren van de gemeenschappelijke regeling.

Hoofdstuk 2 De gemeente

Artikel 2.1 Uitgangspunten

In dit artikel wordt een aantal belangrijke uitgangspunten van het nieuwe jeugdstelsel op een rij gezet. Hiermee worden de doelen duidelijk die met de stelselwijziging worden nagestreefd te weten het voorkomen van problemen en een vroegtijdige inzet van ondersteuning, hulp en zorg, normaliseren, ontkokeren, demedicaliseren, uitgaan van eigen kracht van jeugdigen en hun ouders en van de professionals. Het artikel ziet niet alleen op het college en het beleid dat het voert met betrekking tot preventie, jeugdhulp en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in zijn gemeente, maar ook op de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen met betrekking tot de daadwerkelijke uitvoering van de ondersteuning, hulpverlening, behandeling en zorg. In zijn algemeenheid ligt de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf. Deze verplichting voor ouders is terug te zien in de artikelen 82 en 247 van Boek 1 van het BW. Het moet voor ouders en professionals dan ook vanzelfsprekend zijn dat ouders zelf de regie nemen en houden over de opvoeding van hun kinderen. De overheid dient ervoor te waken de zorgtaken van mensen en hun verbanden over te nemen. Ze komt pas in beeld als de ouders problemen ondervinden, als de opvoeding- en leefsituatie de ontwikkeling van kinderen bedreigt en de overheid de ouders dient te helpen om deze voorwaarden te vervullen of als de jeugdige verdacht wordt of veroordeeld is wegens een strafbaar feit. De uitgangspunten zoals verwoord in dit artikel zijn een vertaling van deze visie en vormen daardoor de leidraad voor de interpretatie van de onderhavige wet.

Onderdeel a stelt dat het beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering gericht moet zijn op het voorkomen en vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Bij het voorkomen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het geven van voorlichting, advies en informatie. Dit kan in de vorm van folders die bij het buurtcentrum liggen, maar bijvoorbeeld ook met een opvoedcursus aan de ouders, om de kans op latere gedragsproblemen bij het kind te verkleinen. Als er al sprake is van (beginnende) problematiek, moet deze zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en aangepakt om erger te voorkomen. Ouders en andere opvoeders moeten tijdig worden bijgestaan om opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, van welke aard dan ook, het hoofd te bieden. Voorkomen moet worden dat jeugdigen in zware zorgtrajecten terecht komen, als dit voorkomen had kunnen worden door eerder een lichte vorm van ondersteuning, hulp of zorg te bieden.

Onderdeel b stelt dat het beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering gericht moet zijn op het versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen, de kinderopvang en peuterspeelzalen. Ook met deze bepaling wil de wetgever tot uitdrukking brengen dat een goede aanpak vanaf de start, latere problemen kan voorkomen. Een gunstig opvoedklimaat, een goede opvoeding en versterking van de opvoedingskwaliteiten zijn van essentieel belang voor het gezond en veilig opgroeien van de jeugdigen in onze samenleving. De inzet van de gemeente, de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen moet daarop dan ook gericht zijn.

Onderdeel c stelt dat het beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering gericht moet zijn op het bevorderen van de opvoedkwaliteiten van de ouders, opdat zij in staat worden gesteld om zelf de verantwoordelijk te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen. Dit onderdeel brengt de visie van de wetgever tot uitdrukking dat de ouders in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het verzorgen en naar eigen inzicht opvoeden van hun kinderen. De overheid komt pas in beeld met betrekking tot het beschermen van de jeugdige tegen bedreigingen en als ouders onoverkomelijke problemen onderkennen met betrekking tot het opgroeien en opvoeden van hun kinderen en zij voor zorg, hulp en ondersteuning een beroep moeten doen op de overheid. Als ouders zelf – al dan niet tijdelijk – onvoldoende opvoedcapaciteiten hebben om om te gaan met opgroei-problemen van hun kinderen, moet de ondersteuning, hulp en zorg er op gericht zijn om ouders die tools in handen te geven waardoor zij dit wel (weer) kunnen.

Onderdeel d stelt dat het beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering erop gericht zijn om het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en hun sociale netwerk te herstellen en versterken en zoveel mogelijk uit te gaan van de eigen inbreng. Daarbij is het behouden of het herstellen van de autonomie van het gezinsleven en het dagelijks leven vanzelfsprekend het uitgangspunt. Uitgegaan moet worden van de eigen kracht van de jeugdige, zijn ouders en het sociale netwerk. Dit onderdeel brengt het principe van participatie tot uitdrukking. De gemeentelijke overheid moet er, net als bij de Wmo, voor zorgen dat jeugdigen en ouders uiteindelijk op eigen kracht weer verder kunnen. De jeugdige en zijn ouders hebben meestal mogelijkheden om zelf of met een klein beetje hulp de problemen op te lossen. Daar moet de zorg, hulp en ondersteuning dan ook op gericht zijn, op het herstel van de opgroei- en opvoedsituatie en een zelfstandige participatie van jeugdigen aan de samenleving.

Onderdeel e stelt dat het beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering gericht moet zijn op het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit.

Onderdeel f ziet op de gedachte één gezin, één plan, één regisseur. Indien er sprake is van multiproblematiek op meerdere sociale vlakken, zoals bijvoorbeeld opgroei- en opvoedproblematiek, financiële problemen, problemen met huisvesting, dienen de jeugdhulp, de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zoveel mogelijk

integraal en in samenhang met andere hulp te worden verleend. Door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugd en gezinnen.

Artikel 2.2 het beleidsplan

Eerste lid

De uitgangspunten van de onderhavige wet zijn, net als bij de Wmo, decentrale sturing, gemeentelijke beleidsvrijheid en horizontale verantwoording. Het Rijk moet daarbij de kaders stellen, het speelveld en de regels bepalen, waarna lokaal «het spel wordt gespeeld». Slechts op een aantal specifieke gebieden zullen extra regels op rijksniveau worden gesteld. De verantwoordelijkheidslijnen lopen in een dergelijke constellatie meer horizontaal dan verticaal. Voor het Rijk geldt een «systeemverantwoordelijkheid». De Ministers van VWS en VenJ zijn ervoor verantwoordelijk dat het systeem van de wet het mogelijk maakt de doelen te bereiken en zo nodig zal het systeem daarvoor moeten worden aangepast. De algemene verantwoordelijkheid van de gemeente voor het voorkomen van en de ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is daarom dan ook heel open geformuleerd.

Binnen dit sturingsmodel neemt het plan een centrale plaats in. De gemeente krijgt de verplichting om periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar) een plan over het beleid op het gebied van preventie, jeugdhulp, kinderbescherming en jeugdreclassering op te stellen. Hiermee wordt richting gegeven aan het gemeentelijke besluitvormingsproces. Er is afgezien van een vaste termijn voor het plan, omdat zowel denkbaar is dat plannen vaker dan bijvoorbeeld eens in de vier jaren moeten worden aangepast, als minder vaak.

De uitkomst van het besluitvormingsproces wordt niet voorgeschreven, dit is aan de gemeente. De verplichting om in het plan vast te leggen bevat geen inhoudelijke aanwijzing voor het te voeren beleid. Dit met dien verstande dat in de wet wel een aantal kwaliteitseisen aan jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en de AMHK's en cliëntenrechten opgenomen zullen worden. Niet het «hoe» wordt voorgeschreven, maar alleen «dat». Dit zorgt er voor dat iedere gemeente kan inspelen op de voor haar kenmerkende lokale situatie, maatwerk kan bieden aan de jeugdige en zijn netwerk, en geeft daarnaast de ruimte voor innovatie. Gezien de inhoudelijke samenhang tussen de beleidsvelden die de Wmo bestrijkt en het beleidsveld dat bestreken wordt door de onderhavige wet, is het goed denkbaar dat gemeenten ervoor kiezen om één plan te maken die beide beleidsvelden bestrijkt. Om nog verdergaande integraliteit van het beleid op het gebied van het gehele sociale domein te bereiken, kunnen gemeenten er zelfs voor kiezen om meerdere plannen op het gebied van het sociale domein in 1 centraal plan samen te voegen. Eén plan voor het gehele sociale domein. Gemeenten kunnen op deze manier integraler opereren, met overkoepelende doelstellingen en per deelonderwerp een aparte paragraaf of hoofdstuk.

Tweede lid, onder a tot en met c

Het plan dient de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid inzake preventie, jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te bevatten. Er dient aandacht te worden besteed aan het totale beleid van de gemeente op deze gebieden en het beleid moet natuurlijk de uitgangspunten ademen die genoemd zijn in

artikel 2.1. De termen preventie en jeugdhulp zien in de eerst plaats op problemen aan de zijde van de jeugdige. Dit kunnen psychische problemen of stoornissen, psychosociale problemen of gedragsproblemen zijn en, voor zover het begeleiding betreft, matige of zware beperkingen op het terrein van de sociale redzaamheid, het bewegen of verplaatsen, het psychisch functioneren, het geheugen en de oriëntatie. Ook gaat het om matig of zwaar probleemgedrag van de jeugdige, die van invloed is op zijn zelfredzaamheid of zijn maatschappelijke participatie en, voor zover het persoonlijke verzorging betreft, om een tekort aan zelfredzaamheid. In de tweede plaats ziet de term op problemen die te maken hebben met de opvoeding, waarbij preventie of jeugdhulp nodig is door problemen waar de ouders mee kampen en waardoor de jeugdige wordt belemmerd in zijn ontwikkeling. De gemeente is verantwoordelijk voor het beleid dat bijdraagt aan het voorkomen, verminderen, stabiliseren en opheffen van of omgaan met de gevolgen van deze problemen. Hierbij kan een grote diversiteit van de mogelijke vormen van preventie, ondersteuning, hulp en zorg een rol spelen.

Anders dan bij de jeugdhulpplicht van artikel 2.3 valt onder deze beleidsopdracht ook preventie. Hieronder wordt verstaan hetgeen voorheen viel onder de op preventie gerichte ondersteuning van prestatieveld 2 van de Wmo viel (artikel 1, onder g, onder 2°, Wmo) en hetgeen werd verricht als maatwerkdeel van de JGZ op grond van de Wpg. De Wmo en de Wpg zullen dan ook bij de inwerkingtreding van deze wet overeenkomstig worden gewijzigd. Gevolg van het onderscheid tussen het begrip preventie en het begrip jeugdhulp is dat deze op preventie gerichte ondersteuning ook niet valt onder de kwaliteitseisen die aan jeugdhulp worden gesteld en niet onder de verplichting tot het treffen van een voorziening waar nodig van artikel 2.3.

Het beleidsterrein «op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden», zoals dit onder de Wmo viel, heeft betrekking op de in een gemeente wonende jeugdigen – en in voorkomende gevallen hun ouders – bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval zoals schooluitval of criminaliteit, maar voor wie zwaardere zorg niet nodig is dan wel voorkomen kan worden. Dit beleidsterrein geldt als aanvulling op in andere wetgeving, zoals de Leerplichtwet, vastgelegde taken. De functies van het preventief jeugdbeleid die er op lokaal niveau tenminste zouden moeten zijn omvatten: informatie en advies, signaleren van problemen, toegang tot het hulpaanbod, licht-pedagogische hulp en coördinatie van zorg. Bij de functie signalering gaat het bijvoorbeeld om de coördinatie tussen signalerende instanties. De functie toeleiding tot het hulpaanbod heeft betrekking op het totale lokale en regionale hulpaanbod, zoals vroeg- en voorschoolse educatie, onderwijsachterstands- en HALT-voorzieningen. Bij pedagogische hulp gaat het om het bieden van opvoedingsondersteuning aan ouders en gezinnen waar problemen zijn of dreigen te ontstaan, en om schoolmaatschappelijk werk. Coördinatie van zorg betreft het afstemmen en zo mogelijk bundelen van zorg in het geval dat meerdere hulpsoorten nodig zijn om een jeugdige of gezin te ondersteunen. Zie voor nadere toelichting ook artikel 1.1, onder het begrip preventie.

De overige prestatievelden in de Wmo maken geen onderscheid naar leeftijd, waardoor zich inhoudelijk op onderdelen een overlap voordoet met deze wet. Voor de duidelijkheid zij vermeld dat de onderhavige wet ten aanzien van jeugdigen een *lex specialis* is ten opzichte van de Wmo.

Dit is met name van belang bij het gemeentelijke beleid in het kader van prestatievelden waarbij aan individuele burgers concrete voorzieningen worden verstrekt; overlap is met name te voorzien bij de prestatievelden 5 en 6 en is ook denkbaar bij de prestatievelden 4 en 7. Wanneer zich overlap voordoet, gaat de onderhavige wet voor. Ook het beleid in het kader van de overige, meer algemene prestatievelden (1, 3, 8 en 9) ziet op alle burgers, dus inclusief jeugdigen, en de gemeente heeft de verantwoordelijkheid om op basis van de Wmo en de overhavige wet een samenhangend beleid te voeren.

Het beleid dient niet alleen te zien op de verschillende vormen van preventie en jeugdhulp afzonderlijk, maar ook om de onderlinge samenhang tussen de verschillende vormen van preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Met het plan in de hand moet de burger zich een algemeen beeld kunnen vormen van het gemeentelijk beleid op het gebied van preventie en jeugdhulp, de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Voor sommige zaken, zoals voor de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, zal de gemeente bovenlokaal gaan samenwerken. In het beleidsplan zal dan ook worden opgenomen op welke wijze deze bovenlokale samenwerking plaatsvindt.

Vanzelfsprekend wordt er door het college een samenhangend beleid gevoerd ten aanzien van preventie en jeugdhulp en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering met de jeugdgezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning. Hoewel er in het onderhavige wetsvoorstel niet wordt geregeld dat bepaalde basiszorg samenhangend zou moeten worden aangeboden, ligt het voor de hand dat dit wel gebeurt. Hierbij valt te denken aan het belang van samenhang tussen de taken die uitgevoerd worden door de JGZ in het kader van de Wpg en de taken die uitgevoerd worden in het kader van de Jeugdwet. Wanneer de JGZ bijvoorbeeld risico's of problemen signaleert bij jeugdigen is het effectief en efficiënt wanneer direct ondersteuning, hulp of zorg ingezet kan worden. De JGZ kan zo een rol spelen in het voorkomen van zwaardere vormen van zorg conform de beleidsdoelen meer preventie, normaliseren, ontzorgen en demedicaliseren.

Onderdeel van goed beleid is dat er wordt afgestemd met de domeinen onderwijs (inclusief de leerplichtambtenaar en de RMC-functie), zorg (curatieve en langdurige zorg), werk en inkomen en politie en justitie, zowel op het beleidsniveau van de organisaties als op het niveau van de werkvloer. Het college kan dit bereiken door er voor te zorgen dat er goede afspraken worden gemaakt tussen alle betrokken partijen. In tegenstelling tot het – oorspronkelijke – voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen¹¹² wordt niet voorgeschreven hoe de gemeente deze afstemmende taak moet uitvoeren.

Bij de afstemming met de zorg zal de gemeente, in verband met de nieuwe «knip» die ontstaat tussen de jeugd-ggz en de volwassen-ggz bijzondere aandacht moeten hebben voor de samenwerking met de volwassen ggz zorg. Hetzelfde geldt voor de «knippen» tussen de jeugd-ggz en de somatische zorg aan jeugdigen en tussen de zorg aan jeugdigen in verband met een verstandelijke beperking (jeugd-vb-zorg) en de zorg aan volwassenen in verband met een verstandelijke beperking (volwassen-vb-zorg). Hierbij zal aandacht besteed moeten worden aan de samenwerking met de huisarts, de tweedelijns somatische zorg en volwassenen-vb-zorg. De gemeente is verantwoordelijk voor een goede

¹¹² Kamerstukken II 2008/09, 31 977, nr. 2.

overdracht van de zorg bij de overgang van een jeugdige van de jeugd-ggz naar de volwassen ggz, de jeugd-vb-zorg naar de volwassen-vb-zorg en goede afspraken met de somatische zorg.

Onderdeel b ziet op de uitvoering van het gemeentelijke beleid in samenhang met de verantwoordelijkheid van het college inzake het AMHK, dat het college op grond van artikel 12a Wmo dient te organiseren. Aangezien een belangrijk deel van de taken van het AMHK ziet op het adviseren over, het verwerken van meldingen van en het onderzoek doen naar (vermoedelijke) gevallen van kindermishandeling, vormt het AMHK een belangrijk onderdeel van het jeugdstelsel. De preventie en bestrijding van kindermishandeling is buitengewoon belangrijk en de gemeentelijke rol daarin in het nieuwe jeugdstelsel is evident. Hoewel de organisatie van het AMHK niet in de Jeugdwet is geregeld, dient het gemeentelijk jeugdbeleid daarom wel expliciet in te gaan op de wijze waarop het beleid in het kader van de Jeugdwet wordt uitgevoerd in samenhang met de organisatie van het AMHK. Van de gemeenteraad wordt concreet beleid verwacht en daarom schrijft dit onderdeel voor dat in het plan wordt opgenomen welke acties zullen worden ondernomen.

Onderdeel c vraagt van de gemeenteraad niet alleen om beleid te vormen over de te behalen resultaten gedurende de periode die het plan bestrijkt, maar ook om zicht te hebben en te houden op de effecten van het beleid op maatschappelijk en individueel niveau.

Tweede lid, onder d

Op grond van onderdeel d dient de gemeenteraad in het beleidsplan aan te geven hoe wordt gewaarborgd dat de jeugdhulpaanbieder voldoet aan de eisen inzake de verantwoordelijkheidstoedeling als bedoeld in artikel 4.1.1, tweede lid, en waarover bij amvb op grond van artikel 4.1.4, eerste lid, nadere regels zullen worden gesteld. Dit ziet op de professionalisering van de jeugdhulp, waarover in het algemeen deel van deze memorie van toelichting nader wordt ingegaan in hoofdstuk 6, paragraaf 4.

Tweede lid, onder e

Op grond van onderdeel e moet de gemeente in haar beleidsplan opnemen op welke wijze zij zich heeft vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen. Hierbij moet gedacht worden aan kleine groepen jeugdigen die hoog specialistische zorg nodig hebben, zoals bijvoorbeeld doofblinde jeugdigen, de groep ernstig meervoudig gehandicapte kinderen met een ontwikkelingsperspectief van ongeveer 36 maanden of jeugdigen met ernstige (en kostbare) psychiatrische stoornissen. Gezien de schaalgrootte zullen zich per gemeente niet veel van dit soort gevallen voordoen. Dit neemt echter niet weg dat de gemeente wel verantwoordelijk is voor de benodigde jeugdhulp ten behoeve van deze jeugdigen. In het beleidsplan moet de gemeente aangeven op welke manier ze dat gaat doen. Logisch zou zijn als de afzonderlijke gemeenten gaan samenwerken op dit gebied.

Derde lid

In deze bepaling krijgt de gemeente de opdracht om, voor zover het de afstemming van en effectieve samenwerking bij de uitvoering van preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering met het onderwijs betreft, over het conceptbeleidsplan een op overeenstemming gericht overleg te voeren met de samenwerkingsverbanden van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Dit lid is een

spiegelbepaling van de bepalingen opgenomen in de artikelen 18a van de Wet op het primair onderwijs en 17a van de Wet op het voortgezet onderwijs, waarin op overeenstemming gericht overleg voorgeschreven is met betrekking tot het ondersteuningsplan. In het overleg met betrekking tot het conceptbeleidsplan worden afspraken gemaakt met het onderwijs over de inzet van gemeenten. Onderwijs is een vanzelfsprekende samenwerkingspartner, want in het onderwijs kent men de leerling en heeft men veel ervaring met het inzetten van expertise. Als de problematiek van een leerling niet slechts onderwijs gerelateerd is, moeten professionals elkaar weten te vinden. De onderhavige bepaling regelt tevens dat betrokkenen een voorziening dienen in te richten voor het beslechten van geschillen.

Een beleidsplan is van een andere juridische orde is dan een ondersteuningsplan van de samenwerkingsverbanden van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Een beleidsplan is immers een besluit in de zin van de Awb, waarbij alle relevante belangen dienen te worden afgewogen. Daarom kunnen gemeenten niet volstaan met een op overeenstemming gericht overleg met de samenwerkingsverbanden van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De VNG heeft hier in haar reactie op het concept wetsvoorstel terecht op gewezen. De gemeenteraad is het orgaan dat uiteindelijk het beleidsplan vaststelt en dient daarbij zowel inhoudelijk als wat tijd betreft, de ruimte te hebben om alle belangen die ter zake doen af te wegen. Dit heeft ook gevolgen voor de in te richten voorziening in het kader van het beslechten van geschillen en de wijze waarop een oplossing voor het geschil kan worden gezocht.

Artikel 2.3 Voorzieningen op het gebied van jeugdhulp

Eerste lid

Het eerste lid geeft de gemeente de verantwoordelijkheid om daar waar jeugdigen en hun ouders jeugdhulp nodig hebben in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen een voorziening op het gebied van jeugdhulp te treffen ten behoeve van die jeugdige, waardoor die in staat wordt gesteld gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met hun leeftijd en ontwikkelingsniveau. Deze opdracht aan de gemeente, de jeugdhulpplicht, is te vergelijken met de compensatieplicht in de Wmo. Ook daar heeft de gemeente de opdracht om door een te treffen voorziening een beperking van personen te compenseren, zodat deze personen (weer) mee kunnen doen aan de samenleving.

Doelen

De jeugdhulp die de jeugdige en zijn ouders krijgen, moeten de jeugdige in staat stellen gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer, rekening houdend met het ontwikkelingsniveau van de jeugdige. Deze doelen zijn opgenomen in de onderdelen a, b en c van het eerste lid van dit artikel. Om deze doelen te kunnen bereiken moet de jeugdhulp, ingevolge de drieledige definitie van het begrip jeugdhulp, gericht zijn op het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, of opvoedingsproblemen van ouders, gericht zijn op het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en gericht zijn op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met

een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap.

De beoordeling of een jeugdige of een ouder een voorziening nodig heeft en welke voorziening hij nodig heeft, dient plaats te vinden door een deskundige en zal gebaseerd dienen te zijn op zorginhoudelijke gronden. Budgettaire overwegingen kunnen hierin niet maatgevend zijn. Dat wil niet zeggen dat de gemeente bij de inkoop van zorg niet mag letten op de prijs en dat zij niet mag kijken hoe zij bepaalde vormen van ondersteuning, hulp en zorg efficiënter en goedkoper geregeld kunnen worden, doch dat in een individueel geval de toereikendheid van het gemeentelijke budget geen overweging mag zijn om een individuele voorziening te weigeren. Het besluit of en welke voorziening nodig is, wordt uiteindelijk genomen door het college. Dit komt tot uitdrukking in de zinsnede «naar het oordeel van het college».

De zinsnede «rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau» brengt tot uitdrukking dat het niet wenselijk en ook niet altijd mogelijk zal zijn om bijvoorbeeld volledige zelfstandigheid of volledige maatschappelijke participatie te bereiken. Het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer is immers afhankelijk van het ontwikkelingsniveau en de ontwikkelingsmogelijkheden van de jeugdige. Er zullen situaties zijn, waarbij het gezien de leeftijd en de beperkingen van een jeugdige simpelweg niet mogelijk is om volledig zelfstandig te zijn of volledig maatschappelijk te participeren. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan ernstig meervoudig gehandicapte jeugdigen. Deze jeugdigen zijn niet zelfredzaam. Ze zijn aangewezen op jeugdhulp, meestal in de vorm van begeleiding en persoonlijke verzorging, maar deze hulp zal er niet toe leiden dat hun tekort aan zelfredzaamheid wordt opgeheven. Er is daarom gekozen voor een inspanningsverplichting waarbij de gemeente zich de moeite moet getroosten om een zo goed mogelijk resultaat te bereiken.

Bij het zo gezond en veilig mogelijk opgroeien moet bij de woorden «gezond opgroeien» in dit verband niet alleen gedacht worden aan de lichamelijke gezondheid, maar ook aan de geestelijke gezondheid, een gezonde leefstijl en continuïteit in opvoeding en verzorging. Bij de woorden «veilig opgroeien» moet gedacht worden aan geborgenheid, onvoorwaardelijke liefde, respect, aandacht, grenzen, structuur en regelmaat, veiligheid thuis (huiselijk geweld) en veiligheid buitenshuis. Met de woorden «deelnemen aan het maatschappelijk verkeer» wordt niet alleen bedoeld op de mogelijkheden van de jeugdige om actief betrokken te zijn bij de maatschappij, maar ook op hoe hij zelf zijn steentje bij kan dragen aan de maatschappij, mee kan denken en mee kan doen, mogelijkheden heeft voor het beoefenen van sport en cultuur en voorbereid is op zijn toekomst door het behalen van een diploma, het vinden van werk en het zelf in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien.

Artikel 2.3 bevat twee mogelijkheden voor het college om invloed uit te oefenen op het aantal en de inhoud van de te treffen voorzieningen. Allereerst is het college niet gehouden om voor een jeugdige of zijn ouders een voorziening op het gebied van jeugdhulp te treffen voor zover de jeugdige en zijn ouders de problemen zelf het hoofd kunnen bieden, eventueel met behulp van personen uit het sociale netwerk of andere instellingen die ondersteuning bieden. Om dit buiten twijfel te stellen is in het eerste lid opgenomen dat een gemeente alleen een voorziening hoeft te treffen voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige en zijn ouder ontoereikend zijn. Dit zou ook strijdig zijn met het uitgangspunten van artikel 2.1, waarbij ervan uit wordt gegaan dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt en waarin

tot uitdrukking komt dat moet worden uitgegaan van de eigen kracht van de jeugdige, zijn ouders en het sociale netwerk. Hierbij past een actieve rol van de ouders en het kind om in eerste instantie te trachten de op hun weg komende problemen zelf of met behulp van hun eigen netwerk op te lossen. De hulp en ondersteuning moeten dan zó worden ingericht dat het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en omgevende gemeenschapsverbanden weer wordt hersteld en versterkt. Deze bepaling brengt met zich dat de gemeente zoveel mogelijk niet over, maar samen met de jeugdige en de ouders praat over de benodigde vorm van jeugdhulp. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een collectieve voorziening voor de ene jeugdige wel toereikend is en voor de andere met een soortgelijke vraag niet, omdat de individuele omstandigheden de situatie net anders maken. Ouders en jeugdigen moeten leren (weer) op eigen vaardigheden te vertrouwen zodat zij zelf verder kunnen, zonder hulp van de overheid. Als de jeugdige en zijn ouders zelf mogelijkheden hebben om de problemen op te lossen of het hoofd te bieden, is een voorziening niet nodig.

Daarnaast is het de gemeente die beslist of en welke voorziening een jeugdige nodig heeft. Dit komt tot uitdrukking in de zinsnede «naar het oordeel van» in artikel 2.3, eerste lid. De gemeente is ingevolge hetzelfde artikel weliswaar gehouden om te zorgen voor een deskundige advisering over en beoordeling van de vraag of er een voorziening op het gebied van jeugdhulp nodig is en welke voorziening dit dan is. Dat neemt niet weg dat de gemeente een zelfstandige afweging kan maken over welke voorziening precies moet worden getroffen.

Van belang hierbij is wel om op te merken dat er natuurlijk ook opgroei-problemen bestaan waarbij er altijd een voorziening noodzakelijk zal zijn, zonder dat er enige sprake is van onvermogen of onwil van de kant van de jeugdige of zijn ouders om met een oplossing te komen. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld een psychische stoornis of een verstandelijke beperking, die het noodzakelijk maakt dat er altijd – ongeacht de opvoedkwaliteiten van de ouders of de eigen mogelijkheden van de jeugdige – hulp wordt geboden.

Dit vraagt om veel ruimte – vrijheid en verantwoordelijkheid – voor de professional. Vrijheid om naar bevind van zaken te handelen en het interventietraject af te stemmen op de specifieke situatie van de jeugdige en diens omgevingen het bij te sturen naargelang de ontwikkelingen daarin. Verantwoordelijkheid, om het traject te richten op de doelstelling van herstel en versterking van het eigen probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en maatschappelijke omgeving, opdat bemoeienis van buitenaf overbodig wordt. Hulp tot zelfhulp dus, zo dicht mogelijk bij de jeugdige, het liefst thuis in de lokale situatie.

Voor de volledigheid zij nog vermeld dat het niet nodig is een individuele voorziening te treffen als er een algemene vrij toegankelijke voorziening voor handen is die ook toereikend is om de problemen van de jeugdige of zijn ouders op te lossen. Met het treffen van een dergelijke individuele voorziening zou de gemeente immers onnodig kosten moeten maken. Daarnaast is de gemeente, afgezien van die gevallen waarin er een dubbele oorzaak van een probleem zou kunnen zijn (bijv. psychisch en somatisch), evenmin gehouden een voorziening te treffen als er een aanspraak op zorg bestaat ingevolge de AWBZ of een recht op zorg ingevolge de Zvw; die voorzieningen zijn dan voorliggend op deze.

Jeugdhulp is drieledig gedefinieerd. Als eerste wordt onder jeugdhulp verstaan de ondersteuning, hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen of gedragsproblemen van de jeugdige, of opvoedingsproblemen. Als tweede wordt onder jeugdhulp verstaan het ondersteunen van jeugdigen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en bevorderen van het zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer (voorheen begeleiding onder de AWBZ). Als derde valt onder jeugdhulp de persoonlijke verzorging, die voor jeugdigen tot 18 jaar naar de huidige wet wordt gedecentraliseerd vanuit de AWBZ.

Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat die vormen van ondersteuning die voorheen vielen onder prestatieveld 2 van de Wmo en onder het maatwerkdeel van de Wpg, niet vallen onder de verantwoordelijkheid tot het treffen van een voorziening. Deze vallen immers onder het begrip preventie. Dat wil niet zeggen dat de gemeente geen actie hoeft te ondernemen op dit gebied. Het tegendeel is eerder waar nu ingevolge artikel 2.1, het uitgangspuntenartikel, het gemeentelijke beleid nu juist gericht moet zijn op het voorkomen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Deze actie hoeft alleen niet altijd uit te monden in een voorziening.

Bij het verminderen, stabiliseren en opheffen van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen moet gedacht worden aan behandelingen, waaronder bijvoorbeeld ook psychiatrische zorg en interventies, maar ook het verblijf van een jeugdige in een instelling of bij pleegouders moet hieronder gevat worden. Bij het omgaan met de gevolgen van problemen moet gedacht worden aan situaties waarbij er geen zicht is op verbetering of genezing en er begeleiding van de jeugdige nodig is. De ondersteuning, hulp en zorg omvat de verschillende vormen van ondersteuning van en hulp en zorg aan jeugdigen of ouders die voorheen vielen onder de Wjz (geïndiceerde jeugdzorg), de AWBZ (jeugd-vb, begeleiding, persoonlijke verzorging, kortdurend verblijf en jeugd-ggz) en de Zvw (jeugd-ggz).

Een voorziening kan derhalve een heel spectrum van verschillende soorten ondersteuning, hulp en zorg omvatten; het kan gaan om lichte vormen van ondersteuning maar ook om hele zware vormen van zorg zoals bijvoorbeeld de gedwongen opname van een jeugdige in een psychiatrische instelling. Er kan ook onderscheid gemaakt worden tussen kortdurende, goedkopere vormen van ondersteuning en langdurige, dure trajecten van ondersteuning. Ook pleegzorg kan een aangewezen voorziening blijken te zijn en ook het vervoer van en naar een instelling valt, indien noodzakelijk, onder deze ondersteuning.

De verantwoordelijkheid van de gemeente om een voorziening te treffen ziet niet alleen op de jeugdhulp waar een jeugdige of zijn ouders zelf om verzoeken en die vrijwillig is, maar de gemeente is ook verantwoordelijk in die gevallen waarin een jeugdige of zijn ouders niet zelf met een verzoek of vraag komen, maar waarbij wel hulp wenselijk of noodzakelijk is en voor die vormen van jeugdhulp die verplicht zijn en waarvoor de jeugdrechter reeds een rechterlijke machtiging inzake jeugdhulp in gesloten setting (zowel een machtiging gesloten jeugdhulp als een machtiging op basis van de Wet bopz) heeft afgegeven of waarvoor een

dergelijke rechterlijke beslissing gevraagd wordt. Het uitgangspunt blijft natuurlijk dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien allereerst bij de ouders en de jeugdige ligt en hier een terughoudende houding van de overheid past die ondersteuning biedt daar waar dit gevraagd wordt. Maar in sommige gevallen zal een meer proactieve rol van de overheid nodig zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan situaties waarbij de ouders of de jeugdige zich zelf niet bewust zijn van het feit dat ze ondersteuning of zorg nodig hebben, maar waarbij de buurvrouw zo haar twijfels heeft over de opvoeding van het buurkind en daar de gemeente op wil attenderen. Daarvoor zal de gemeente een voorziening moeten treffen, bijvoorbeeld in de vorm van een meldpunt. De gemeente zal hiertoe de mogelijkheid moeten bieden. Ook de gevallen waarbij de ouders of het kind geen ondersteuning willen, terwijl dit wel wenselijk of zelfs noodzakelijk is, denk aan gevallen van kindermishandeling of verwaarlozing vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Het advies geven over, het bepalen van en het inzetten van de aangegeven vorm van jeugdhulp in het kader van een rechterlijke beslissing inzake gesloten jeugdhulp ziet ook op de taak van de gemeente om daar waar een rechterlijke machtiging aangevraagd moet worden in verband met gesloten jeugdhulp, de rechter te adviseren over welke jeugdhulp er precies nodig is en hoe lang deze hulp verplicht moet worden.

Naast de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen krijgt de gemeente ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering. De gemeente sluit voor de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering een subsidierelatie of een contract af met gecertificeerde instellingen. Zie hierover de toelichting bij artikel 2.4.

Individuele voorziening

De door de gemeente te treffen voorziening kan zowel een algemene, vrij toegankelijke (ook wel genoemd: collectieve), als een niet algemene, vrij toegankelijke (ook wel genoemd: individuele) voorziening zijn. Het is niet aannemelijk dat de gemeente alle vormen van ondersteuning onbeperkt zal aanbieden en dus vrij toegankelijk zal maken voor alle jeugdigen en hun ouders binnen de gemeente. Dit zal niet alleen financieel gezien onhaalbaar zijn maar ook vanuit zorginhoudelijk oogpunt niet wenselijk en niet noodzakelijk. De gemeente zal daarom zelf onderscheid moeten maken tussen de vormen van ondersteuning die zij vrij toegankelijk maakt voor iedere jeugdige of ouder binnen haar gemeente en welke vormen van ondersteuning niet vrij toegankelijk zijn en waarbij een individuele afweging gemaakt zal worden. Bij de vrij toegankelijke vormen van ondersteuning is het overigens wel denkbaar dat door de gemeente verlangd wordt dat de aanvrager voldoet aan een beperkt aantal algemeen geformuleerde maatstaven. Zo zouden bijvoorbeeld alleen personen die ouder of verzorger zijn in aanmerking kunnen komen voor een bepaalde voorziening die aangeboden wordt in verband met opvoedkundige problemen. Voor de niet vrij toegankelijke vormen van ondersteuning zal eerst beoordeeld moeten worden of de jeugdige of zijn ouders deze ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben. Deze niet vrij toegankelijke voorzieningen veronderstellen altijd een verleningsbeslissing op basis van een beoordeling van de persoonlijke situatie en behoeften van de aanvrager. Het verlenen van een dergelijke individuele voorziening brengt verder met zich dat hiervoor een beschikking wordt afgegeven, waarmee de rechtsbescherming van de burger wordt

gewaarborgd. Tegen deze beschikking staat in beginsel bezwaar en beroep open voor de betrokkene.

Aangezien sommige vormen van ondersteuning zowel in groepsverband als op individuele basis kunnen worden verstrekt, zou misverstand kunnen ontstaan over de vraag of deze vormen van ondersteuning als collectieve voorziening of als individuele voorziening in de zin van deze wet moeten worden bestempeld. Zolang een ieder in beginsel een beroep kan doen op de aangeboden vorm van ondersteuning, zonder dat hij hiervoor een verleningsbeslissing (beschikking) nodig heeft, is er geen sprake van een individuele voorziening. De vorm waarin de ondersteuning wordt aangeboden, in groepsverband of individueel (één op één) is daarbij dan niet van belang. Pas wanneer de jeugdige of zijn ouders een verleningsbeslissing van de gemeente nodig heeft om toegang tot een bepaalde vorm van ondersteuning te verkrijgen is er sprake van een individuele voorziening.

Als de gemeente eenmaal geoordeeld heeft dat een jeugdige of zijn ouders een individuele voorziening nodig hebben, dan kan deze laatste hier ook rechten aan ontlenen. De beoordeling van de gemeente dat een individuele voorziening noodzakelijk is, vestigt een aanspraak jegens de gemeente op deze voorziening.

Woonplaats

De hoofdregel is dat de gemeente waar de persoon die gezag heeft over de jeugdige is ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid heeft voor de jeugdige. Om dit te bereiken is in beginsel aangesloten bij het «woonplaatsbeginsel» uit artikel 12 van Boek 1 van het BW. Als de gemeente een individuele voorziening treft voor een jeugdige die inhoudt dat de jeugdige uit huis wordt geplaatst en in een instelling of bij pleegouders verblijft in een andere gemeente, is de gemeente waar degene die het gezag over de jeugdige heeft is ingeschreven, verantwoordelijk voor de kosten van het verblijf in de instelling of bij de pleegouders. Ook als mocht blijken dat de jeugdige tijdens het verblijf in de instelling of bij de pleegouders aanvullende vormen van ondersteuning, hulp of zorg nodig heeft, blijft de gemeente waar degene verblijft die het gezag over de jeugdige heeft financieel verantwoordelijk voor de te leveren ondersteuning of zorg. Als beide ouders tezamen het gezag over hun minderjarige kind uitoefenen, maar niet dezelfde woonplaats hebben, dan is de gemeente verantwoordelijk van de ouder bij wie het kind feitelijk verblijft dan wel laatstelijk feitelijk heeft verbleven. De zinsnede «dan wel laatstelijk heeft verbleven» voorkomt het geval dat een jeugdige, die niet bij zijn ouders thuis verblijft of die voortdurend tussen de beide met gezag belaste ouders heen en weer pendelt, terwijl laatstgenoemden gescheiden wonen, juridisch geen woonplaats zou hebben. Artikel 12, vijfde lid, van Boek 1 van het BW bepaalt dat als de ouder van wie de woonplaats wordt afgeleid overlijdt of zijn gezag of zijn hoedanigheid verliest, de afgeleide woonplaats voortduurt, totdat een nieuwe woonplaats is verkregen. Hieruit kan afgeleid worden dat de gemeente die in eerste instantie verantwoordelijk is voor de kosten van de jeugdhulp – pas stopt met bekostigen van de jeugdhulp, nadat een nieuwe gemeente – de gemeente die na wijziging van de woonplaats verantwoordelijk wordt – deze bekostiging daadwerkelijk heeft overgenomen. Het is immers niet wenselijk dat de jeugdige de dupe wordt van een eventuele woonplaatsdiscussies bij een verhuizing, ruzie tussen de ouders of gezagsvraagstukken.

Op de hoofdregel zijn echter twee uitzonderingen. Ten eerste bij professionele voogdij. De gemeente waar de persoon is ingeschreven in het GBA die voorafgaand aan de voogdij het gezag had over de jeugdige, behoudt in dat geval de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid. Hiervoor is gekozen om de (centrum)gemeenten waar naar verwachting de organisatie waar voogden in dienst zijn vestiging heeft, niet onevenredig te belasten. Beide gemeenten (de gemeente waar de persoon in het GBA is ingeschreven die voorafgaand aan de voogdij gezag had en de gemeente waar het kind (tijdelijk) woont gedurende de voogdij) stemmen af over inhoud en financiering van de zorg. Vanuit de organisatie die namens de gemeente de voogdij regelt of vanuit het CJG van de gemeente waar het kind woont tijdens de voogdijmaatregel wordt contact opgenomen met de oude gemeente, ook al wordt deze nieuwe gemeente niet inhoudelijk en niet financieel verantwoordelijk voor deze jeugdige binnen de gemeentegrenzen.

De tweede uitzondering is de situatie waarbij tijdens professionele pleegzorg het gezag wordt overgedragen aan de pleegouder (die dan pleegoudervoogd wordt genoemd). Dan heeft de gemeente waar de persoon is ingeschreven in het GBA die voorafgaand aan de pleegzorg het gezag had over de jeugdige, de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid. De reden hiervoor is om gemeenten waar relatief veel professionele pleeggezinnen zijn gevestigd niet onevenredig te belasten. Ook hier is het natuurlijk wenselijk dat beide gemeenten (de gemeente waar de persoon in het GBA is ingeschreven die voorafgaand aan de pleegzorg gezag had en de gemeente waar het kind (tijdelijk) woont gedurende de pleegzorg) afstemmen over inhoud en financiering van de zorg. In gevallen van pleegzorg waarbij het gezag niet wordt overgedragen aan de pleegouder(s) geldt deze uitzondering vanzelfsprekend niet.

Deskundige toeleiding

Onderdeel van de verantwoordelijkheid van de gemeente is ook de deskundige toeleiding naar advisering over en de bepaling en het inzetten van de meest aangewezen voorziening op het gebied van jeugdhulp.

Dit betekent allereerst dat in het vrijwillige kader de gemeente moet zorgen dat de jeugdige en zijn ouders ergens terecht kunnen met hun vragen op opvoeden en opgroeien. Zij moeten bij iemand met verstand van zaken hun vragen neer kunnen leggen, advies kunnen inwinnen en verder geholpen kunnen worden, met andere woorden, een baliefunctie. Degene die deze jeugdige en zijn ouders ziet zal zich op individueel niveau een beeld moeten vormen van de psychische, psychosociale of gedragsproblemen van de jeugdige of de opvoedkundige problemen van de ouders. Het vormen van dit beeld op individueel niveau en het inzetten van de juiste vorm van ondersteuning, is een kernonderdeel van de opdracht aan de gemeente om ondersteuning, hulp en zorg te bieden bij opgroei- en opvoedproblemen. De gemeente zal ter uitvoering van deze taak voldoende deskundigheid beschikbaar moeten hebben. Dit gaat niet alleen om deskundigheid die het mogelijk maakt om de betreffende problematiek te herkennen – is er bijvoorbeeld sprake van een psychische stoornis of heeft de jeugdige een gedragsprobleem? – maar ook deskundigheid met betrekking tot het aanwezige aanbod van ondersteuning. Eenvoudige vragen moeten direct door de hulpverlener zelf afgehandeld kunnen worden, maar deze eerstelijns hulpverlener moet ook weten wanneer het nodig is om meer gespecialiseerde jeugdhulp in te schakelen en moet de jeugdige en zijn ouders naar de juiste persoon of instelling door kunnen verwijzen. Hij moet met andere woorden de triage kunnen verrichten, zoals deze ook bij de huisarts plaatsvindt in de gezondheidszorg. Er moet dus een soort baliefunctie gecreëerd worden, waar een jeugdige en zijn ouders terecht kunnen met vragen en verzoeken, triage

plaatsvindt en er moet gezorgd worden dat de jeugdige of zijn ouders vervolgens de aangewezen jeugdhulp ontvangen.

Het adviseren over en het bepalen en inzetten van de juiste vorm van ondersteuning kan op verschillende manieren worden vormgegeven door de gemeente. Zo kan het voorkomen dat de jeugdige of zijn ouders direct geholpen kunnen worden met hun probleem door degene die hen te woord staat. Deze kan in dienst van de gemeente zijn, maar dat hoeft niet. Het kan ook zo zijn dat de jeugdige of zijn ouders worden doorverwezen naar een gespecialiseerde aanbieder van jeugdhulp die deze jeugdhulp in dienst van of in opdracht van de gemeente uitvoert.

Zoals hierboven geschreven heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor een deskundige toeleiding naar, advisering over en bepaling en inzetten van de aangewezen voorziening op het gebied van jeugdhulp. Dit betekent niet dat deze deskundigen allemaal dagelijks in hetzelfde gebouw aanwezig moeten zijn, maar wel dat zij, indien nodig, geraadpleegd kunnen worden. Ook hier zijn geen vormvoorschriften voor de gemeente opgenomen. De gemeente kan ervoor kiezen om een inlooppunt een gemeentelijke dienst te laten zijn en de deskundigen zelf in dienst te nemen. Ze kan echter ook kiezen voor het inhuren elders van deskundigen.

Tweede lid

Als een jeugdige op grond van deze wet jeugdhulp ontvangt en in verband met een medische noodzaak of zijn gebrek aan zelfredzaamheid niet in staat is om zelfstandig van en naar de locatie te komen waar de jeugdhulp wordt gegeven, behoort tot de door het college te treffen voorziening, indien naar het oordeel van het college noodzakelijk, tevens het vervoer naar en van de locatie waar de jeugdhulp gegeven wordt, binnen of buiten de gemeentegrenzen. Het criterium van de medische noodzaak zoals dit in de AWBZ gold, is hierbij aangevuld met het criterium van (gebrek aan) zelfredzaamheid, nu dit ook één van de centrale criteria is voor het ontvangen van jeugdhulp. Bij jeugdigen jonger dan 12 jaar werd onder de AWBZ altijd verondersteld dat deze niet over voldoende zelfredzaamheid beschikken om zelfstandig van vervoer gebruik te maken, zij kwamen dan ook altijd in aanmerking voor deze vervoersvoorziening. Onder de huidige regeling wordt dit echter aan het oordeelsvermogen van het college overgelaten. Het college zal daarbij, het uitgangspunt van eigen kracht indachtig een andere afweging kunnen maken. Zo is het niet nodig een voorziening op het gebied van vervoer te regelen als ouders de jeugdige zelf gemakkelijk kunnen vervoeren, omdat er geen speciaal (medisch) vervoer nodig is. Ook bij dagbehandeling, een onderdeel van de zorg aan (licht) verstandelijk gehandicapte jeugdigen, kan vervoer noodzakelijk zijn.

Derde lid

Het kortdurend verblijf, dat strekt tot ontlasting van de mantelzorger van een persoon die is aangewezen op permanent toezicht wordt van de AWBZ naar de Wmo gedecentraliseerd. Voor jeugdigen tot de leeftijd van achttien jaren wordt deze vorm van zorg naar de onderhavige wet gedecentraliseerd. Volgens artikel 9a van het Besluit zorgaanspraken AWBZ betreft kortdurend verblijf het logeren van een persoon met een aandoening, beperking of een handicap in een instelling gedurende maximaal drie etmalen per week, als de zorg voor die persoon noodzakelijkerwijs gepaard gaat met permanent toezicht. De aanspraak op kortdurend verblijf bestaat op grond van de AWBZ slechts als ontlasting van de persoon die gebruikelijke zorg of mantelzorg leveren, zoals

ouder(s), partner of andere huisgenoten, noodzakelijk is, bijvoorbeeld bij dreigende overbelasting. Kortdurend verblijf is dus bedoeld als aanvulling op wonen in de thuissituatie, waarbij de persoon in kwestie zonder deze zorg en dit toezicht thuis zou zijn aangewezen op intramuraal verblijf. Kortdurend verblijf draagt er dus aan bij dat de persoon met een aandoening, beperking of handicap thuis kan blijven wonen en niet in een instelling hoeft te worden opgenomen. Bij de decentralisatie van het kortdurend verblijf van de AWBZ naar de Wmo wordt ervoor gekozen om in lijn met de systematiek van de Wmo, het kortdurend verblijf niet in de vorm van een concrete voorziening in de Wmo te brengen, maar in de plaats daarvan het te bereiken resultaat te formuleren dat bereikt dient te worden, te weten de ontlasting van de mantelzorger die belast is met het permanente toezicht. Dit wordt als een afzonderlijk onderdeel in de compensatieplicht opgenomen. Hierdoor kan de gemeente ook andere voorzieningen treffen dan alleen het kortdurend verblijf onder de Wmo, zolang hiermee maar het gewenste resultaat bereikt wordt.

Nu de systematiek van de onderhavige wet net als de Wmo gericht is op resultaten in de plaats van concrete voorzieningen, is ook hier gekozen om het kortdurend verblijf voor jeugdigen tot de leeftijd van achttien jaren niet in de vorm van een concrete voorziening in de wet op te nemen, maar om het gewenste resultaat, te weten ontlasting van de ouders, stiefouders of anderen die een jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden, als afzonderlijk onderdeel van artikel 2.3 te formuleren. Dit artikel ziet hierdoor niet alleen op het treffen van voorzieningen op het gebied van jeugdhulp, maar biedt door zijn resultaatgerichte omschrijving de gemeente de mogelijkheid om voor ouders, stiefouders of anderen die een jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden in deze specifieke situaties andere voorzieningen te treffen dan alleen het kortdurend verblijf onder de AWBZ. Dit past bij de maatwerkgedachte van de onderhavige wet. Zo zou de gemeente er bijvoorbeeld ook voor kunnen kiezen om niet de jeugdige, maar juist de ouders, stiefouders of anderen die een jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden een aantal dagen uit de thuissituatie te halen en deze zo te ontlasten.

De plicht van de gemeente om voorzieningen te treffen die de ouders, stiefouders of anderen die een jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden in staat stellen de ouderlijke zorg te blijven verlenen, ziet slechts op ouders, stiefouders of anderen die een jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden van een jeugdige op wie permanent toezicht moet worden gehouden. Hierbij is sprake van «bovengebruikelijk» toezicht; het is geen «gewoon» ouderlijk toezicht of gebruikelijke ouderlijke zorg. Er zijn verschillende oorzaken denkbaar waarom permanent toezicht nodig zou zijn. Het kan gaan om het verlenen van zorg op ongeregelde tijden bij jeugdigen met zware fysieke beperkingen door een lichamelijke handicap, bij wie continu hulp en begeleiding bij alle dagelijkse activiteiten nodig is. Ook kan het gaan om de noodzaak in te kunnen grijpen bij gedragsproblemen, veroorzaakt door een psychiatrische beperking of een verstandelijke handicap.

Vierde lid, onderdeel a

Met dit onderdeel wordt aangesloten bij de Wmo. Er wordt geregeld dat bij het bepalen van de voorzieningen de gemeente rekening moet houden met de behoeften en persoonskenmerken van de aanvrager van de jeugdhulp. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de gemeente altijd rekening houden met de individuele omstandigheden en behoeften van de jeugdige en zijn ouders bij het bepalen van de geschikte voorziening.

Vierde lid, onderdeel b

Het college dient daarnaast bij de vervulling van haar taken rekening te houden met de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de cliënt. De jeugdige en zijn ouders met hun levensovertuiging en culturele achtergrond zijn het uitgangspunt bij de relatie tussen de jeugdige en de gemeente. Deze eis houdt niet in dat een jeugdige per se geholpen moet worden door iemand die de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging of de culturele achtergrond van de cliënt deelt, maar wel dat de gemeente bij de uitoefening van haar taken geen beslissingen neemt die met die gezindheid, overtuiging of achtergrond onverenigbaar zouden zijn. De gemeente zal dus bijvoorbeeld bij de inkoop van zorg rekening moeten houden met het feit dat ze in haar totale aanbod ook aanbieders opneemt die kennis, ervaring en expertise heeft van een specifieke godsdienstige gezindheid, levensovertuiging of culturele achtergrond of daar vanuit opereert.

Vijfde lid

De jeugdige en zijn ouders moeten een zekere keuzevrijheid hebben met betrekking tot de aan hen aangeboden activiteiten van jeugdhulp. Het algemene uitgangspunt van beleidsvrijheid indachtig, wordt niet voorgeschreven welke ondersteuning, hulp en zorg de gemeente precies moet bieden. Ook wordt er geen ongeclausuleerde keuzevrijheid gevraagd van de gemeente. In de ene situatie kan het immers moeilijker of wellicht onmogelijk zijn om keuzevrijheid te bieden en in een andere situatie kan dit zeer wel mogelijk zijn. De gemeente is dan ook niet verplicht om bij elke voorziening die zij de jeugdige of zijn ouders aanbiedt, bijvoorbeeld de keuze te geven uit verschillende aanbieders, maar ze is wel verplicht aan dit vraagstuk de nodige aandacht te schenken en daar waar mogelijk keuzevrijheid te geven. De gemeentelijke beleidsvrijheid om, bijvoorbeeld, vanwege redenen van kwaliteit een bepaalde vorm van ondersteuning slechts bij één aanbieder in te kopen, is dus zeer wel mogelijk, zolang dit beleid maar voldoende onderbouwd kan worden, en is afgewogen tegen het feit dat daarmee de keuzevrijheid van de jeugdige en zijn ouders in dat geval dan nihil is.

Artikel 2.4 Uitvoering kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering

Naast de verantwoordelijkheid voor preventie en jeugdhulp is het college ook verantwoordelijk voor de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

De professionals werkzaam in de gemeente moeten alert zijn op aanwijzingen die aanleiding geven om een kinderschermingsmaatregel te overwegen. Het eerste lid regelt dat zodra de professional tot een dergelijk oordeel komt, de gemeente verplicht is de raad voor de kinderscherming van deze gevallen in kennis te stellen en een verzoek tot onderzoek te doen. De raad voor de kinderscherming kan vervolgens een onderzoek naar de noodzaak van een kinderschermingsmaatregel starten.

Het tweede lid concretiseert de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt – onder verantwoordelijkheid van de gemeente – uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. Hier geldt een leveringsplicht voor gemeenten; het is de plicht van de gemeente om over een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen te beschikken, zodat zeker is gesteld dat de uitspraak

van de rechter – of een andere instantie – kan worden uitgevoerd (onderdeel a). De gemeente zal voor de uitvoering van deze leveringsplicht bovenlokaal samenwerken. De samenwerkende gemeenten zullen met de gecertificeerde instellingen contracten afsluiten.

Onderdeel b gaat over de situatie dat bij de uitvoering van de kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering aanvullende hulp nodig is. Bij een kinderschermingsmaatregel is de gecertificeerde instelling bevoegd te bepalen dat de jongeren aanvullende hulp nodig heeft. Bij jeugdreclassering is het niet alleen de gecertificeerde instelling die deze bevoegdheid heeft, maar kunnen ook andere instanties besluiten dat jeugdhulp nodig is. Deze andere instanties zijn de rechter, de officier van justitie, de directeur van de JJI, en de selectiefunctionaris van de JJI. In al deze gevallen moet deze jeugdhulp uiteraard beschikbaar zijn. Ook hier geldt een leveringsplicht voor de gemeente.

Artikel 2.5 Nadere concretisering van de verantwoordelijkheid

In dit artikel is een aantal taken opgenomen die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van de gemeente. Deze opsomming is niet uitputtend en geeft ook niet de volledige verantwoordelijkheid van de gemeente weer die zij ingevolge deze wet heeft. De opsomming betreft taken die volgens de regering onmisbaar zijn in het nieuwe jeugdstelsel en waarvan nu duidelijk gemaakt wordt dat alle gemeenten hier zorg voor dragen.

Onderdeel a

Onderdeel a bepaalt dat de gemeente ervoor moet zorgen dat er een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod is om aan de taken als bedoeld in de artikelen 2.2, 2.3 en 2.4, tweede lid, onderdeel b, te kunnen voldoen. Met een kwantitatief toereikend aanbod wordt geenszins bedoeld dat de gemeente te allen tijde een aanbod van alle mogelijke soorten jeugdhulp in stand dient te houden. Het benodigde aanbod om maatwerk te leveren ten behoeve van de jeugdige en zijn ouders kan immers per gemeente verschillen. Wel betekent het dat de gemeente, juist met die jeugdige en zijn ouders en de bij hen levende behoeften in het achterhoofd, ervoor moet zorgen dat als een jeugdige of zijn ouders een bepaalde vorm van jeugdhulp nodig hebben, zij die ook kunnen krijgen. Met andere woorden, de gemeente moet die ondersteuning, hulp en zorg ingekocht of gecontracteerd hebben die jeugdigen en hun ouders in die gemeente nodig hebben. Dit kan dus per gemeente verschillen. Het verdient wel aandacht om te zeggen dat deze taak niet alleen geldt voor de huidige en de veel voorkomende vormen van ondersteuning, hulp en zorg die een jeugdige en zijn ouders nodig kunnen hebben, maar ook voor de toekomstige of meer specialistische en minder gebruikte vormen van ondersteuning, hulp en zorg, inclusief de door de rechter opgelegde zorg. Ook die moet de gemeente kunnen inzetten als een jeugdige of zijn ouders deze nodig hebben. Aannemelijk is dat gemeenten op sommige vlakken hiervoor gaan samenwerken. Zeker voor kleine gemeenten kunnen de kosten van bijvoorbeeld zeer specialistische en weinig voorkomende vormen van zorg immers percentageel een groot deel van de begroting vormen en derhalve een zodanig risico vormen dat zij hiervoor een gezamenlijke oplossing kiezen.

De aanbieders van wie de gemeente gebruik gaat maken bij de invulling van haar opdracht hoeven niet altijd aanbieders te zijn die binnen de gemeente werkzaam zijn. Het kan voorkomen dat aanbieders die in het grensgebied tussen twee gemeenten opereren door beide gemeentes zullen worden ingezet. Ook bij zeer gespecialiseerde vormen van

ondersteuning, hulp en zorg, die vaak maar op enkele plaatsen in het land zal worden geboden, zal de jeugdhulpaanbieder niet altijd in de gemeente gelegen zijn waar de jeugdige verblijft. Een kwalitatief toereikend aanbod impliceert wel dat de ondersteuning, hulp of zorg moet voldoen aan de kwaliteitseisen die daarvoor bij of krachtens deze wet zijn gesteld. Zo brengt de wettelijke eis van het leveren van verantwoorde hulp met zich mee dat gemeenten alleen vrijwilligers mogen inzetten voor vormen van jeugdhulp waarvoor aannemelijk te maken is dat deze zonder kwaliteitsverlies door hen kunnen worden verleend. In andere gevallen zullen geregistreerde jeugdprofessionals of andere geschikte beroepskrachten ingezet moeten worden (zie ook paragraaf 6.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Om zorg te kunnen dragen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp zal voorafgaand aan het daadwerkelijk verzorgen van het aanbod van deze ondersteuning een aantal hiermee samenhangende activiteiten door de gemeente moeten worden ondernomen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan het ramen van de behoefte aan ondersteuning en het bijhouden van ontwikkelingen in de verschillende vormen van ondersteuning. Zorg dragen voor maatwerk en een toereikend aanbod zijn pas mogelijk als bekend welke vormen van ondersteuning in de gemeente nodig zijn en welke vormen er door de verschillende aanbieders van ondersteuning ontwikkeld zijn. Omdat deze activiteiten zo vanzelfsprekend zijn en logischerwijze altijd voorafgaan aan de opdracht tot het voorzien in een toereikend aanbod, is het niet nodig om deze activiteiten expliciet in de wet op te nemen als onderdeel van de algemene opdracht.

Onderdeel b

Het wordt aan de beleidsvrijheid van de gemeenten overgelaten hoe ze er voor zorgen dat voorzien wordt in herkenbare, laagdrempelige en toegankelijke toegang tot de hulpverlening. Hiervoor zou de gemeente bijvoorbeeld een inlooppunt kunnen inrichten, zoals een cjb, maar ook een andere manier is mogelijk. De jeugdhulp moet verder altijd bereikbaar en beschikbaar zijn in acute situaties. Hierbij moet gedacht worden aan situaties waarbij er buiten kantooruren een regeling getroffen moet worden voor een jeugdige; een jeugdige moet bijvoorbeeld op grond van een machtiging tot uithuisplaatsing acuut uit zijn eigen gezin in een pleeggezin worden geplaatst of de situatie waarbij er per direct opvang geregeld moet worden voor een kind omdat de ouders ten gevolge van een ongeval zijn opgenomen in het ziekenhuis. Maar ook kan het gaan om situaties waarbij het kind acute geestelijke gezondheidszorg nodig heeft bijvoorbeeld in verband met een psychose. Het gaat daarbij dus om spoedeisende zaken, waarvoor de gemeente 24 uur per dag, 7 dagen per week bereikbaar moet zijn en hulp moet kunnen verschaffen.

Onderdeel c

Dit onderdeel regelt de consultatiefunctie. De consultatiefunctie houdt in dat de gemeente verantwoordelijk wordt om advies te geven aan degene die beroepsmatig met jeugdigen werkt en die zich zorgen maakt om een minderjarige. Het gaat dan om leerkrachten, crècheleiders en jeugdhulpverleners. Deze personen moeten weten waar zij met hun vragen heen kunnen en de gemeente is er verantwoordelijk voor dat de vragen op een adequate wijze worden beantwoord.

Onderdeel d

Onder de opdracht aan de gemeente wordt ook gevat dat de gemeente aandacht besteedt aan de gratis advisering van jeugdigen over door hen al dan niet anoniem voorgelegde vragen of problemen. Hiermee wordt de voortzetting van de huidige kindertelefoon beoogd. De kindertelefoon vervult een belangrijke functie in de laagdrempelige en herkenbare jeugdhulp, steeds met het oogmerk om indien mogelijk te demedicaliseren en te normaliseren. De Kindertelefoon is kindvriendelijk, laagdrempelig en geniet landelijke bekendheid. Kinderen en jongeren kunnen anoniem en gratis terecht bij de kindertelefoon met vragen en problemen. De website en het forum van de kindertelefoon zijn altijd bereikbaar en jongeren kunnen de Kindertelefoon via de (mobiele) telefoon of chat bereiken. De kindertelefoon biedt een luisterend oor, maar kan wanneer dit nodig is ook actief verwijzen naar hulpverlening. De kindertelefoon fungeert als «gouden oor» van de jeugdhulp: jeugdigen die contact opnemen met de kindertelefoon en zich in een voor hen onbegrijpelijke of bedreigde positie bevinden, worden in een driegesprek «warm» worden overgedragen aan een jeugdhulpaanbieder of aan een medewerker van de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp. Dit kan alleen als een jeugdige bereid is zijn of haar anonimiteit op te geven. In de huidige tijd ligt het voor de hand dat de gemeente deze advisering aan jeugdigen ook via andere middelen dan alleen via de telefoon uitvoert, bijvoorbeeld internet en sms. Omdat het niet ondenkbaar is dat over een aantal jaren de technische ontwikkelingen nieuwe vormen van communicatie mogelijk maken, is gekozen voor een techniekonafhankelijke functiegerichte omschrijving van deze taak.

De kindertelefoon was onder de Wjz een voorziening met een landelijke dekking, die reeds lange tijd in het kader van ondersteuning van en zorg aan jeugdigen bestaat en goed functioneert en die daarom ook gewaarborgd dient te blijven. Ook in het kader van de onderhavige wet ligt het voor de hand om de kindertelefoon landelijk te organiseren en zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande structuur van de kindertelefoon. De VNG en het Rijk bekijken daarom wamen elke manieren van bovenlokale financiering daarbij het best passen.s

Onderdeel e

Van gemeenten wordt verwacht dat zij kindermishandeling daadkrachtig bestrijden. Kindermishandeling moet snel worden gesignaleerd en er moet op een passende wijze op worden gereageerd. Mishandeling moet worden gestopt met behulp van jeugdhulp, jeugdbescherming, strafrecht of een combinatie daarvan. Wanneer een kind is mishandeld, volgt een diagnose en een behandeling om schade zoveel mogelijk te beperken. Deze wet regelt daarom ook de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het AMHK (deze wordt opgenomen in de Wmo). De gemeenten voeren regie over de brede ketenaanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Van gemeenten wordt ook verwacht dat zij de krachten op dit vlak op bovenlokaal niveau bundelen en dat het stoppen en behandelen van schadelijke gevolgen van geweld en kindermishandeling op een geïntegreerde wijze wordt aangepakt.

Onderdeel f

Dit onderdeel is afgeleid van 57 Wjz. De gemeente krijgt, net als nu de provincie, de taak om ervoor zorg te dragen dat jeugdigen, hun ouders en pleegouders een beroep kunnen doen op een vertrouwenspersoon. De gemeente is derhalve verantwoordelijk voor de financiering van deze vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon dient op grond van het

tweede lid van dit artikel werkzaam te zijn bij een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die onafhankelijk van het college en de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling of het AMHK en van personen in dienst van het college of de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling of het advies- en meldpunt opereert. Op het moment van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel kennen de aanbieders van wat voorheen geïndiceerde jeugdzorg was en de instellingen die de gezinsvoogdij en de jeugdreclassering uitvoeren – voorheen bureau jeugdzorg – het fenomeen vertrouwenspersoon al. Ook voor de jeugdhulp die voorheen als jeugd-ggz viel onder de Zvw en de AWBZ is de vertrouwenspersoon een bekend verschijnsel.

Gezien de grote afhankelijkheid van de jeugdige van de gemeente, de jeugdhulpaanbieders, de gecertificeerde instellingen en het AMHK, achten wij het nodig een vertrouwenspersoon, waarop jeugdigen en hun ouders kunnen terugvallen als zij problemen hebben met één van deze instanties, verplicht te stellen. Het is de taak van de vertrouwenspersoon de jeugdige alsdan te ondersteunen. Dit gaat niet zover dat de vertrouwenspersoon op eigen initiatief namens de jeugdige kan optreden. Over taken en bevoegdheden van de vertrouwenspersoon en de bijbehorende verplichtingen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zullen bij amvb regels worden gesteld.

Onderdeel g

Zowel de huisarts, de medisch specialist als de jeugdarts hebben ieder vanuit hun specifieke expertise een verantwoordelijkheid om goede diagnoses te stellen en indien nodig de jeugdige door te geleiden naar de zorg die volgens de professionele standaard nodig is of in voorkomende gevallen zelf jeugdhulp te verlenen.

De helft van de jeugdigen die ggz ontvangt ook tweedelijns somatische zorg. Mede omdat psychische problemen zich kunnen uiten in dan wel samengaan met lichamelijke klachten (variërend van buikpijn, slecht slapen tot anorexia en suïcidepogingen) zullen ook in de toekomst veel jeugdigen een beroep op de huisarts en de medisch specialist blijven doen voor zowel somatische als psychische klachten.

Om psychische problematiek bij jeugdigen adequaat te herkennen, te behandelen en/of – indien nodig – naar de juiste zorgverlener te verwijzen kan de huisarts gebruik maken van ondersteuning in zijn praktijk door een Praktijk Ondersteuner Huisartsen GGZ (POH-GGZ). Als binnen de huisartsenfunctie de patiënt niet kan worden geholpen (bijvoorbeeld omdat een intensievere behandeling noodzakelijk geacht wordt), dan kan de jeugdige worden doorverwezen naar een GGZ- aanbieder. In sommige gevallen is een medisch specialist de aangewezen persoon om een jeugdige van de juiste zorg te voorzien. Denk bijvoorbeeld aan een kinderarts die in samenwerking met een psychiater lichamelijke en psychische ontwikkeling van kinderen integreert in zijn behandeling. In andere gevallen kan de medisch specialist, afhankelijk van de specifieke zorgbehoefte, van oordeel zijn dat psychische zorg nodig is. In de praktijk zullen vooral de kinderarts en de psychiater doorverwijzen naar jeugdhulp.

In de praktijk gaat het om een diversiteit aan zorgvragen waarbij verschillende vormen van jeugdhulp aangewezen kunnen zijn. De huisarts en de medisch specialist waren op grond van de Zvw en de AWBZ al bevoegd om te verwijzen naar de jeugd-ggz. Op grond van artikel 2.5, eerste lid, onder g, van de Jeugdwet krijgen zij de bevoegdheid om naar alle vormen van jeugdhulp te verwijzen. Met deze verwijzing wordt een goede integrale

hulpverlening aan de jeugdige (en gezin) beoogd, die tijdig en op de juiste plek door de juiste behandelaar verleend wordt, waardoor de continuïteit van zorg in een individueel geval geborgd kan worden en waarbij de eventuele samenhang met de somatische zorg geborgd blijft. Tevens worden de huisarts en de medisch specialist hierdoor aangemoedigd om bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen het gehele palet van jeugdhulp in de beoordeling mee te nemen, daar waar voorheen mogelijk een oplossing in de richting van de jeugd-ggz werd gezocht.

De jeugdarts is de sociaal geneeskundig specialist van kinderen, ziet (bijna) alle kinderen periodiek en is op de hoogte van de gezinssituatie. De jeugdarts voert taken uit in opdracht van gemeenten die beschreven staan in artikel 5 Wpg. Het gaat om onder meer preventieve taken gericht op het bevorderen van gezondheid, het voorkomen van lichamelijke, psychische en sociale problemen en het signaleren van dergelijke problemen. Zo mogelijk biedt de jeugdarts zelf ondersteuning of verwijst gericht door naar medische of andere hulpverlening. Gezien deze wettelijke taken die zijn vastgelegd in de Wpg ligt het voor de hand de rol van verwijzer voor de jeugdarts ook vast te leggen in de nieuwe jeugdwet.

Een goede samenwerking tussen de huisartsen, de medisch specialisten, de jeugdartsen en de gemeenten is essentieel. De gemeenten hebben immers in geval van multiproblematiek een breed zicht op de totale situatie rondom de jeugdige en het gezin die van belang kan zijn voor de juiste hulpverlening aan de jeugdige en het gezin.

Voor de gemeente betekent de wettelijke verwijsbevoegdheid dat zij een verwijzing door de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts zullen moeten accepteren als toegang tot jeugdhulp. In de praktijk zullen de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts vaak niet bepalen welke specifieke vorm van jeugdhulp een jeugdige nodig heeft, doch slechts een verwijzing geven voor bijvoorbeeld psychiatrische hulp of een andere vorm van jeugdhulp. De jeugdhulpaanbieder waar de jeugdige of zijn ouder vervolgens met deze verwijzing naartoe gaat, zal inhoudelijk beoordelen welke zorg de jeugdige precies nodig heeft, met welke frequentie en voor hoe lang (de duur en de omvang). Deze laatste zal dus de daadwerkelijke inhoud van de voorziening bepalen. Daarbij dient de jeugdhulpaanbieder zich te houden aan de afspraken die hij daarover met de gemeente heeft gemaakt in het kader van de contract- of subsidiërelatie en met de regels die de gemeente op grond van artikel 2.8 bij verordening stelt. De gemeente kan in haar verordening niet alleen aangeven welke vormen van jeugdhulp alleen na een besluit van de gemeente of een verwijzing door de huisarts, medisch specialist en jeugdarts toegankelijk zijn, maar ook de voorwaarden waaronder deze vormen van ondersteuning, hulp en zorg verkregen kunnen worden. Met andere woorden, de jeugdhulpaanbieder is bij de bepaling welke vorm van jeugdhulp, met welke frequentie en voor hoe lang gebonden aan hetgeen de gemeente hierover in de verordening heeft opgenomen.

Om de regierol van de gemeenten in het stelsel te borgen is het noodzakelijk dat over de invulling van de verwijzingsmogelijkheid van de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts en de voorwaarden die hieraan kunnen worden gesteld goede afspraken tussen de partijen (onder andere gemeenten, huisartsen, medisch specialisten, zorgverzekeraars) worden gemaakt. De partijen worden hiertoe verplicht op grond van artikel 2.6, derde lid. Zie verder de toelichting bij die bepaling.

Voor de duidelijkheid zij nog opgemerkt dat het bovenstaande alleen geldt voor die jeugdhulpaanbieders waarmee de gemeente een contract of subsidierelatie heeft. Als de jeugdige of zijn ouders na een verwijzing door de huisarts, de medisch specialist of de jeugdarts kiezen voor een aanbieder van jeugdhulp die geen contract of subsidierelatie met de gemeente heeft en de gemeente soortgelijke jeugdhulp wel kan laten leveren door een jeugdhulpaanbieder waarmee zij een contract of subsidierelatie heeft, is de gemeente niet gehouden deze andere keuze te vergoeden en zullen de jeugdige of zijn ouders de kosten van deze jeugdhulp zelf dienen op te brengen.

Artikel 2.6 Randvoorwaarden

Eerste lid

Het eerste lid van dit artikel is tezamen met artikel 2.2, derde lid, de tegenhanger van de in artikel 8, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 11, eerste lid, van de Wet op de Expertisecentra en artikel 17b van de Wet op het voortgezet onderwijs opgenomen bepalingen waarin het bevoegd gezag van scholen wordt opgedragen om in overleg te treden met de gemeente bij de uitvoering van het passend onderwijs op individueel niveau. De gemeente krijgt hier de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat bij de beoordeling of en welke individuele voorziening een jeugdige of zijn ouders nodig heeft, overleg wordt gepleegd met het bevoegd gezag van de betreffende school. Anders dan de VNG heeft opgemerkt in haar commentaar op het concept-wetsvoorstel moet hier niet de jeugdhulpaanbieder maar de gemeente overleg plegen met het bevoegd gezag van de school, nu de gemeente de taak van bureau jeugdzorg als indicatieorgaan overneemt. Het college zal immers moeten bepalen welke voorziening de jeugdige nodig heeft.

Tweede lid

Het tweede lid verklaart op de bij de gemeente werkzame personen die uitvoering geven aan de toeleiding naar jeugdhulp of die zelf jeugdhulp bieden, de eisen inzake de verantwoordelijkheidstoedeling als bedoeld in artikel 4.1.1, tweede lid, waarover bij amvb op grond van artikel 4.1.4, eerste lid, nadere regels kunnen worden gesteld, van overeenkomstige toepassing. Daarnaast dient het college zich ervan te verzekeren dat bij het inzetten van de aangewezen vorm van jeugdhulp, de betreffende jeugdhulpaanbieder in staat is te voldoen aan de eisen inzake de verantwoordelijkheidstoedeling gesteld krachtens artikel 4.1.1, tweede lid, juncto artikel 4.1.4, eerste lid. Dit ziet op de professionalisering van de jeugdhulp, waarover in het algemeen deel van deze memorie van toelichting nader wordt ingegaan in hoofdstuk 6, paragraaf 4.

Derde lid

In het derde lid is de verplichting neergelegd dat gemeenten afspraken maken met huisartsen, medisch specialisten, jeugdartsen en zorgverkeersraads over de invulling van het verwijlsrecht en de voorwaarden die hieraan kunnen worden gesteld. Daarbij dienen in ieder geval afspraken gemaakt te worden over de wijze waarop de regierol van de gemeenten vanuit het uitgangspunt «1 gezin, 1 plan, 1 regisseur» geborgd wordt en het voorschrijf- en verwijlsgedrag van huisartsen, medisch specialisten en jeugdartsen. De gemeente kan hierdoor niet alleen de kosten beheersen maar ook de regie houden op het gehele hulpverleningsproces dat rondom de jeugdige en zijn ouders plaatsvindt en wordt niet «buitenspel» gezet. Het ligt voor de hand dat gemeenten deze afspraken regionaal of op

landelijk niveau maken en deze kunnen dan lokaal onder regie van de gemeente worden uitgewerkt.

Daarnaast ligt het voor de hand om afspraken te maken over de inzet van een budget in plaats van een voorziening in natura. Het is niet wenselijk dat een verwijzing door de huisarts, de medisch specialist of de jeugdarts een aanspraak kan vestigen op een budget. Het moet in alle gevallen de gemeente zijn die bepaalt of er de mogelijkheid is om te kiezen voor een budget in plaats van een voorziening in natura.

Gemeenten kunnen, zoals de verzekeraars dat ook doen, spiegelinformatie leveren aan huisartsen, medisch specialisten en jeugdartsen. Dit houdt in dat zij worden geïnformeerd over hun cliëntenbestand, de aandoeningen en de doorverwijzingen en dat dit in relatie wordt gebracht met de gegevens van andere huisartsen, medisch specialisten en jeugdartsen. Het doel hiervan is dat zij zich bewust worden van hun handelen en eventueel hun handelen hierop aanpassen in een door de verzekeraar en de gemeente gewenste richting.

Artikel 2.7

Voor de goede uitvoering van een aantal taken zal het noodzakelijk zijn dat gemeenten met elkaar samenwerken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de taken op het terrein van de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, gesloten jeugdhulp, vormen van gespecialiseerde jeugdhulp, de inrichting van een AMHK en de kindertelefoon. De noodzaak om voor deze taken samen te werken vloeit enerzijds voort uit het feit dat alleen via samenwerking gewaarborgd kan worden dat er overal en altijd capaciteit voorhanden is om kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp te kunnen uitvoeren. Anderzijds is het ook vanuit het oogpunt van de uitvoering gewenst dat op een aantal taken wordt samengewerkt. Het is voor een gecertificeerde instelling die gezinsvoogdij uitvoert bijvoorbeeld ondoenlijk om met ruim 400 gemeenten in Nederland een contract af te sluiten voor de uitvoering van deze kinderbeschermingsmaatregel. Ook is samenwerking noodzakelijk om een landelijke dekking van de kindertelefoon te realiseren. Ook zou kunnen blijken dat het bij het inkopen van jeugdhulp nodig is om samen te werken voor de inkoop van vormen van jeugdhulp waar binnen één enkele gemeente zo weinig vraag naar is dat het voor die gemeente niet doelmatig is om deze hulp zelfstandig in te kopen bij een jeugdhulp-aanbieder. Verder kan gedacht worden aan jeugdhulp waarvoor zulke specialistische kennis nodig is dat het voor een enkele gemeente moeilijk is om te bepalen of dit hulpaanbod kwalitatief en kwantitatief voldoende beschikbaar is. De noodzaak tot samenwerking kan bij deze vormen van specialistische jeugdhulp (bijvoorbeeld jeugd-ggz of de zorg voor verstandelijk beperkte jeugdigen) ook voortvloeien uit het feit dat deze vormen van jeugdhulp in voldoende omvang (landelijk dekkend aanbod) en kwaliteit beschikbaar moeten blijven.

Eerste lid

Er is in dit wetsvoorstel in eerste instantie niet voor gekozen om de samenwerking voor al deze taken expliciet te regelen, doch om de colleges te verplichten om indien dit aangewezen is voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet met elkaar samen te werken. Gemeenten krijgen dus de verantwoordelijkheid om zelf deze samenwerking te organiseren op de onderwerpen waarvoor dit nodig is. Gemeenten zijn reeds voortvarend aan de slag om afspraken te maken over samenwerking op het gebied van de jeugdhulp. Zie hierover ook paragraaf 3.8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Voor de zeer lange termijn biedt de regering het perspectief van gemeenten met een omvang die is toegesneden op het verruimde takenpakket. De regering kiest hierbij nadrukkelijk voor herindelingen van onderop en laat ruimte aan maatwerk.

Tweede lid

In de consultatieversie was gemeentelijke samenwerking verplicht gesteld voor het voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen en voor het instellen en in stand houden van het AMHK. Naar aanleiding van de gesprekken met de VNG en het kabinetsbeleid op het gebied van gemeentelijke herindeling is besloten om deze verplichting uit het wetsvoorstel te halen. Wel wordt het wenselijk geacht om de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels omtrent de bovenlokale samenwerking open te houden.

Deze mogelijkheid is bedoeld als een stok achter de deur, die slechts in uitzonderingsgevallen zal worden gebruikt. Alleen als gemeenten het nalaten om samen te werken terwijl dit wel noodzakelijk is, dan zullen zij bij amvb alsnog verplicht worden om samen te werken. Dit zal slechts als tijdelijke maatregel worden ingezet en het instrument zal alleen worden ingezet indien blijkt dat het gemeenten niet lukt om deze taken onderling te organiseren.

Met de VNG is afgesproken dat gemeenten zelf zorgdragen voor een landelijk dekkend stelsel aan samenwerkingsverbanden. Indien blijkt dat één jaar voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de samenwerkingsverbanden niet landelijk dekkend zijn of indien blijkt dat de gekozen schaalgrootte niet adequaat is, kunnen bij amvb gebieden worden aangewezen waarbinnen colleges voor bepaalde taken samen dienen te werken. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld over de vorm van samenwerking.

Derde lid

De voordracht voor een amvb waarin samenwerking opgelegd wordt, zal worden gedaan in overeenstemming met de Minister van BZK, vanwege zijn verantwoordelijkheid inzake de decentrale overheden en zijn rol als coördinerend bewindspersoon van de ministeriële commissie decentralisaties.

Artikel 2.8

Dit artikel geeft de gemeente de opdracht om een aantal zaken te regelen bij verordening. Allereerst dient de gemeente regels te stellen over de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen. Het gaat dan om regels omtrent het aanbod, de voorwaarden voor toekenning van een individuele voorziening, de wijze van beoordeling van en de afwegingsfactoren bij de verlening van een individuele voorziening. Op deze manier wordt het voor de burger niet alleen inzichtelijk welke vormen van jeugdhulp door de gemeente worden geboden aan eenieder en welke vormen alleen na een besluit van de gemeente toegankelijk zijn, maar ook hoe hij deze vormen van ondersteuning, hulp en zorg kan verkrijgen. Ook kan er op deze wijze horizontale verantwoording plaatsvinden. Het verdient natuurlijk aanbeveling als gemeenten de door hen geboden vormen van jeugdhulp in onderlinge afstemming zoveel mogelijk uniform zouden regelen. Op die manier kunnen alle jeugdigen ervan uit gaan dat ze kunnen rekenen op dezelfde vormen van jeugdhulp, bij gelijklopende opgroei- en opvoedproblemen, binnen de verschillende gemeenten. De burger kan hier rechtsze-

kerheid aan ontlenen en willekeur wordt hierdoor vermeden. Dit wil overigens niet zeggen dat elke gemeente hetzelfde aanbod in stand hoeft te houden, de behoefte aan bepaalde vormen van jeugdhulp zal immers per gemeente verschillen en zelfs binnen een gemeente in de tijd kunnen variëren. Het gaat dus niet om het standaard «in huis hebben» van een bepaald aanbod, maar het kunnen bieden van bepaalde vormen van jeugdhulp bij gelijklopende problemen. Hierdoor wordt rechtsongelijkheid voorkomen.

De gemeente dient op grond van onderdeel b in haar verordening de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening plaatsvindt, af te stemmen met andere voorzieningen op het gebied van zorg (curatieve en langdurige zorg), onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen. Te denken valt hierbij aan een voorziening die een jeugdige ontvangt op grond van de AWBZ of de Zvw en een voorziening op het gebied van passend onderwijs. Ook hiermee wordt de burger rechtszekerheid geboden.

onderdeel c

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat ondersteuning in beginsel door de gemeente (of namens de gemeente door een jeugdhulpaanbieder) wordt geleverd. Het wetsvoorstel geeft de jeugdige en zijn ouder echter ook de mogelijkheid te kiezen voor de verstrekking van een budget, waarmee hij in de gelegenheid wordt gesteld de jeugdhulp zelf in te kopen. Hij heeft daarmee een bredere keuzemogelijkheid om de jeugdhulp te krijgen op een wijze die bij zijn voorkeuren aansluit dan wanneer hij deze krijgt van een van de door de gemeente ingeschakelde aanbieders. Het wetsvoorstel (artikel 8.1.1) bepaalt aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om van deze mogelijkheid gebruik te kunnen maken. Het college beoordeelt of daarvan sprake is. Onderdeel c draagt de gemeenteraad op in de verordening te bepalen hoe de hoogte van het budget wordt vastgesteld; dat zal, gegeven het maatwerkarakter van de te verstrekken individuele voorziening, per jeugdhulpvorm kunnen verschillen. Hier is van belang dat de hoogte van het budget, wil een budget voor de jeugdige of zijn ouders een zinvol alternatief zijn, zodanig zal moeten zijn dat deze met het budget de vastgestelde jeugdhulp ook werkelijk kan inkopen, terwijl anderzijds voor de gemeente van belang is dat dit alternatief slechts zinnig zal zijn wanneer het budget lager is dan de kosten van een voorziening die voor een gemeente door een aanbieder wordt geleverd. De gemeenten kunnen in de verordening differentiëren tussen de hoogte van het budget voor professionele jeugdhulp en niet-professionele jeugdhulp.

Artikel 2.9

In dit artikel wordt een aantal artikelen uit de Wmo van overeenkomstige toepassing verklaard. Allereerst gaat het om artikel 9, eerste lid onderdeel a, van de Wmo. Het antwoord op de vraag of een gemeente een goed beleid voert, is in belangrijke mate afhankelijk van het oordeel van degenen voor wie de jeugdhulp bedoeld is. Toetsing van de tevredenheid vanuit hun perspectief is derhalve onmisbaar. De methode waarop het tevredenheidsonderzoek gebaseerd is moet de goedkeuring kunnen wegdragen van cliëntenorganisaties. De gemeente is verplicht om deze cliënttevredenheidsgegevens jaarlijks te publiceren.

De van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 11 van de Wmo is bedoeld om de participatie van ingezetenen bij het beleid inzake jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te stimuleren. In het eerste lid van dit artikel wordt geregeld dat de gemeente burgers, in het kader van onderhavige wet met name jeugdigen en hun ouders, instel-

lingen en organisaties moeten betrekken bij de voorbereiding van het beleid betreffende jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De formulering «bij de voorbereiding van het beleid» is zeer breed bedoeld en omvat daarom niet slechts de voorbereiding en opstelling van het plan, maar het beleid in het kader van dit wetsvoorstel in volle breedte. Het tweede lid van artikel 11 van de Wmo strekt ertoe zeker te stellen dat belanghebbenden in een zeer vroeg stadium van de beleidsontwikkeling mede de agenda van dat beleid kunnen beïnvloeden. Het derde lid van artikel 11 van de Wmo strekt ertoe dat belanghebbenden ook in deze fase van de beleidsontwikkeling over relevante informatie kunnen beschikken waarop zij hun vroegtijdige inbreng kunnen baseren. Het vierde lid van artikel 11 van de Wmo strekt ertoe om duidelijk te maken dat het college van burgemeester en wethouders bij de formulering van het beleid en de opstelling van het plan de plicht hebben om na te gaan of niet slechts de wensen en opvattingen van het mondige dan wel het dominante deel van de bevolking hun weg vinden. Ook de ideeën, wensen en opvattingen van enkelingen, kleine groepen of groepen die kun mening moeilijk kenbaar kunnen maken, zijn ontvankelijk in deze procedure en zullen moeten worden gewogen.

De van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 12 van de Wmo ziet op het betrekken van ingezetenen bij het vormgeven van het beleid ten aanzien van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit wordt bevorderd door de verplichting advies te vragen aan vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Deze verplichting richt zich op de kant van de gebruikers en niet op organisaties van aanbieders. De relatie van de laatsten tot de gemeente is vaak ook op andere wijze vormgegeven (bijvoorbeeld via contracten of subsidiërelaties). Het gaat niet alleen om mensen die een voorziening vragen, maar evenzeer om potentiële vragers. Ten overvloede zij hier vermeld dat deze bepaling niet ziet op individuele casussen, doch op het beleid in brede zin.

Artikel 2.10

Indien de gemeente na een openbare aanbesteding in zee gaat met een andere jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling, is het mogelijk dat een of meer aanbieders of instellingen die hun diensten voorheen namens de gemeente leverden, niet langer voor het leveren daarvan worden gecontracteerd of een contract krijgen voor een (aanzienlijk) lagere hoeveelheid hulp. Onder de verschillende beroepsgroepen op het terrein van de jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is echter veel expertise aanwezig. De regering hecht eraan dat, ook in het belang van jeugdigen, zoveel mogelijk wordt gewaarborgd dat medewerkers hun werk kunnen houden na beëindiging van een overeenkomst tussen een gemeente en een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling bij het sluiten van een nieuwe overeenkomst met een andere aanbieder of instelling. Daarom is in het wetsvoorstel bepaald dat het college erop heeft toe te zien dat de nieuwe aanbieder of instelling met de «voorgangers» overleggen over de overname van het betrokken personeel. Het lijkt voor de hand te liggen dat de gemeente het voeren van het overleg in aanbestedingsbestekken opneemt, waardoor zij een eigen contractueel recht heeft om naleving te eisen. Het vertrouwen bestaat dat aldus goede waarborgen voor een verantwoorde aanpak aanwezig zijn.

Anders dan bij bijvoorbeeld bij het openbaar vervoer, zal vaak niet duidelijk sprake zijn van het «overnemen» van het gehele contract van de ene ondernemer door een bepaalde andere ondernemer. Zeker inzake jeugdhulp zullen door veel gemeenten verschillende aanbieders worden

gecontracteerd: de burger heeft zo de keuzemogelijkheid tussen verschillende aanbieders. De aanbieder weet daardoor niet precies hoeveel hulp geleverd zal worden of aan welke burgers. Daarom kan de bij het aanbesteden van openbaar vervoer geldende «mens volgt werk»-bepaling niet worden toegepast bij de Jeugdwet. Zonder nadere voorziening zou dat kunnen leiden tot verlies van werk voor het betrokken personeel. Ook voor de burgers kan de wisseling van aanbieder gevolgen hebben in die zin dat zij niet langer worden geholpen door de hulpverlener aan wie zij gewend zijn geraakt. Tevens is denkbaar dat een en ander leidt tot problemen voor de nieuwe aanbieder om tijdig hulp van goede kwaliteit te leveren. Met het oog op de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening kan het derhalve zinvol zijn te bezien of het personeel zijn werk wellicht bij een nieuwe aanbieder kan voortzetten. Artikel 2.10 bepaalt daarom dat de winnaars bij aanbesteding in elk geval met de verliezers overleggen over de overname van personeel. Dat is weliswaar geen garantie dat overeenstemming wordt bereikt over de overgang van medewerkers, maar het overleg zal uiteraard wel open en zorgvuldig moeten worden gevoerd.

Artikel 2.11

Dit artikel biedt de basis om een aantal zaken nader uit te werken bij amvb.

Het eerste lid bepaalt dat er nadere regels gesteld moeten worden ten aanzien van de deskundigheid waarover de gemeente ten behoeve van de toeleiding, advisering en bepaling van de aangewezen vorm van jeugdhulp moet beschikken. Ook moeten er ingevolge dit onderdeel bij amvb deskundigheidseisen gesteld worden ten aanzien van de herkenbare, laagdrempelige en toegankelijke toegang tot de hulpverlening en de hulpverlening in acute situaties (artikel 2.5, onderdeel b). Daarnaast moeten er eisen worden gesteld met betrekking tot de deskundigheid van degenen die advies moeten verstrekken aan andere deskundigen (de consultatiefunctie van artikel 2.5, onderdeel c). De deskundigheidseisen die bij deze amvb zullen worden gesteld, komen grotendeels overeen met de deskundigheidseisen die voorheen golden voor de medewerkers van het toegangsdeel van bureau jeugdzorg. De vereiste deskundigheid stelde deze medewerkers in staat om zich een oordeel te vormen over de problematiek waarmee een individuele jeugdige of zijn ouders te kampen had en over de aangewezen vorm van jeugdzorg; en tevens om advies te geven aan die mensen die beroepsmatig met kinderen werken en daarover vragen of zorgen hadden; en indien de veiligheid van de jongere in het geding is de raad voor de kinderbescherming in te schakelen. De gemeente dient te beschikken over dezelfde expertise om een ondersteuningsvraag van een jeugdige of zijn ouders te kunnen beoordelen, om professioneel advies te kunnen geven en zo nodig de raad voor de kinderbescherming in te schakelen. De gemeente dient zich een beeld te kunnen vormen over de problemen van een jeugdige of zijn ouders en moet eenvoudige vragen direct af kunnen doen en bij complexere vragen of problemen kunnen inschatten welke deskundige de jeugdige of zijn ouders het best kan helpen. Dit veronderstelt een functionaris die in staat is de veiligheidsrisico's in te schatten en zo kan voorkomen dat een kind onnodig lang in een onveilige situatie verkeert. Het soort deskundigheid of opleidingseis dat hier dan aan de orde is, kan bijvoorbeeld zijn het bezit van het basisartsdiploma of van een aantal jaren werkervaring op een specifiek gebied.

Het tweede lid bepaalt dat er regels gesteld kunnen worden over de wijze waarop het college voorziet in een toereikend aanbod om aan de taken bedoeld in artikel 2.3 te voldoen. Dit biedt de grondslag om regels te

stellen over een inkoopmodel voor bijvoorbeeld specialistische zorg, waarbij het aangewezen kan zijn om daarvoor gebruik te maken van een derde die deze zorg landelijk inkoop voor de gemeenten.

Artikel 2.12

Naast de toezichtinstrumenten in de Gemeentewet kan het instrument van de aanwijzing, zoals geregeld in dit artikel, worden ingezet wanneer de ministers ernstige tekortkomingen vaststellen bij de uitvoering van bijvoorbeeld de verordeningplichten in een gemeente.

Het eerste lid biedt de ministers de mogelijkheid om bij ernstige tekortkomingen ter zake van de rechtmatigheid van de uitvoering van deze wet de gemeente een aanwijzing te geven. Vanwege de tijd- en beleidsgebondenheid van het begrip «ernstige tekortkomingen» alsmede de incidentele toepassing ervan is het niet zinvol een opsomming te geven van alle denkbare situaties die als zodanig aangemerkt kunnen worden. Wel zal het corrigerend vermogen van de gemeenteraad een belangrijke factor zijn. Indien de controle door de gemeenteraad ertoe leidt dat de gemeente zelf al tot correctie van onrechtmatige uitvoering overgaat, zal er voor de ministers geen aanleiding bestaan te interveniëren.

In deze wet heeft de aanwijzing het karakter van een opdracht aan de gemeente om binnen een door de ministers gestelde termijn tot wetsconforme uitvoering over te gaan (tweede lid). Hiermee krijgt de aanwijzing een beperkter karakter dan in de Awb. Daarentegen blijft onveranderd dat van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing terughoudend gebruik zal worden gemaakt, dat het college in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze te geven, dat de aanwijzing wordt gepubliceerd in de Staatscourant en dat de ministers met de aanwijzing niet treden in individuele gevallen.

Hoofdstuk 3 Gecertificeerde instellingen

De gemeente wordt verantwoordelijk voor het gehele stelsel, dus ook voor de uitvoering van het gedwongen kader en voor de uitvoering van de taken van het AMHK. Zo kan de gemeente integraal beleid ontwikkelen en de samenhang en continuïteit in de hulpverlening bewaken.

Artikel 3.1

De gemeente moet dus ook de toeleiding naar de raad voor de kinderbescherming organiseren. De raad voor de kinderbescherming blijft in het nieuwe stelsel een tweedelijnsvoorziening en is niet rechtstreeks toegankelijk voor meldingen van bedreigende situaties voor jeugdigen. De raad neemt alleen zaken in onderzoek die door de gemeente zijn aangemeld, behoudens enkele uitzonderingen genoemd in dit artikel. Dit artikel is deels ontleend aan artikel 57 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg.

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat de raad voor de kinderbescherming in beginsel alleen een melding in behandeling neemt, indien deze melding afkomstig is van het college. De gemeente moet haar verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid kunnen waarmaken en dus op de hoogte zijn van wat er met jongeren en gezinnen gebeurt, niet in de laatste plaats omdat de gemeente ook de financiële verantwoordelijkheid draagt. Het is aan het college om deze taak vorm te geven. Zo kan het college rechtstreeks een jeugdhulpaanbieder aanwijzen, waar deskundigen werkzaam zijn die contacten onderhouden met zowel de raad als met de wijkteams die lokaal diensten verlenen. Deze jeugdhulpaanbieder bekijkt of kan worden

volstaan met vrijwillige hulp en levert deze dan direct. Indien deze hulpverlening echter stagneert en er substantiële risico's zijn ten aanzien van de ontwikkeling van de minderjarige, wendt de jeugdhulpaanbieder zich tot de raad voor de kinderbescherming. Door het aanwijzen van een jeugdhulpaanbieder kan het college een snelle werkwijze creëren zonder onnodige tussenschakels.

De gemeente is ook verantwoordelijk voor het inrichten van een AMHK. Dit AMHK zal bovenlokaal gaan functioneren. Op grond van dit artikel kan het AMHK ook rechtstreeks melden bij de raad voor de kinderbescherming. Deze mogelijkheid heeft het risico in zich dat de gemeente buiten de civiele keten wordt gehouden, omdat professionals met zorgen (leerkrachten, huisartsen en andere vindplaatsen) zich direct tot het AMHK wenden en deze direct weer bij de raad melden. Daarom is het AMHK verplicht om in deze situaties de gemeente op de hoogte te stellen (artikel 12a, eerste lid, onderdeel f, Wmo).

De gecertificeerde instelling, die een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoert, heeft eveneens de mogelijkheid om de raad voor de kinderbescherming te verzoeken onderzoek te doen naar de noodzaak een verderstrekkende (gezagsbeëindigde) maatregel te treffen. Hiervoor is gekozen om bureaucratie en onwenselijke vertraging in de procedure te voorkomen. Ook hier geldt de plicht om het college op de hoogte te stellen van een dergelijke melding (vierde lid).

Tweede lid

Conform de huidige praktijk kan eenieder in uitzonderlijke gevallen direct melden aan de raad voor de kinderbescherming. Het gaat dan om acute en ernstig bedreigende situaties (onderdeel a). Onderdeel b regelt de mogelijkheid dat de raad een reeds bestaand onderzoek kan uitbreiden naar een kinderbeschermingsonderzoek. De raad doet ook onderzoek in strafzaken en geeft advies in het kader van gezag en omgang. Als bij deze werkzaamheden blijkt dat een kinderbeschermingsmaatregel overwogen moet worden, kan de raad dat onderzoek uitbreiden naar een beschermingsonderzoek.

Derde lid

Als iemand rechtstreeks bij de raad meldt, of de raad zelf een onderzoek in bovengenoemde zin uitbreidt, dan doet de raad daarvan mededeling aan de gemeente, zodat de gemeente geïnformeerd blijft over de ontwikkelingen.

Vierde lid

Indien de gecertificeerde instelling een verzoek tot onderzoek doet, moet de gecertificeerde instelling hier melding van doen aan het college, opdat de gemeente geïnformeerd blijft.

Vijfde en zesde lid

Deze bepalingen zijn deels ontleend aan artikel 60 van het Uitvoeringsbesluit. De raad en de gemeenten maken samenwerkingsafspraken en leggen dit vast in een protocol. Het is de bedoeling dat de raad en de gemeenten op landelijk niveau een kader afspreken, dat in de samenwerkingsverbanden nadere invulling krijgt. In het protocol komen in ieder geval afspraken omtrent de toeleiding naar het gedwongen kader, de samenwerking tijdens het raadsonderzoek, de afronding van het raadsonderzoek en de samenwerking tijdens de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel. Ook voor jeugdreclassering worden dergelijke afspraken gemaakt.

Artikel 3.2

Eerste lid

De taken van de bureaus jeugdzorg worden grotendeels overgenomen door de gemeenten. De gemeente krijgt ook de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De gemeente zal deze taken niet zelf gaan uitvoeren, maar zal hiervoor contracten afsluiten met gecertificeerde instellingen. Kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering kunnen uitsluitend worden uitgevoerd door deze gecertificeerde instellingen.

Artikel 2.4, tweede lid, onderdeel a, geeft aan dat de verantwoordelijkheid van de gemeente onder meer inhoudt dat de gemeente moet voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen. Gemeenten zullen voor de nakoming van deze leveringsplicht bovenlokaal samen gaan werken. Het bovenlokale samenwerkingsverband zal de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering inkopen bij verschillende gecertificeerde instellingen.

Tweede lid

Het kan nodig zijn om bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering of in het kader van een sanctie reguliere jeugdhulp in te zetten. Op grond van artikel 2.4, tweede lid, onder b, is de gecertificeerde instelling in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering bevoegd te bepalen dat een jeugdige jeugdhulp nodig heeft en geldt een leveringsplicht voor de gemeente. De (gezins-)voogdijwerker en de jeugdreclasseerder, werkzaam bij de gecertificeerde instelling, leveren die niet zelf, maar dienen hiervoor een jeugdhulpaanbieder in te schakelen. De (gezins)voogdijwerker en de jeugdreclasseerder zijn primair casusregisseurs en geen hulpverleners. Het ligt in de rede dat een gecertificeerde instelling niet tevens jeugdhulp kan aanbieden. Dat zou immers kunnen leiden tot belangenverstrengeling, omdat de (gezins)voogdijwerker en de jeugdreclasseerder dan jeugdhulp van de eigen organisatie kunnen inschakelen. Overigens zij hier voor de duidelijkheid vermeld dat het AMHK geen jeugdhulpaanbieder in de zin van deze wet is.

Artikel 3.3

Dit artikel stelt regels over het certificeren. Certificering is gericht op het waarborgen van een goede uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Om in aanmerking te komen voor een certificaat moet een instelling voldoen aan de wettelijke eisen en aan de normen die door het Rijk, VNG en brancheorganisaties in het normenkader worden opgenomen en die door de Minister van VenJ worden vastgesteld. Voor de twee werksoorten – kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering – zijn aparte certificaten vereist. Wel kan een instelling gecertificeerd worden voor beide werksoorten. De wijze waarop dit wordt vorm gegeven, wordt in overleg met het veld nader bepaald.

Eerste lid

De Minister van VenJ wijst de instelling aan die de certificaten mag verstrekken: de certificerende instelling. De Minister van VenJ is ook bevoegd om de aanwijzing in te trekken als de certificerende instelling niet naar behoren functioneert.

Tweede en derde lid

Het is thans nog niet duidelijk welke instelling aangewezen zal worden; wel is duidelijk dat hiervoor geen nieuwe zbo zal worden opgericht, maar dat de taak belegd zal worden bij een reeds bestaande zbo, tevens keuringsinstantie. De voorkeur gaat uit naar een instantie die reeds is aangesloten bij de Raad van Accreditatie.

In artikel 3 van de Kaderwet zbo's is geregeld dat een bestaande zbo een nieuwe taak kan krijgen, indien voldaan wordt aan één van de drie instellingscriteria voor een zbo, te weten het onafhankelijkheidscriterium op basis van specifieke deskundigheid, het criterium strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen of het participatiecriterium. Bij het certificeren van instellingen is het criterium onafhankelijkheid op basis van specifieke deskundigheid van toepassing: de certificerende instelling dient een afweging te maken op zuiver inhoudelijke gronden en mag zich niet laten leiden door overwegingen van politieke aard. Daarnaast spelen haalbaarheids- en doelmatigheidsoverwegingen een rol. De inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien met ingang van 1 januari 2015 en de instellingen moeten voor die datum gecertificeerd zijn. Dit pleit ervoor om aan te sluiten bij een bestaande instelling die relevante deskundigheid en ervaring in huis heeft waar het gaat om het operationaliseren van kwaliteit, het opstellen van een beoordelingskader en het keuren van instanties.

De certificering zal worden aanbesteed. In de aanbestedingsvoorwaarden zal worden opgenomen dat de Minister van VenJ de instelling voor een bepaalde periode aanwijst. Zo staat de aanwijzing open voor nieuwe instanties en is er geen sprake van een monopoliepositie. Verder zullen er bij amvb nadere regels gesteld worden over de vergoeding van de kosten. Daarin zal worden bepaald dat een instelling die gecertificeerd wil worden de certificerende instelling rechtstreeks betaalt. Het certificeren van instellingen in het kader van deze wet zal gezien het verwachte aantal te certificeren instellingen slechts een deel van de activiteiten van de certificerende instelling omvatten. Met deze aanbesteding en de daaraan verbonden voorwaarden wordt voldaan aan de randvoorwaarden die ten aanzien van keuringsinstanties zijn vastgesteld in het rapport van de Commissie Gerritse, getiteld «Zbo's binnen kaders».¹¹³ Er is derhalve geen noodzaak de Kaderwet zbo's op de aangewezen certificerende instelling van toepassing te verklaren.

De certificerende instelling kan een certificaat schorsen of intrekken wanneer een organisatie niet meer aan de vereisten ter zake voldoet en ook houdt zij controle op de gecertificeerde instellingen via de periodieke verlenging van de certificaten. In een dergelijk geval wordt de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering overgedragen aan een of meer andere gecertificeerde instellingen. De raad voor de kinderbescherming dient daartoe, na overleg met de gemeenten, onverwijld een verzoek in bij de kinderrechter.

De Inspectie houdt toezicht op de certificerende instelling en de gecertificeerde instellingen, in de zin dat getoetst wordt of aan de wettelijke vereisten is voldaan. Zij toetst in de regel niet of de gecertificeerde instelling voldoet aan de certificatie-eisen; die verantwoordelijkheid ligt zoals gezegd bij de certificerende instelling.

Vierde lid

Naar verwachting zullen de vijftien bureaus jeugdzorg die onder de Wjz de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren, ook in

¹¹³ Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 46.

het nieuwe stelsel deze taken – willen – blijven uitvoeren. Ook ligt het in de rede dat Reclassering Nederland en de landelijk werkende instellingen, zoals Nidos, de William Schrikker Groep en het Leger des Heils, in het nieuwe stelsel werkzaam zullen blijven. Deze instellingen zullen eerst gecertificeerd moeten worden en vervolgens moeten worden ingekocht door de gemeenten, voordat zij hun huidige werkzaamheden op het terrein van (gezins)voogdij en jeugdreclassering kunnen voortzetten. Naast de bestaande instellingen kunnen zich ook nieuwe instellingen aandienen die kindbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering willen uitvoeren. Hiervoor is het voorlopig certificaat bedoeld.

In het wetsvoorstel is een aantal (kwaliteits)eisen opgenomen voor gecertificeerde instellingen. Overige eisen zullen de aankomende tijd worden opgenomen in het normenkader. De branche, de VNG en gemeenten en het Rijk overleggen over een normenkader, onder andere op basis van de wettelijke eisen die worden gesteld aan de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering. De Minister van VenJ stelt het normenkader vast en is verantwoordelijk voor de normen die daarin zijn vastgelegd. Een certificaat wordt toegekend als de gecertificeerde instelling voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen en aan het normenkader. In het derde lid zijn de onderwerpen opgesomd die in ieder geval deel zullen uitmaken van de certificering van de instellingen. Het gaat hier om onderwerpen waarmee de kwaliteit van de instelling geborgd wordt.

Het normenkader is geen statische set van eisen. Het is mogelijk en gewenst dat het normenkader naar aanleiding van nieuwe inzichten en ideeën bijgesteld wordt. Een hertoets na die periode van vijf jaar wordt om die reden wenselijk geacht.

Voor gecertificeerde instellingen geldt net als voor jeugdhulpaanbieders dat zij kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering kunnen uitvoeren als de gemeente, of een bovenlokaal samenwerkingsverband, bereid is een contract af te sluiten met de gecertificeerde instelling. De gemeente is van haar kant verplicht om een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen te hebben, zodat gewaarborgd is dat uitspraken van de rechter waarin een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt opgelegd ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Voorts is de gemeente verplicht om op dit terrein bovenlokaal samen te werken, zodat de gecertificeerde instellingen niet met alle gemeenten afzonderlijk contracten hoeven af te sluiten (zie ook de toelichting bij artikel 2.7).

Vijfde lid

Naar aanleiding van het advies van Actal is gekozen om de geldigheidsduur van het certificaat te verhogen van vier naar vijf jaar. Voor nieuwe toetreders is het voorlopig certificaat bedoeld. Een voorlopig certificaat geldt voor een periode van twee jaar. Na twee jaar wordt bezien of definitief een certificaat kan worden afgegeven. Dit is de minimale termijn waarop de instelling een trackrecord kan opbouwen, gezien de doorlooptijd van de maatregelen.

Zesde lid

De amvb zal onder meer bepalingen bevatten over de verhouding tussen de Minister van VenJ en de certificerende instelling. De ministeriële verantwoordelijkheid brengt met zich dat de minister toeziet op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de taken.

Artikel 3.4

Eerste lid

Dit artikel regelt dat de gecertificeerde instelling kan bepalen welke jeugdhulp de jongere nodig heeft. De instelling wordt verplicht om met de gemeente hierover te overleggen. In de praktijk zal de gecertificeerde instelling met een door de gemeente aangewezen deskundige overleggen. Hiermee wordt de samenwerking tussen de gemeente en de gecertificeerde instelling geborgd. Het is van groot belang dat de gecertificeerde instelling per casus in overleg treedt met de gemeente over de eventuele in te zetten jeugdhulp voor de jeugdige. De gecertificeerde instelling moet niet alleen op de hoogte zijn van het ingekochte hulpaanbod van de gemeente, maar ook de inbreng van de gemeente meenemen in haar besluitvorming. Overeenstemming met de gemeente per geval wordt niet geëist, omdat het uiteindelijk de gecertificeerde instelling is die de wettelijke verantwoordelijkheid heeft om de door de rechter opgedragen maatregel uit te voeren.

Tweede lid

In het protocol worden in ieder geval afspraken omtrent het proces gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld betreffen de wijze van aanleveren, reactietermijn en wijze van bespreken.

Derde lid

Het derde lid ziet op de situatie dat het strafrechtelijk vonnis reeds vormen van jeugdhulp specifiek benoemt. In dat geval is het niet noodzakelijk dat de jeugdhulp nogmaals door de gecertificeerde instelling wordt vastgesteld maar dient uitvoering te worden gegeven aan de rechterlijke uitspraak of de beslissing van de officier van justitie.

Artikel 3.5

Eerste lid

Dit artikel is afgeleid van artikel 53, vierde en vijfde lid, Wjz. Het eerste lid bepaalt dat het college – de verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens in de gemeentelijke basisadministratie – aan een gecertificeerde instelling, op diens verzoek terstond de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie verstrekt die voor de gecertificeerde instelling noodzakelijk zijn om kindermishandeling te stoppen. Dit betreft slechts de gegevens bedoeld in artikel 34, eerste lid, onder a, onderdelen 1 tot en met 6, van de Wet GBA. Dit zijn gegevens over:

- de burgerlijke staat;
- curatele;
- het gezag dat over de minderjarige wordt uitgeoefend;
- de nationaliteit;
- het verblijfsrecht van de vreemdeling;
- de gemeente van inschrijving en het adres in die gemeente, alsmede over het verblijf in Nederland en het vertrek uit Nederland.

Tweede lid

Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid voor het college om afwijzend te beslissen op een verzoek van een betrokkene om aan hem mede te delen of gegevens uit de basisadministratie aan een gecertificeerde instelling zijn verstrekt. Dit is slechts toegestaan voor zover dit noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van kindermishandeling te

beëindigen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een (vermoedelijke) dader. Het verstrekken van dergelijke informatie aan een dader zou dan het slachtoffer in gevaar kunnen brengen.

Hoofdstuk 4 Eisen aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

In dit hoofdstuk worden eisen gesteld aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Evenals bij de Wjz is inhoudelijk aangesloten bij het kwaliteitsregime dat geldt voor de zorg, zoals opgenomen in de Kwzi, Wkcz, Wmcz en enkele bepalingen in het BW. Voor vormen van jeugdhulp die met deze wet overkomen uit de AWBZ of de Zvw, betekent dit dat het kwaliteitsregime overeenkomt met het regime dat geldt voor de vergelijkbare zorgvormen voor volwassenen. (Zie ook de vergelijkende tabel in bijlage 1 bij deze memorie van toelichting.)

Indien een gemeente ervoor kiest om een deel van de jeugdhulp zelf uit te voeren, bijvoorbeeld in een gemeentelijke dienst, dan acteert de gemeente zelf als jeugdhulpaanbieder. Dat brengt met zich mee dat voor een dergelijke gemeentelijke dienst de eisen gelden die deze wet stelt aan jeugdhulpaanbieders. Voor de duidelijkheid zij vermeld dat preventie in de zin van deze wet niet valt onder het begrip jeugdhulp en dat de eisen die deze wet stelt aan jeugdhulpaanbieders daarom niet gelden voor de uitvoering van preventie.

Paragraaf 4.1 Kwaliteit jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Artikel 4.1.1 Verantwoorde hulp

Eerste lid

Deze bepaling is analoog aan artikel 2 van de Kwzi, waar ook reeds de artikelen 13, tweede lid, en 24, eerste lid, van de Wjz van waren afgeleid. Er is bewust gekozen voor de term «hulp». Hiermee wordt bedoeld op zowel de jeugdhulp die een jeugdhulpaanbieder levert aan jeugdigen of ouders als op de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering door een gecertificeerde instelling. Voor de duidelijkheid zij vermeld dat een aanbieder van gesloten jeugdhulp ook een jeugdhulpaanbieder is in de zin van deze wet, maar een AMHK niet.

Tweede lid

Analoog aan artikel 3 van de Kwzi, waar ook reeds de artikelen 13, vierde lid, 15, en 25, eerste en derde lid, van de Wjz van waren afgeleid.

Derde lid

Analoog aan artikel 7:453 BW is bepaald dat de hulpverlener bij zijn werkzaamheden de zorg van een goed hulpverlener in acht neemt. Evenals het begrip «verantwoorde hulp» is het begrip «goed hulpverlener» een globale norm, die mede door het veld verder moet (en kan) worden ingevuld. Voor beide begrippen geldt wat de memorie van toelichting bij het voorstel voor artikel 7:453 BW over de rol van de rechter bij de toetsing ervan heeft gezegd, namelijk dat deze «regels en normen die op het gebied van de hulpverlening in de gezondheidszorg gelden (zal) gebruiken als bouwstenen voor zijn oordeel».¹¹⁴ Vervolgens verwees die toelichting ter illustratie naar dezelfde rapporten, protocollen, etc. als de toelichting van de Kwzi.

¹¹⁴ Kamerstukken II 1989/90, 21 561, nr. 3, p. 33.

Niet alleen voor jeugdhulpverleners gelden deze professionele standaarden, ook medewerkers van gecertificeerde instellingen dienen bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te werken op basis van hun eigen beroepsnormen. Gelet op het bepaalde in de eerste twee leden, zullen de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen de hulpverleners de ruimte moeten bieden om te handelen conform die geldende beroepsnormen.

Artikel 4.1.2 Hulpverleningsplan en plan van aanpak

Eerste lid

Dit artikel is ontleend aan de artikelen 13, derde lid, en 24, tweede en vijfde lid, van de Wjz. Bij de verlening van jeugdhulp wordt doorgaans de term «hulpverleningsplan» gehanteerd, maar bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering spreekt men van «het plan van aanpak». Met het oog op de leesbaarheid wordt daarom in dit artikelen (en ook in de daarop berustende artikelen) gesproken van «het plan».

Tweede lid

Een plan is een onderdeel van verantwoorde hulp, zoals opgenomen in artikel 4.1.1. Een goed hulpverlener zal zorgvuldig overleggen met de jeugdige en ouders over de verlening van de jeugdhulp of de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel en jeugdreclassering. Om dat te waarborgen is in het tweede lid bepaald dat voordat het plan wordt vastgesteld, overlegd dient te worden met de jeugdige en de ouders. Analooq aan de bepalingen in de Wjz wordt voorgesteld dat het plan afgestemd moet zijn op de behoeften van de jeugdigen.

Derde lid

Wanneer een jeugdige pleegzorg ontvangt, is naast het overleg met de jeugdige en de ouders over het plan ook overleg nodig met de pleegouders. Het is nodig dit hier uitdrukkelijk te bepalen in verband met artikel 1.1, tweede lid, waarin is bepaald dat onder ouders in de zin van deze wet en de daarop berustende bepalingen niet de pleegouders wordt verstaan.

Vierde lid

Niet voor alle hulp is een schriftelijk plan noodzakelijk of zinvol. De norm van verantwoorde hulp houdt ook in dat de hulp doelmatig en cliëntgericht moet worden verleend. Voor simpele en kortdurende vormen van ambulante jeugdhulp zou een verplichting tot een schriftelijk hulpverleningsplan het doel van een dergelijk plan voorbij kunnen schieten en dat zou dan leiden tot onnodige administratieve lasten. Daarom is niet in alle gevallen vereist dat het hulpverleningsplan op schrift wordt gesteld. Vanwege de aard van de hulpverlening geldt echter wel altijd de eis van schriftelijkheid wanneer het de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering of gesloten jeugdhulp betreft en ook als de jeugdige of de ouders daar zelf om vragen.

Vijfde lid

Het vijfde lid maakt duidelijk dat het plan tijdig vastgesteld dient te worden, namelijk voordat de hulp begint en binnen zes weken nadat duidelijk is wie de jeugdhulp zal verlenen of wie de kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering zal uitvoeren.

Zesde lid

Pleegouders hebben de dagelijkse zorg over hun pleegkinderen en worden soms geconfronteerd met de keuzes die gemaakt zijn in het kader van het hulpverleningsplan. In het voorgestelde vierde lid wordt aan pleegouders een instemmingsrecht verleend in het kader van het vaststellen van het hulpverleningsplan, voor zover het betreft de omschrijving daarin van hun rol in het hulpverleningsproces. Deze instemming ziet ook op de wijze waarop de begeleiding van de pleegouders wordt vorm gegeven.

Artikel 4.1.3 Kwaliteitssysteem

Hoewel het behoort tot het wezen van het goed organiseren van werkzaamheden om stelselmatig na te gaan of bij de gekozen structuur en inzet van mensen en middelen nog steeds goed werk kan worden verricht, en deze verplichting daarmee onderdeel uitmaakt van de verplichting tot het verlenen van verantwoorde hulp, wordt een afzonderlijke bepaling van die strekking in deze wet onmisbaar geacht.

Het eerste lid van dit artikel is gelijkkluidend aan artikel 4, eerste lid, van de Kwzi en artikel 40, tweede lid, van de Wet BIG. In het tweede lid is, overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de Kwzi, een aantal organisatorische eisen opgesomd, waaraan een jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instelling ter uitvoering van de plicht tot een systematische kwaliteitsbewaking, -beheersing en -verbetering moeten voldoen. Zie ook de artikelen 13, zesde lid, en artikel 26 Wjz, die ook op de betreffende artikelen van de Kwzi waren gebaseerd. De uitwerking van het systeem wordt aan de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen overgelaten; zij is sterk afhankelijk van de aard en de omvang van de verlening van jeugdhulp.

Derde lid

Het derde lid regelt dat de begeleiding van pleegouders door een pleegzorgaanbieder tijdens de plaatsing van het pleegkind, onderdeel is van het kwaliteitssysteem als bedoeld in dit artikel. De begeleiding van pleegouders die belast zijn met voogdij als bedoeld in boek 1 van het BW behoeft minder intensief te zijn dan de begeleiding van pleegouders die niet tevens het gezag uitoefenen. In de contracten die de jeugdhulpverleners sluiten met de pleegouders wordt aan het vereiste van begeleiding verder uitwerking gegeven.

Artikel 4.1.4

Eerste lid

Op grond van dit artikel, dat analoog is aan artikel 6 van de Kwzi, kunnen bij amvb nadere regels worden gesteld over de uitvoering van de bepalingen die zien op achtereenvolgens de wijze waarop de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zich dienen te organiseren opdat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde hulp, de beschikbaarheid van geestelijke verzorging, het hulpverleningsplan en het kwaliteitssysteem.

In lijn met het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel aangaande de professionalisering van de jeugdzorg vormt het eerste lid de grondslag om bij amvb de norm van de verantwoorde werktoedeling op te leggen (zie ook paragraaf 6.5 van het algemeen deel van deze

toelichting).¹¹⁵ Bij amvb zal voorts worden vastgelegd dat werkgevers hun medewerkers die in een bij amvb aangewezen kwaliteitsregister zijn opgenomen, in staat stellen hun werk professioneel onafhankelijk te verrichten.

Er wordt gesproken over bij de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling werkzame personen. Dit ziet niet uitsluitend personen die op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn bij een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling, maar op een ieder die werkzaamheden verricht in opdracht van en onder de verantwoordelijkheid van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling, ongeacht welke rechtsverhouding daaraan ten grondslag ligt. Ook indien uitzendkrachten of ZZP'ers worden ingezet, zullen zij moeten voldoen aan de bij amvb op te leggen norm van de verantwoorde werktoedeling.

Verder zullen op grond van het eerste lid eisen worden gesteld aan jeugdhulp in het strafrechtelijke kader. Die jeugdhulp heeft immers een ander karakter dan die in het vrijwillig kader wordt verleend. Het gaat hier om verplichte justitiële maatregelen die door de rechter of officier van justitie aan een jeugdige worden opgelegd. Deze maatregelen hebben in de eerste plaats tot doel te voorkomen dat de jeugdige in herhaling valt en zien op methodes en programma's waarvan is aangetoond dat zij bijdragen aan het bereiken van dit doel of die veelbelovend zijn.

Tweede lid

Indien op grond van het eerste lid regels bij amvb zijn gesteld die toch niet leiden tot verantwoorde hulp, bestaat nog de mogelijkheid om op grond van het tweede lid nadere regels te stellen over de norm van verantwoorde hulp, als bedoeld in artikel 4.1.1, eerste lid.

Het wetsvoorstel gaat er vanuit dat voldoende duidelijkheid en consensus bestaat over de vraag hoe binnen de jeugdhulp en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering het werk in grote lijnen georganiseerd moet worden en welke inzet van mensen en middelen nodig is om verantwoorde hulp te kunnen leveren. Het kan echter zijn dat de werkelijkheid een beeld vertoont dat niet beantwoordt aan de eisen die de wet stelt. In die gevallen zal normerend moeten kunnen worden opgetreden. In verband hiermee is in 4.1.4, tweede lid, een bepaling opgenomen die de mogelijkheid biedt in die gevallen bij amvb regels te stellen. Bij het hanteren van deze mogelijkheid is terughoudendheid geboden. De mogelijkheid om bij amvb regels te stellen kan echter niet worden gemist als vangnet voor de gevallen waarin de globale normen van de wet onvoldoende invulling krijgen, of deze invulling tot een laag kwaliteitsniveau leidt.

Derde lid

De regering is voorstander van een grotere mate van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en doelmatigheid van ondersteuning, hulp en zorg door de veldpartijen. De overheid stuurt op hoofdlijnen en is verantwoordelijk voor de borging van het publieke belang. Van jeugdhulpaanbieders wordt verwacht dat ze zich als maatschappelijk ondernemer gedragen, van gemeenten dat ze regie voeren en sturen op kwaliteit, «good governance», innovatiekracht, vermindering regeldruk en ruimte voor de professional. Net als in de zorg heeft de wetgever bij de jeugdhulp onder meer tot taak een aantal basiseisen te stellen waardoor

¹¹⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 619.

het voor partijen die met de jeugdhulpaanbieders te maken hebben, inzichtelijker wordt welke keuzes de aanbieder heeft gemaakt, mede in relatie tot het eventuele grotere organisatorische verband waarvan de aanbieder deel uitmaakt.

Jeugdhulpaanbieders zullen in veel gevallen worden geëxploiteerd door privaatrechtelijke rechtspersonen. Het BW stelt hiervoor de wettelijke regels. In aanvulling op deze privaatrechtelijke regels zijn in de Wtzi extra eisen aan het bestuur van zorginstellingen gesteld. Op grond van deze vereisten dienen zorginstellingen een toezichthoudend orgaan te hebben dat de dagelijkse leiding controleert en advies geeft. Iemand mag niet tegelijk in het toezichthoudende orgaan en de dagelijkse leiding zitten. Daarnaast is wettelijk voorgeschreven dat leden van het toezichthoudende orgaan geen directe belangen bij de zorginstelling mogen hebben. Is de exploitant van de instelling een rechtspersoon, dan moet er in de statuten staan dat een orgaan dat de cliënten van de instelling vertegenwoordigt, een enquêteverzoek mag indienen bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam. Op grond van de onderhavige delegatiebepaling zal bij amvb een overeenkomstig regime gaan gelden voor bij die amvb aan te wijzen categorieën van jeugdhulpaanbieders.

Jeugdhulpaanbieders kunnen op grond van deze bepaling worden verplicht om gemeenten en andere stakeholders inzicht te bieden in de keuzes die zij hebben gemaakt op het terrein van de bestuursstructuur, goed bestuur en intern toezicht («governance»). Samen met de regels voor de jaarverslaglegging zorgen deze eisen voor een optimale transparantie van jeugdhulpaanbieders.

Voor alle duidelijkheid merk ik op dat het bij de transparantie-eisen niet gaat om een kwalitatieve toets op het feitelijk functioneren van het bestuur of om de bedrijfsvoering zelf, maar om – het woord zegt het al – het afdwingen van transparantie over door de jeugdhulpaanbieder gemaakte keuzes aan hen die met die aanbieder van doen hebben. Dit betekent uiteraard niet dat jeugdhulpaanbieders niet op disfunctioneren of slechte bedrijfsvoering kunnen worden aangesproken. Dat gebeurt echter op grond van andere bepalingen.

Artikel 4.1.5 Verklaring omtrent gedrag

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen worden op grond van dit artikel verplicht om van personen die hun opdracht beroepsmatig of als vrijwilliger in contact kunnen komen met jeugdigen of ouders aan wie zij jeugdhulp verlenen of aan wie een kindbeschermingmaatregel of jeugdreclassering is opgelegd, een verklaring omtrent gedrag (VOG) te hebben.

De verplichting geldt voor aan te trekken medewerkers, ongeacht of deze in dienstverband dan wel op een andere grondslag hun werkzaamheden voor de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling verrichten. De verplichting voor de aanbieder geldt ook voor buitenlandse medewerkers. De verplichting geldt niet voor iemand die vrijwillig eenmalig of slechts incidenteel een steentje bijdraagt; van hem hoeft geen VOG te worden verlangd. Maar wel van een vrijwilliger die met een zekere regelmaat actief is.

De bepaling ziet niet op stagemedewerkers, omdat de toegevoegde waarde van een VOG in het geval van stagemedewerkers zeer beperkt is doordat zij onder intensieve begeleiding van een professionele hulpverlener staan, voor wie wel een VOG verplicht is.

Tweede lid

De VOG dient vóór aanvang van de werkzaamheden in bezit te zijn van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling en dient actueel te zijn. De VOG mag daarom op het moment dat de betrokkene gaat werken voor de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling niet ouder zijn dan drie maanden. De jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling (en hun eventuele opdrachtnemer) zal kandidaat-medewerkers dus tijdens de selectieprocedure moeten vragen een VOG over te leggen. Zij betrekken de VOG vervolgens bij hun keuze tot het aangaan van een relatie met betrokkene. Zij weten dus, voor zij iemand in dienst nemen, of er justitiële antecedenten zijn die aanleiding geven deze persoon niet bij de verlening te betrekken. De jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling zal die verklaring in zijn administratie moeten opnemen, om aan de toezicht-houder aan te kunnen tonen dat hij voldoet aan deze eis.

Derde lid

Indien een jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling of de inspectie redelijkerwijs mag vermoeden dat een persoon niet langer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een VOG, zal opnieuw een VOG aangevraagd moeten worden. Wanneer blijkt dat geen nieuwe VOG kan worden afgegeven, zal moeten worden geconcludeerd dat de betreffende persoon niet meer voor de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling kan werken.

Vierde lid

De eerste drie leden van dit artikel zien op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen met medewerkers. Zij dienen te beschikken over een VOG van die medewerkers. Het vierde lid regelt dat ook een jeugdhulpaanbieder die solistisch jeugdhulp verleent, dient te beschikken over een VOG van zichzelf.

Het lijkt niet nodig om voor te schrijven dat een jeugdhulpaanbieder die solistisch jeugdhulp verleent de VOG steeds ongevraagd moet tonen aan elke jeugdige of ouder aan wie hij jeugdhulp verleent. Wel kan een jeugdige of ouder, bijvoorbeeld bij de keuze voor een zzp'er, naar de VOG vragen en dan zal de zzp'er hem uiteraard een VOG moeten kunnen tonen. Het zou te ver gaan van de solistisch werkende jeugdhulpaanbieder te verlangen dat hij bij iedere nieuwe opdracht die hij aanneemt, een nieuwe VOG aanvraagt en anderzijds moet worden voorkomen dat de VOG veroudert zonder dat er iemand is die zich vergewist van de geschiktheid van de zzp'er voor zijn werk. Om die reden is opgenomen dat de VOG niet ouder mag zijn dan drie jaar.

Vijfde lid

Op grond van deze bepaling kan bij amvb een register worden ingesteld van jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en van personen die in opdracht daarvan beroepsmatig of als vrijwilliger in contact kunnen komen met jeugdigen of ouders aan wie de jeugdhulpaanbieder jeugdhulp verleent of aan wie een kinderschermingmaatregel of jeugdreclassering is opgelegd. Bij of krachtens die maatregel kunnen nadere regels worden gesteld over dat register. Een dergelijk register kan ingesteld worden ten behoeve van de waarborging van verantwoorde jeugdhulp en ook ten behoeve van het toezicht op en de handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde regels.

Een dergelijk register van personen zal mogelijk ingesteld worden indien wordt overgegaan tot continue screening in de jeugdhulpsector. Voor het continu vergelijken van justitiële gegevens in het Justitieel Documentatie

Systeem met mensen die werkzaam zijn in de jeugdhulp, zal dan een actueel register nodig zijn van die personen. Dit bestand kan vervolgens worden voorgelegd aan de Justitiële Informatiedienst opdat die op persoonsniveau een vergelijking kan maken met informatie in het Justitieel Documentatie Systeem. Een relevante «hit», zoals zeden- en geweldsdelicten, zou dan aanleiding vormen voor het opnieuw aanvragen van een VOG. Momenteel wordt de meerwaarde van continue screening in de jeugdhulpsector onderzocht, aan de hand van de ervaringen in de kinderopvang. Vervolgens zal worden gezien of invoering proportioneel is.

Artikel 4.1.6 Verplichte meldcode

Met het wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling¹¹⁶ wordt een verplichting geïntroduceerd voor een groot aantal organisaties in allerlei sectoren (dus niet alleen de jeugdsector) om voor hun medewerkers een meldcode vast te stellen die stapsgewijs aangeeft hoe gehandeld dient te worden wanneer een medewerker mogelijke signalen van mishandeling tegenkomt. Tevens zijn die organisaties verplicht de kennis en het gebruik van die meldcode onder hun medewerkers te bevorderen. De meldcode wordt met de onderhavige bepaling verplicht gesteld voor alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

Een meldcode zorgt ervoor dat organisaties en hun medewerkers voorbereid zijn op en weten hoe te handelen in dergelijke moeilijke situaties. Een meldcode ondersteunt professionals bij de afweging om wel of niet te melden en eventuele verdere stappen te ondernemen. De meldcode ondersteunt een professional stapsgewijs vanaf het opmerken van signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling tot aan de laatste fase, waarin de beroepskracht – zo nodig met ondersteuning door deskundigen – besluit tot het zelf hulp organiseren of het doen van een melding. Het gaat er uiteindelijk om dat de professional beoordeelt of hij zelf, gelet op zijn competenties, zijn verantwoordelijkheden en zijn professionele grenzen, in voldoende mate effectieve hulp kan bieden of kan organiseren. Indien de professional meent dat dit niet of maar gedeeltelijk het geval is, ligt een melding voor de hand. De stappen van de meldcode bewaken dat de veiligheid van het mogelijke slachtoffer steeds voorop wordt gesteld en dat zorgvuldig wordt gewerkt. Onder «degenen die werkzaam zijn voor ...» in het derde lid worden ook begrepen de medewerkers die zelf geen jeugdhulp verlenen, bijvoorbeeld een administratief medewerker of een receptionist. Ook zij moeten in staat zijn signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling op te merken en weten wat zij daar vervolgens mee kunnen doen. Doorgaans zal dat laatste vooral inhouden dat zij moeten weten bij welke collega zij aan kunnen kloppen over de waargenomen signalen. Op grond van het vierde lid zullen bepaalde elementen voor de meldcode verplicht gesteld worden.

Artikel 4.1.7 Meldplicht calamiteiten en geweld

Naar analogie van artikel 4a van de Kwzi wordt voorgesteld voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen een meldplicht op te nemen voor calamiteiten en geweld bij de verlening van jeugdhulp of de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering. Jeugdigen en ouders staan bij de verlening van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering in een afhankelijkheidsrelatie tot de medewerker van de betreffen de aanbieder of instelling. Dit maakt hen extra kwetsbaar en daarom is van

¹¹⁶ Kamerstukken 33 062.

belang dat de toezichthouder onverwijld op de hoogte wordt gesteld wanneer in dat kader sprake is van een calamiteit of geweld.

Op basis van de verplichte melding aan de toezichthouder kan deze de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling verzoeken vervolgens een feitenonderzoek naar de situatie te doen of zal de toezichthouder zelf onderzoek verrichten en bekijken hoe de handhaving verder moet worden ingericht om doelgericht tot verbetering te komen. Daarbij kunnen, indien nodig, straffe middelen worden ingezet. Een melding aan de toezichthouder laat wettelijke verplichtingen tot het doen van aangifte van strafbare feiten onverlet. Zo zal een niet-natuurlijke dood moeten worden gemeld bij de gemeentelijke lijkschouwer.

Relatie met verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

Voor de duidelijkheid zij vermeld dat dit niet ziet op signalen van kindermishandeling die door de medewerker worden opgemerkt en waarvan de vermoedelijke dader géén medewerker is van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling waar hij werkzaam is. In een dergelijk geval is niet de veiligheid en de kwaliteit van de aanbieder of instelling in het geding, maar is het van belang dat op een goede manier wordt omgegaan met de signalen van de (vermoedelijke) kindermishandeling en dat kan uitmonden in een melding aan het AMHK. Voor dergelijke situaties geldt wel de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.

Artikel 4.1.8 Vertrouwenspersoon

Eerste lid

Op grond van artikel 2.5, onderdeel f, is de gemeente ervoor verantwoordelijk dat jeugdigen en hun ouders die advies ontvangen over opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, die jeugdhulp ontvangen, op wie een kinderschermingsmaatregel of een maatregel van jeugdreclassering van toepassing is, of bij wie het AMHK betrokken is, een beroep kunnen doen op een vertrouwenspersoon. Artikel 4.1.8 bepaalt dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling de vertrouwenspersonen in de gelegenheid moeten stellen zijn taak uit te oefenen.

Tweede lid

Bij amvb worden regels gesteld over de taken en bevoegdheden van de vertrouwenspersoon en de daarbij behorende verplichtingen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, die eraan zullen bijdragen dat hij zijn onafhankelijke taak goed kan uitvoeren.

Derde tot en met vijfde lid

Overeenkomstig de regeling van artikel 4.1.5, eerste tot en met derde lid, zijn de rechtspersonen die vertrouwenspersonen in dienst hebben, verplicht om van die vertrouwenspersonen een verklaring omtrent het gedrag te hebben.

Paragraaf 4.2 Rechtspositie jeugdigen en ouders

§ 4.2a Klachtrecht

Artikel 4.2.1 Effectieve en laagdrempelige klachtenbehandeling

Deze bepaling is afgeleid van die voor zorgaanbieder in de Wkcz en verplicht de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling om een klachtenregeling te treffen. Klachten kunnen betrekking hebben op gedragingen van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling of van personen van wie deze zich bedienen, jegens de jeugdige of ouder. Onder gedragingen vallen ook het nalaten en het expliciet innemen van standpunten of het nemen van beslissingen. Met de woorden «jegens een jeugdige of ouder» wordt duidelijk gemaakt dat niet wordt bedoeld op schendingen van verplichtingen jegens anderen (bijvoorbeeld jegens de cliëntenraad).

De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling moet de getroffen regeling op passende wijze onder de aandacht van de jeugdige en zijn ouders brengen. Dit kan onder meer inhouden, dat hij de klachtenregeling publiceert in een mededelingenbulletin, het aan alle cliënten ter hand stelt of er zorg voor draagt dat het voor geïnteresseerde cliënten verkrijgbaar is. In artikel 4.3.2 is bepaald dat de regeling inzake de behandeling van klachten binnen 10 dagen nadat zij is vastgesteld, openbaar moet worden gemaakt. De openbaarmaking moet geschieden op de wijze die in de instelling voor het doen van mededelingen gebruikelijk is. Voor een beroepsbeoefenaar kan «op passende wijze» betekenen, dat hij in de wachtkamer een mededeling ophangt waarin wordt uiteengezet door wie en volgens welke procedure klachten van cliënten worden behandeld of het uitdelen van een folder aan de cliënten bij de behandeling.

In artikel 4.2.7 is voorts geregeld dat de klachtenregeling slechts kan worden vastgesteld of gewijzigd met instemming van de cliëntenraad. De cliëntenraad kan bovendien steeds gevraagd of ongevraagd advies uit brengen omtrent de wijze waarop binnen de instelling met klachten wordt omgegaan. De cliëntenraad kan dientengevolge het tot stand komen en handhaven van een goede klachtenbehandelingsprocedure bewaken en beïnvloeden. Zie voor een uitgebreidere uitleg, de toelichting bij artikel 4.2.7.

Ten einde te bevorderen dat de klachtenbehandeling zo zorgvuldig mogelijk plaatsvindt, is allereerst in het tweede lid, onder a, bepaald dat de door de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling te treffen regeling voor de behandeling van klachten erin voorziet dat de klachten van cliënten worden behandeld door een commissie van ten minste drie personen, waarvan in ieder geval de voorzitter niet werkzaam is voor of bij de betrokken jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instelling. Deze formulering sluit niet alleen personen die in dienst zijn van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling uit van het voorzitterschap, doch ook personen die op enigerlei wijze werkzaamheden bij de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling verrichten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan medisch specialisten (psychiaters) die op basis van een toelatingscontract werkzaam zijn in de betrokken instelling of aan personen die als vrijwilliger bij de jeugdhulpaanbieder werken. De omstandigheid dat meerdere personen, onder leiding van een van de jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde aanbieder onafhankelijke voorzitter, tot een gezamenlijk oordeel over een klacht dienen te geraken, biedt goede waarborgen voor de objectiviteit van dat oordeel.

Voorts is in het tweede lid, onder b, bepaald dat de klachtenregeling moet waarborgen dat degene op wiens gedraging een klacht rechtstreeks betrekking heeft, niet deelneemt aan de behandeling van die klacht. Een persoon op wie een klacht niet direct betrekking heeft, is veelal beter in staat die klacht onbevooroordeeld op waarde te schatten, bemiddelend of probleemoplossend op te treden en een evenwichtig oordeel omtrent de gegrondheid van de klacht uit te spreken. Te verwachten valt dat degene aan wie de behandeling van een klacht is opgedragen, waar mogelijk zal trachten bemiddelend op te treden. In samenspraak met de klager en de jeugdhulpaanbieder kan hij zoeken naar een oplossing die door de betrokken partijen als redelijk en bevredigend wordt ervaren. Lijkt dit onmogelijk, dan zal de procedure uitmonden in een uitspraak omtrent de gegrondheid van de klacht eventueel gepaard gaand met bepaalde aanbevelingen.

Van belang voor de klager en degene over wie is geklaagd, is tevens dat de klachtbehandeling binnen een vast te stellen, niet te lange termijn, wordt afgerond. Gevoelens van onmacht en onvrede bij de klager en gevoelens van onzekerheid bij degene over wie is geklaagd, dienen niet langer te duren dan strikt noodzakelijk. Om die reden moet in de klachtregeling een termijn worden vastgesteld waarbinnen de klachtencommissie haar oordeelsvorming over een klacht moet hebben afgerond. Als daarvan moet worden afgeweken, moeten alle betrokkenen daarvan met redenen omkleed in kennis worden gesteld (tweede lid, onder c en d). Welke termijn redelijk is, kan naar ons oordeel het beste door de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instelling zelf worden vastgesteld, aangezien wat op dit punt redelijk is van aanbieder tot aanbieder kan verschillen. Voor jeugdhulpaanbieders die, gezien de soort jeugdhulp die zij verlenen, naar verwachting met overwegend weinig complexe klachten zullen worden geconfronteerd, zal de vast te stellen termijn korter kunnen zijn dan voor jeugdhulpaanbieders die meer ingewikkelde klachten tegemoet kunnen zien, bijvoorbeeld over medisch-specialistische behandelingen.

Verder worden klager en degene, over wie is geklaagd, in de gelegenheid gesteld om schriftelijk hun standpunt toe te lichten en te worden gehoord (tweede lid, onder e) en kunnen beiden zich in de procedure laten bijstaan (tweede lid, onder f).

Het derde lid strekt er toe te bewerkstelligen, dat de klachtencommissie een reglement opstelt. In dit reglement dient de klachtencommissie haar werkwijze te regelen, uiteraard met inachtneming van hetgeen de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling reeds in de in het eerste lid van artikel 4.2.1 bedoelde regeling over de klachtbehandeling heeft opgenomen. Een dergelijk reglement is niet alleen van belang voor de structurering van de werkzaamheden van de commissie zelf, maar ook voor de klagers en degenen over wie wordt geklaagd. Het is belangrijk, dat bij laatstgenoemden geen onduidelijkheid kan ontstaan over de wijze waarop met hun klacht wordt omgegaan. Voor zover dit niet reeds is gebeurd in de klachtenregeling van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling, kunnen in het reglement procedurele zaken worden geregeld als de frequentie van vergaderen van de klachtencommissie, de wijze waarop een klacht bij de commissie aanhangig moet worden gemaakt, de wijze waarop en de termijn waarbinnen de klager een ontvangstbevestiging krijgt, de wijze waarop en de termijn waarbinnen degene tot wie de klacht zich richt in kennis wordt gesteld van het feit dat er tegen hem een klacht is ingediend, de wijze van verslaglegging van de bevindingen van de commissie e.d.

Het vijfde lid voorziet in een termijn (één maand) waarbinnen de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling de klager en de klachtencommissie moet mededelen welke maatregelen zij nemen naar aanleiding van het oordeel van de klachtencommissie. Het wetsvoorstel laat de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen vrij in het bepalen van hun standpunt ter zake van die uitspraak. In de klachtenregeling kan worden bepaald dat uitspraken van de klachtenbehandelaar door de jeugdhulpbieder of de gecertificeerde instelling als bindend worden aanvaard; er kan evenwel ook worden bepaald dat deze zich de vrijheid voorbehouden een uitspraak naast zich neer te leggen. Het is voor een cliënt die een klacht indient, van groot belang dat hij daarop een serieuze reactie krijgt en dat hij niet langer dan strikt noodzakelijk is, hoeft te wachten totdat hij het resultaat van de behandeling van zijn klacht verneemt. Artikel 4.2.1, tweede lid, onder c, bepaalt dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de klager dienen mede te delen of zij maatregelen naar aanleiding van de klacht zullen nemen en zo ja welke. Het ligt voor de hand ervan uit te gaan dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling bij afwijking van de door een klachtenbehandelaar voorgestelde maatregelen -mede met het oog op een eventuele vervolgprocedure -gemotiveerd aangeven waarom zij dat doen. Indien de reactie van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling de cliënt tevreden stelt, betekent dit een snelle oplossing van een probleem dat in vele gevallen van grote invloed is op het welbevinden van de cliënt. Is de cliënt niet tevreden, dan kan hij zich wenden tot de klachtencommissie in de provincie of grote gemeente waarin de betrokken instelling of beroepsbeoefenaar is gevestigd.

Het zesde lid beoogt zeker te stellen dat nabestaanden ook nog een klacht kunnen indienen in geval de cliënt inmiddels is overleden en er derhalve van optreden namens die cliënt geen sprake meer kan zijn. Door de wijze van formulering is geen enkele beperking gesteld aan de groep van personen die een dergelijke klacht kunnen indienen. Aldus ontstaat een soepele mogelijkheid voor nabestaanden van de overledene in de ruimste zin van het woord om desgewenst een klacht in te dienen over de wijze waarop deze is behandeld.

Artikel 4.2.2

Ernstige situaties in instellingen blijven soms buiten het zichtveld van het management. Bij de behandeling van klachten kan aan de oppervlakte komen dat het gaat om een structurele situatie. Wanneer de klachtencommissie tot het oordeel komt dat de klacht betrekking heeft op een structureel ernstige situatie die niet langer mag voortduren, dient de klachtencommissie de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling van haar bevindingen op de hoogte te stellen. Als blijkt dat het management niet voornemens is adequaat te reageren en geen maatregelen neemt om de ernstige situatie te beëindigen, moet de klachtencommissie de betreffende situatie melden aan de met het toezicht belaste ambtenaar. Het gaat hierbij om ernstige, risicovolle situaties van structurele aard, en niet om een incident, hoe ernstig het probleem ook kan zijn. Te denken valt aan problemen in de organisatie van het zorgproces of in de samenwerking tussen verschillende hulpverleners met ernstige gevolgen voor cliënten. Met het oog op de zorgvuldigheid jegens de klager doet de klachtencommissie erin geval van zo'n melding goed aan de klager daarover te informeren en hem duidelijk te maken dat de melding geen invloed heeft op de verdere behandeling van de klacht.

Bij de jeugdhulp, verleend door een individueel werkende hulpverlener, ligt de verantwoordelijkheid om risicovolle situaties aan te pakken primair bij de hulpverlener zelf. Indien er ernstige klachten over individuele hulpverleners in de extramurale zorg bij de desbetreffende extramurale klachtencommissie worden ingediend, stelt de klachtencommissie deze hulpverlener in kennis van een klacht over een ernstige situatie. Indien de klachtencommissie geen reactie van de jeugdhulpaanbieder krijgt, of indien haar duidelijk wordt dat de hulpverlener geen maatregelen ter zake heeft getroffen, meldt die klachtencommissie deze ernstige klachten aan de met het toezicht belaste ambtenaar. Vervolgens gaat de klachtencommissie na of de klacht gegrond is, en volgt de reguliere procedure.

Wanneer de toezichthouder meldingen bereiken van klachtencommissies, dan zal de toezichthouder deze meldingen op een uniforme, geprotocolleerde wijze, behandelen en wel op de volgende manier. Nagegaan zal worden of het melden van de ernstige klacht volgens de wettelijk voorgeschreven procedure is verlopen. Zo zal bij de klachtencommissie worden nagevraagd of

- de klachtencommissie een eigen afweging heeft gemaakt inzake de ernst van de situatie;
- de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling is geïnformeerd en is verzocht actie te ondernemen;
- de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling in de gelegenheid is gesteld de ernstige situatie aan de inspectie te melden.

Indien blijkt dat deze procedure correct is doorlopen en tot gevolg heeft gehad dat de klachtencommissie zich verplicht achtte de ernstige situatie te melden, zal de toezichthouder de melding in behandeling nemen.

Artikel 4.2.3

Dit artikel beoogt samenloop tussen de onderhavige klachtenbehandelingsregeling en specifieke wettelijke beklagregelingen voor onvrijwillig opgenomen jeugdigen, zoals die in het kader van ter beschikkingstelling en bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, uit te sluiten. Het betreft in die gevallen regelingen die met bijzondere waarborgen omklede beklagmogelijkheden creëren inzake bepaalde rechtspositionele aspecten. Voor de vrijwillig in psychiatrische ziekenhuizen opgenomen jeugdigen en voor klachten over zaken, waarop de bijzondere klachtregeling niet van toepassing is, geldt het onderhavige wetsvoorstel. Een en ander staat er overigens niet aan in de weg dat instellingen waarvoor de bedoelde bepalingen gelden, ter voldoening aan het bepaalde in dit wetsvoorstel aansluiting zoeken bij de op grond van de bijzondere wettelijke regeling getroffen voorziening.

§ 4.2b. Medezeggenschap

Deze bepalingen zijn in overeenstemming met de bepalingen over medezeggenschap in de zorgsector in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen.

Artikel 4.2.4

Eerste lid

Ingevolge dit artikel gelden de bepalingen inzake medezeggenschap voor alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die meer dan tien medewerkers hebben die jeugdhulp verlenen onderscheidenlijk hun taken uitvoeren. Deze beperking is aangebracht, omdat in kleine organisaties waarin slechts een beperkt aantal mensen werkzaam is, de lijnen kort zijn

en de wensen van de jeugdigen en ouders gemakkelijk via informeel contact kunnen worden vernomen. Uiteraard is de grens van tien arbitrair. Gezocht is naar een evenwicht tussen het belang van deze verplichtingen en het voorkomen van onevenredige administratieve lasten en nalevingskosten. Als voor de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling meer dan tien personen werkzaam zijn, kunnen de organisatorische setting en het ontbreken van persoonlijk contact van de jeugdigen en ouders met de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling ertoe leiden dat hun belang onvoldoende wordt betrokken bij het nemen van beslissingen op bestuursniveau. In kleinere organisaties zal in het algemeen langs andere wegen een adequate inbreng van de jeugdigen en ouders zijn gewaarborgd. Bovendien worden door de grens van tien medewerkers de lasten van het organiseren van de medezeggenschap enigszins beperkt.

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat als een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling op meerdere locaties of in meerdere organisatorische verbanden actief is, er voor ieder te onderscheiden verband en iedere locatie een aparte cliëntenraad ingesteld dient te worden voor zover in die locaties of organisatorische verbanden de hulp wordt uitgevoerd door in de regel meer dan tien personen.

Een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling kan meer dan één locatie of organisatorische verbanden instandhouden. In dat geval dient voor elke locatie of elk organisatorisch verband een afzonderlijke cliëntenraad in het leven te worden geroepen, als in die locaties of organisatorische verbanden de hulp wordt uitgevoerd door in de regel meer dan tien personen. Er kan dus niet altijd worden volstaan met één cliëntenraad voor alle onder een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling ressorterende locaties en organisatorische verbanden. De afweging of naast het tot stand brengen van cliëntenraden voor de onderscheiden locaties of organisatorische verbanden wordt overgegaan tot de instelling van een centrale cliëntenraad voor alle locaties of organisatorische verbanden die onder dezelfde jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling ressorteren, laat de regering graag over aan de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling en de betrokken cliëntenraden. Deze wet staat hieraan niet in de weg. Wel zal uiteraard met de cliëntenraden overeenstemming moeten worden bereikt over de afbakening van de taken en de bevoegdheden van de centrale cliëntenraad en de afzonderlijke cliëntenraden.

Artikel 4.2.5

Het eerste lid van artikel 4.2.5 leggen de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling de verplichting op voor iedere door hen in stand gehouden instelling een cliëntenraad in het leven te roepen. De taak van de cliëntenraad behelst het binnen de doelstellingen van de instelling behartigen van de gemeenschappelijke belangen van de cliënten.

Het tweede lid verplicht de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling een regeling terzake vast te stellen, waarin wordt vastgesteld uit hoeveel leden de cliëntenraad bestaat, wie voor het lidmaatschap in aanmerking komen, hoelang de zittingsduur van de leden is en op welke wijze zij worden benoemd. Het spreekt voor zich dat daar waar mogelijk de jeugdigen en hun ouders die de hulp ontvangen zelf zitting in de cliëntenraad moeten hebben. Zie voor nadere toelichting over de manier waarop de benoeming van de leden van de cliëntenraad plaats kan vinden

Er is, net als bij de Wmcz, van afgezien in de wet vast te leggen dat bepaalde personen niet tot lid van een cliëntenraad kunnen worden benoemd. Ook dit wordt aan de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling ter vrije beoordeling gelaten. Wel is deze vrijheid beperkt door de in het derde lid opgenomen criteria. De cliëntenraad moet representatief zijn te achten voor de cliënten van de instelling; dat impliceert dat de samenstelling van de raad zoveel mogelijk plaatsvindt met betrokkenheid van de jeugdigen en hun ouders of personen die geacht kunnen worden de belangen van de cliënten waar te nemen.

De raad moet naar samenstelling en voor wat betreft de beschikbare materiële middelen in staat geacht kunnen worden de belangen van de cliënten goed te behartigen. Afhankelijk van de samenstelling van de cliëntenraad en de soort jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling zal er meer of minder behoefte bestaan aan materiële of personele ondersteuning. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zullen dit moeten bezien, daarover eventueel geadviseerd door de cliëntenraad. Volgens onderdeel b van het tweede lid dient uit het reglement in elk geval duidelijk te blijken over welke materiële middelen de cliëntenraad ten behoeve van zijn werkzaamheden kan beschikken. Het betreft hier zaken als vergaderruimten, kopieerapparatuur, reiskostenvergoedingen, briefpapier, postzegels en dergelijke.

In het vierde lid is bepaald dat de cliëntenraad zijn werkwijze schriftelijk moet regelen. Hierbij is te denken aan een regeling van het bijeenroepen van vergaderingen, het opstellen van agenda's, stemprocedures etc. Dit is niet alleen van belang voor de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling; deze moet immers erop kunnen vertrouwen dat de cliëntenraad zorgvuldig tot het vaststellen van standpunten komt. De regeling is vooral ook nodig om te voorkomen dat onduidelijkheid, geschillen en dus mogelijk procedures ontstaan over het functioneren van de cliëntenraad. Voorts lijkt het van belang dat de cliëntenraad in de regeling van zijn werkwijze aandacht besteedt aan de vormgeving van periodiek contact met en verantwoording ten overstaan van de door hem gerepresenteerde cliënten van de instelling.

In het vijfde lid is bepaald dat de kosten van rechtsgedingen die de cliëntenraad voert tegen de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling, voor de rekening van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling komen, mits deze daarvan tevoren op de hoogte is gesteld. Hierdoor wordt de positie van de cliëntenraad versterkt. Deze bepaling betreft alleen de toepassing van artikel 4.2.11, tweede lid, door de cliëntenraad. In de sommatie, bedoeld in de tweede volzin van dat lid, zal de cliëntenraad de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling tevens op de hoogte kunnen stellen van zijn voornemen om bij een inadequate reactie een procedure bij de kantonrechter te starten en van de hoogte van de naar verwachting te maken kosten.

Het is wenselijk dat, indien het instellen van een cliëntenraad bij een instelling vooreerst feitelijk tot de onmogelijkheden behoort, de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling na verloop van een bepaalde periode opnieuw probeert een cliëntenraad te doen oprichten. Hierin voorziet het zesde lid. Daarbij is gekozen voor een periode van twee jaar omdat ten eerste er enige tijd moet zijn verlopen na het mislukken van de eerste poging en ten tweede om de kans op succes van de poging niet

¹¹⁷ Kamerstukken II 1992/93, 23 041, nr. 3.

onnodig te verkleinen door de pogingen relatief snel op elkaar te doen volgen en ten derde om de mogelijkheid te scheppen van een evaluatie van de mislukte poging.

Artikel 4.2.6

In het eerste lid wordt onder a tot en met m een opsomming gegeven van de onderwerpen waarover de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling in ieder geval advies moeten vragen aan de cliëntenraad, wanneer hij het voornemen heeft terzake een besluit te nemen. Over deze en andere onderwerpen die voor de cliënten van belang zijn, kan de cliëntenraad ook altijd ongevraagd een advies aan de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling uitbrengen.

Het tweede lid eist, dat het advies van de cliëntenraad wordt gevraagd op een zodanig tijdstip dat hij nog wezenlijke invloed kan uitoefenen op het te nemen besluit. Het heeft immers weinig zin nog met advies te komen op een moment dat de feitelijke besluitvorming reeds (bijna) is afgerond. «Tijdig» wil in dit verband zeggen, dat het advies moet worden gevraagd in een zodanig stadium van de besluitvorming dat de cliëntenraad voldoende tijd heeft om een weloverwogen standpunt te bepalen en vervolgens door middel van zijn advies de besluitvorming daadwerkelijk te beïnvloeden. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zullen daarbij voldoende informatie moeten verschaffen om zorgvuldige advisering mogelijk te doen zijn. Zo zal onder andere kenbaar moeten worden gemaakt, welke overwegingen aan het voorgenomen besluit ten grondslag liggen, welke alternatieven zijn overwogen en waarom deze zijn verworpen. Aangezien het in het licht van het voorgaande voor de hand liggend lijkt te zijn dat een advies aanvraag schriftelijk plaatsvindt, is dit niet expliciet bepaald. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zullen kunnen bepalen binnen welke termijn de cliëntenraad kan adviseren. De termijn dient uiteraard zodanig te zijn dat geen afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid van de cliëntenraad om zorgvuldig te adviseren. Van de aard van het onderwerp zal mede kunnen afhangen hoe lang deze termijn moet zijn.

Artikel 4.2.7

Als de cliëntenraad gevraagd of ongevraagd een schriftelijk advies heeft uitgebracht, mogen de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling ingevolge het eerste lid daarna geen van het advies afwijkend besluit nemen zonder, behoudens indien dat redelijkerwijs niet mogelijk is, eerst ten minste een keer met de cliëntenraad daarover te hebben overlegd. Dit geldt zowel voor gevallen waarin de cliëntenraad uitsluitend adviesrecht heeft als voor die waarin hij over het hierna te bespreken instemmingsrecht beschikt. De bedoeling van deze procedure is te voorkomen, dat de betrokkenen reeds in een vroeg stadium lijnrecht tegenover elkaar komen te staan. Het zoeken van een oplossing waarin beide partijen zich kunnen vinden, verdient de voorkeur boven polarisatie. Bovendien kunnen zowel de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling als de cliëntenraad gedurende het overleg nogmaals alle argumenten naar voren brengen en pogen elkaar van de juistheid van hun standpunt te overtuigen. Als de jeugdhulpaanbieder na het overleg blijft bij zijn wens af te wijken van een uitgebracht advies en de cliëntenraad zijn advies handhaaft, dient hij, indien het om een adviesonderwerp gaat, het genomen besluit schriftelijk en onder opgave van redenen aan de cliëntenraad mede te delen (derde lid).

Het tweede lid bepaalt dat het de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling niet vrij staat een besluit te nemen ten aanzien van de in artikel 4.2.6, eerste lid, onder i tot en met m, genoemde onderwerpen, dat afwijkt van een door de cliëntenraad schriftelijk uitgebracht advies. Voor het rechtsgeldig nemen van besluiten ten aanzien van de hier bedoelde onderwerpen is dus in beginsel de instemming van de cliëntenraad vereist. Slechts voor zover een wettelijk voorschrift de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling verplicht een bepaald besluit met betrekking tot deze «instemmingsonderwerpen» te nemen, kunnen zij dit doen in afwijking van een door de cliëntenraad uitgebracht schriftelijk advies. Indien het wettelijke voorschrift weliswaar dwingt tot een bepaald besluit, doch ruimte laat ten aanzien van de modaliteiten, kan op deze uitzonderingsbepaling derhalve geen beroep worden gedaan, voor wat betreft de gekozen modaliteit. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling kunnen hun voorgenomen besluit, ondanks een afwijkend advies van de cliëntenraad, slechts doorzetten indien een op grond van artikel 4.2.12 van het wetsvoorstel ingestelde of aangewezen vertrouwenscommissie heeft vastgesteld dat hij bij afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid tot zijn voornemen heeft kunnen komen. Deze bepaling kan een oplossing bieden voor die gevallen waarin de cliëntenraad zijn instemming aan een voorgenomen besluit onthoudt en de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling vanuit zijn verantwoordelijkheid van oordeel is dat het voorgenomen besluit desalniettemin moet worden genomen. Komt men niet tot enig vergelijk, dat wil zeggen dat de cliëntenraad zijn advies handhaaft en dat de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling ondanks dit anders luidende advies toch overeenkomstig zijn voornemen wenst te besluiten, dan kan de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling zich tot de vertrouwenscommissie wenden. Deze kan trachten te bemiddelen tussen de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling en de cliëntenraad, maar zal, indien bemiddeling niet slaagt, hebben te beoordelen of de jeugdhulpaanbieder bij afweging van alle belangen in redelijkheid tot zijn voornemen heeft kunnen komen.

Ingevolge het vierde lid zijn bepaalde besluiten die niet de vereiste instemming van de cliëntenraad dan wel de vervangende toestemming van de vertrouwenscommissie hebben verkregen, nietig, mits de cliëntenraad tijdig op deze nietigheid schriftelijk een beroep doet. Dit dient te geschieden binnen een maand nadat de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling het nemen van het besluit aan de cliëntenraad heeft medegedeeld, dan wel, wanneer geen mededeling van het besluit heeft plaatsgevonden, binnen een maand nadat de cliëntenraad is gebleken dat de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling uitvoering of toepassing geeft aan het besluit. Aldus heeft de cliëntenraad de mogelijkheid om nogmaals zijn bezwaren tegen het besluit te wegen.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn, dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling een door de cliëntenraad uitgebracht advies niet zonder meer naast zich neer kunnen leggen, en dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling in die gevallen waarin de cliëntenraad over een instemmingsrecht beschikt, zelfs slechts in zeer bijzondere gevallen alsnog kunnen besluiten in afwijking van een dergelijk advies.

Artikel 4.2.8

De cliëntenraad kan slechts verantwoord adviseren indien hem bij de adviesaanvraag, maar ook los daarvan meer in het algemeen, alle informatie wordt verstrekt die hij voor zijn werkzaamheden nodig heeft. Daarom is in dit artikel expliciet bepaald dat de jeugdhulpaanbieder en de

gecertificeerde instelling de cliëntenraad, al dan niet op diens verzoek, de nodige informatie moeten geven. Het ligt voor de hand dat de informatie veelal schriftelijk of digitaal wordt verstrekt.

Om de cliëntenraad in de gelegenheid te stellen ook los van gevraagde adviezen standpunten kenbaar te maken over de gang van zaken in de instelling en om die gang van zaken van tijd tot tijd eens aan een meer algemene beschouwing te kunnen onderwerpen, is in het tweede lid aan de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling de verplichting opgelegd ten minste eenmaal per jaar in algemene zin informatie te verstrekken over het gevoerde en te voeren beleid.

Artikel 4.2.9

Uiteraard kunnen een jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling de cliëntenraad altijd meer bevoegdheden toekennen dan die welke de raad op grond van de wet toekomen. Om iedere mogelijke twijfel hieromtrent uit te sluiten, is deze mogelijkheid expliciet in het wetsvoorstel opgenomen. Het kan dan gaan om bevoegdheden die in het wetsvoorstel niet zijn opgenomen of ten aanzien van onderwerpen waarvoor de wet met een lichtere bevoegdheid volstaat. Wel moet een en ander – om verschil van mening te voorkomen schriftelijk worden vastgelegd. Op de toedeling van bovenwettelijke bevoegdheden aan de cliëntenraad kunnen de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling niet terugkomen dan met instemming van de cliëntenraad of de vervangende toestemming van de vertrouwenscommissie (tweede lid).

Artikel 4.2.10

Dit artikel heeft uitsluitend betrekking op jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen die een rechtspersoon zijn als bedoeld in artikel 3 van boek 2 van het BW. Het betreft hier privaatrechtelijke rechtspersonen. Jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen die rechtstreeks worden bestuurd door een publiekrechtelijke rechtspersoon, dan wel door een kerkgenootschap of een zelfstandig onderdeel daarvan, vallen dientengevolge niet onder de regeling met betrekking tot de bestuurssamenstelling. De bepaling geldt derhalve wel voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die door een privaatrechtelijke rechtspersoon in stand worden gehouden – b.v. door een stichting – indien de bestuursleden van die rechtspersoon door een kerkgenootschap of een overheidsorgaan worden benoemd. De statuten van privaatrechtelijke rechtspersonen die een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling in stand houden, dienen volgens artikel 4.2.10 een regeling te bevatten die de cliënten de mogelijkheid verschaft, invloed uit te oefenen op de samenstelling van het bestuur. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zijn vrij in de keuze van de wijze waarop aan deze verplichting wordt voldaan, met dien verstande dat hij ten minste voor één bestuurszetel een bindend voordrachtsrecht voor de cliëntenraad moet creëren. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling mogen een – redelijke – termijn stellen aan de uitoefening van de bevoegdheid. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling kunnen eisen stellen waaraan de voor te dragen personen moeten voldoen, bijvoorbeeld met het oog op de bescherming van de identiteit. Nodig is dat evenwel niet. Immers, indien de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling een vereniging is, kan op grond van artikel 37, vierde en vijfde lid, van Boek 2 van het BW de benoeming van een persoon die niet bereid is de belangen van de rechtspersoon tot leidraad voor zijn handelen te nemen, worden tegengehouden of ongedaan gemaakt. Bij stichtingen kan het ontslag van een bestuurder in zodanig geval worden uitgelokt op grond van artikel 298 van Boek 2 van het BW.

Of de voor te dragen persoon cliënt van de instelling moet zijn of niet, is ter beoordeling van de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling. Het staat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling uiteraard vrij in plaats van deze bevoegdheid de verder gaande bevoegdheid tot het benoemen van één of meer bestuursleden aan de cliëntenraad toe te kennen. Indien de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling meerdere organisatorische verbanden of locaties in stand houdt, komt de bevoegdheid toe aan alle cliëntenraden gezamenlijk. Voor instellingen die bestuurd worden volgens het zogenoemd raad-van-commissarissenmodel, geldt een afwijkende regeling. Dit bestuursmodel houdt in dat, met behoud van de stichtingsvorm, wordt gekozen voor een bestuursmodel dat is ontleend aan de wijze waarop structuurvennootschappen worden bestuurd. In die constructie is het bestuur opgedragen aan een of meer professionele directeuren, die hun taak uitoefenen onder de supervisie van een raad van toezicht, waarvan het takenpakket mutatis mutandis vergelijkbaar is met dat van een raad van commissarissen van een vennootschap. Bij deze bestuursvorm geldt het recht tot het doen van een bindende voordracht door de cliëntenraad voor ten minste één zetel in de raad van toezicht.

Artikel 4.2.11

Het sluitstuk op de in het wetsvoorstel neergelegde bepalingen wordt gevormd door de mogelijkheid voor de cliëntenraad en cliënten van de instelling, om de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zonodig te dwingen zijn verplichtingen na te leven. Het wetsvoorstel opent daartoe voor de cliëntenraad een tweetal mogelijkheden, waarop hiervoor reeds is ingegaan, te weten: een procedure bij een commissie van vertrouwenslieden bij geschillen over de uitvoering van de artikelen 4.2.6, 4.2.7, eerste en derde lid, 4.2.8, eerste lid, en 4.2.12, en een verzoekschriftprocedure bij de kantonrechter (welke ook openstaat voor individuele cliënten) bij niet-naleving van de artikelen 4.2.5, 4.2.8, tweede lid, 4.2.10 en 4.2.11. Opgemerkt zij dat de term «uitvoering» in het eerste lid, onder a, impliceert dat de commissie zich niet alleen een oordeel kan vormen over de vraag of een bepaling is nageleefd, maar ook over de daaraan voorafgaande vraag of die bepaling op de voorgelegde situatie van toepassing is. Daarnaast is op initiatief van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling een procedure bij de vertrouwenscommissie mogelijk in geval van onthouding van instemming door de cliëntenraad aan een voorgenomen besluit van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling; deze procedure moet los worden gezien van de nalevingsregeling; zij wordt hier slechts vermeld, omdat in het tweede lid, aan deze taak van de commissie van vertrouwenslieden wordt gerefereerd. Uiteraard kunnen partijen te allen tijde overeenkomen een tussen hen gerezen geschil op een andere wijze te doen beslechten. Voorafgaand aan een procedure bij de kantonrechter dient de belanghebbende de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling schriftelijk te verzoeken alsnog de gestelde regels na te leven. Laat de verzoeker dit na of geeft hij de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling geen redelijke termijn om aan het verzoek te voldoen, dan zal hij in zijn verzoek door de kantonrechter niet-ontvankelijk worden verklaard. Verwacht mag worden dat aldus slechts in een zeer beperkt aantal gevallen behoefte te worden overgegaan tot het indienen van een verzoekschrift bij de kantonrechter. Het niet naleven van de rechterlijke uitspraak door de jeugdhulpaanbieder kan worden tegengegaan door op verzoek van de belanghebbende in de beschikking een dwangsom op te nemen. De kantonrechter kan de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling bevelen bepaalde handelingen te verrichten, b.v. de opstelling van een jaarverslag, het wijzigen van de statuten teneinde deze in overeen-

stemming te doen zijn met artikel 4.2.10, het verstrekken van informatie aan de cliëntenraad overeenkomstig artikel 4.2.8, tweede lid. Aangenomen moet worden dat ook belangenorganisaties van cliënten zich tot de kantonrechter kunnen wenden, voor zover wordt voldaan aan de in de jurisprudentie terzake ontwikkelde voorwaarden; deze houden in dat de organisatie rechtspersoon is, de ingestelde actie strekt tot de behartiging van belangen die de rechtspersoon krachtens haar statuten behartigt en het gelijksoortige belangen betreft.

Artikel 4.2.12

Dit artikel ziet op het instellen van pleegouderraden bij de jeugdhulpaanbieders die pleegzorg bieden. De pleegouderraad behartigt uitsluitend de collectieve belangen van de pleegouders en begeeft zich niet op het terrein van individuele kwesties.

De artikelen 4.2.5 tot en met 4.2.11 worden van overeenkomstige toepassing verklaard. Jeugdhulpaanbieders die pleegzorg bieden zullen de pleegouderraad de gelegenheid dienen te geven haar zeggenschap kunnen uitoefenen, indien genoemde ontwikkelingen zich op het terrein van het pleegouderschap bevinden.

Paragraaf 4.3 Maatschappelijke verantwoording

Artikel 4.3.1

Artikel 4.3.1 en 4.3.2 zijn afgeleid van de verslag- en openbaarmakingsverplichtingen uit de Kwzi, de Wkcz en de Wmcz. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling stellen jaarlijks een openbaar verslag op over de uitvoering die is gegeven aan de regels omtrent de kwaliteit van de jeugdhulp onderscheidenlijk de kwaliteit van de uitvoering van de taken, het klachtrecht en de medezeggenschap. Dit verslag is een belangrijke informatiebron omtrent de kwaliteit van de jeugdhulp en de werking van de cliëntenrechten. Het verslag zal onder andere moeten behandelen de uitvoering die is gegeven aan de bepalingen omtrent verantwoorde hulp en de systematische kwaliteitsbewaking, de bepalingen omtrent de klachtenafhandeling en de bepalingen omtrent de medezeggenschap.

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het verslag. Ten behoeve van een efficiënte en inzichtelijke verslaglegging kunnen bijvoorbeeld voorschriften gegeven worden over de inrichting van het verslag, de manier van aanleveren en de instantie aan welke de gegevens dienen te worden aangeleverd. Zo kan bijvoorbeeld het zinvol zijn klachten naar hun aard te onderscheiden in een aantal categorieën waarin bijvoorbeeld de organisatorische, materiële, relationele of zorginhoudelijke aspecten centraal staan. Deze verdere detaillering leent zich voor delegatie aan de minister.

Artikel 4.3.2

Ingevolge dit artikel dient het verslag bedoeld in artikel 4.3.1 alsmede een aantal andere documenten die relevant is voor de beleidsvoering van de jeugdhulpaanbieder en een algemeen karakter dragen, openbaar te worden gemaakt. In onderdeel d van het eerste lid wordt de openbaarmaking verplicht gesteld van een regeling inzake de behandeling van klachten van cliënten als bedoeld in artikel 4.2.1, eerste lid.

Ingevolge het onderhavige artikel moeten jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen het verslag binnen 10 dagen na vaststelling openbaar maken. Uit hoofde van artikel 5 van de Kwzi zijn zorgaanbieders

die onder die wet vallen gehouden jaarlijks uiterlijk 1 juni verslag uit te brengen over de kwaliteit van de zorg en het beleid daaromtrent. Vanwege deze onderlinge samenhang wordt de datum gelijkgetrokken. Openbaarmaking vindt plaats door deze stukken voor cliënten ter inzage te leggen en op verzoek daarvan afschriften te verstrekken. Dat biedt de aanbieders die onder beide wetten vallen de mogelijkheid beide verslagen te integreren.

Hoofdstuk 5 Pleegzorg

Artikel 5.1

Het eerste lid vereist dat de pleegzorgaanbieder, met de pleegouder een pleegcontract afsluit. Het sluiten van een contract is mogelijk indien de pleegouder voldoet aan de voorwaarden genoemd in het eerste lid. Onder andere aan de hand van deze voorwaarden wordt de geschiktheid van pleegouders beoordeeld. Deze voorwaarden zijn overeenkomstig de thans geldende voorwaarden.

Onderdeel a stelt als eis dat de pleegouder eenentwintig jaar of ouder is. Het zijn van pleegouder brengt een opvoedkundige relatie mee tussen pleegouder en pleegkind. De pleegouder zal over voldoende levenswijsheid moeten beschikken om aan de zware opvoedingsrelatie, waarvan bij pleegzorg in het kader van jeugdhulp veelal sprake is, gestalte te kunnen geven. Enig leeftijdsverschil is daarvoor in ieder geval nodig.

In verband met de functie die de pleegouder jegens de jeugdige vervult, is op grond van onderdeel b uitgesloten dat deze zelf optreedt als pleegouder in een pleegsituatie waarbij hij zelf of een van zijn collega's van de pleegzorgaanbieder, waar hij werkzaam is, de begeleider zou zijn.

Op grond van onderdeel c wordt vereist van de pleegouder het door de pleegzorgaanbieder aangeboden voorbereidings- en selectietraject met goed gevolg heeft afgerond. De pleegzorgaanbieder beoordeelt in het voorbereidings- en selectietraject de geschiktheid van aspirant-pleegouders voor het pleegouderschap. In dit voorbereidings- en selectietraject wordt gebruik gemaakt van onder meer voorlichtingsbijeenkomsten en huisbezoeken die erop gericht zijn zowel de (aspirant-)pleegouder als de pleegzorgaanbieder inzicht te verschaffen in de competenties van pleegouders en hun levenssituatie. In de praktijk bleek in het verleden onduidelijkheid te bestaan over de rechtsbescherming bij discussie over de geschiktheid van pleegouders voor de verzorging en opvoeding van een pleegkind. In een uitspraak van 13 februari 2013 heeft de Raad van State bepaald dat het niet verlengen van een pleegcontract als bedoeld in artikel 22, eerste lid, van de Wjz, als zodanig niet als een publiekrechtelijke rechtshandeling als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, dient te worden aangemerkt. Hiertegen staat dan ook geen bezwaar en beroep open. Hetzelfde kan gezegd worden over de beslissing tot geschiktheid van aspirant-pleegouders. Ook de uiteindelijke beslissing omtrent de geschiktheid van aspirant-pleegouders is geen besluit in de zin van de Awb. Ook hiertegen staat daarom geen bezwaar en beroep open.

Op grond van onderdeel d dient een verklaring van geen bezwaar van de raad voor de kinderscherming te worden overgelegd, die inhoudt dat er geen sprake is van bezwarende feiten of omstandigheden voor het verzorgen en opvoeden van een jeugdige. Gekozen is voor een verklaring van de raad in verband met de bij de raad aanwezige deskundigheid. Aan de directeur of ressortdirecteur van de raad kunnen op grond van artikel 9 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en op grond van artikel 17, eerste lid onder c van het Besluit justitiële gegevens, justitiële

gegevens worden verstrekt, indien een zwaarwegend algemeen belang dat vordert en voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak. Bij voorkeur geschiedt dat met toestemming van de (aspirant-)pleegouders of anders met medeweten van hen. De raad raadpleegt eerst de gemeentelijke basisadministratie om te weten welke personen vanaf 12 jaar er op het opgegeven adres wonen. Daarna volgt er een screening bij het landelijk Justitieel Documentatie Register en raadpleegt de raad de eigen archieven. Gemiddeld duurt het een week voordat de raad de verklaring afgeeft. Zowel de (aspirant-)pleegouders, als de pleegzorgaanbieder, ontvangen bericht over de verklaring. Indien de raad op grond van de voor hem beschikbare informatie tot het oordeel mocht komen, dat een verklaring van geen bezwaar niet moet worden afgegeven, kan de (aspirant-)pleegouder tegen dit besluit bezwaar aantekenen. Een verklaring voor een (aspirant-)pleegouder en de inwonenden is vereist voorafgaand aan de plaatsing van een eerste pleegkind, en voor nieuwe inwonenden, voorafgaand aan het tijdstip waarop zij inwonend worden. Indien een pleegouder gedurende twee jaar geen pleegouder is geweest, is een nieuwe verklaring vereist. De eis dat er een verklaring moet zijn, geldt voor de (aspirant-)pleegouder en heeft als consequentie dat een pleegzorgaanbieder, een jeugdige niet kan onderbrengen bij een (aspirant-)pleegouder voor wie de raad geen verklaring afgeeft. Ook als de pleegouder overgaat naar een andere pleegzorgaanbieder, is een nieuwe verklaring vereist. Bij iedere aanvraag van een verklaring van geen bezwaar zal de raad met toestemming van betrokkene nagaan of de betrokkene al eerder een verklaring van geen bezwaar heeft aangevraagd (en deze eventueel niet is verleend). Indien dat het geval is, zal de raad dat melden bij de desbetreffende pleegzorgaanbieder. Op deze manier komt de pleegzorgaanbieder, erachter of de plaatsing van een pleegkind eerder op initiatief van een van de pleegzorgaanbieders is beëindigd en wat daarvoor de reden was, dan wel wat de reden was om geen pleegkind in het gezin van betrokkene te plaatsen. Indien de (aspirant-)pleegouder de toestemming om nadere informatie in te winnen niet geeft, kan dit voor de pleegzorgaanbieder, voldoende reden om de pleegouder als zodanig af te wijzen; het belang van het kind staat hierbij voorop. Met deze screeningsprocedure wordt voorkomen dat een pleegkind geplaatst wordt bij ongeschikte pleegouders.

In het tweede lid is de zogenaamde «matching» geregeld. De «matching» is een belangrijk onderdeel in de pleegzorg voor het succes van een plaatsing. De tijdens het voorbereidings- en selectietraject opgestelde pleegouderrapportage (meer precies het pleegouderprofiel dat hiervan onderdeel uitmaakt) biedt de basis voor een goede «matching». De pleegouder moet bij plaatsing in staat worden geacht in te spelen op de specifieke opvoedingsbehoefte van het pleegkind. Verder moet om de geschiktheid als pleegouder vast te stellen, worden beoordeeld of het kind past binnen het pleeggezin. Daarbij speelt de samenstelling van het pleeggezin, waaronder het aantal eigen kinderen en pleegkinderen en hun problematiek, een belangrijke rol. Het kan zijn dat verschillende jeugdhulpaanbieders die pleegzorg bieden, pleegkinderen bij één pleegouder onderbrengen. Of een (aspirant-)pleegouder aan de in het onderhavige lid gestelde voorwaarde voldoet, is dan ter beoordeling aan alle betrokken jeugdhulpaanbieders die pleegzorg bieden, gezamenlijk. Na de «matching» vindt een zorgvuldig kennismakingstraject plaats.

Het derde lid van deze bepaling heeft betrekking op zogenoemde netwerkpleegouders. Dit zijn familieleden of bekenden die de betrokken jeugdige voorafgaand aan het sluiten van een pleegcontract al enige tijd in hun gezin opvoeden en verzorgen omdat de natuurlijke ouders dit (tijdelijk) niet meer kunnen. In dat geval zal eveneens een pleegcontract moeten worden gesloten alvorens een pleegvergoeding kan worden

verleend. Net als de reguliere pleegouders dienen de netwerkpleegouders te voldoen aan de voorwaarden, genoemd in het eerste lid, onderdeel a en b.

Omdat bij netwerkpleegzorg de jeugdige reeds in het gezin verblijft voordat een pleegcontract is afgesloten, kan een netwerkpleegouder op het moment van het sluiten van het contract nog niet voldoen aan de voorwaarden genoemd in het eerste lid, onderdeel c en d. Om die reden is in het derde lid bepaald dat de pleegzorgaanbieder binnen dertien weken dient vast te stellen of de netwerkpleegouder aan de voorwaarden als bedoeld onder c en d voldoet. Indien dat niet het geval is kan het pleegcontract onverwijld beëindigd worden. De onverwijld beëindiging kan reeds plaatsvinden zodra wordt vastgesteld dat niet aan de betrokken voorwaarden kan worden voldaan; indien bijvoorbeeld na 4 weken blijkt dat de verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd, kan het pleegcontract direct worden beëindigd.

Bij netwerkpleegouders is niet zo zeer sprake van een plaatsing, als wel van een bevestiging dat de jeugdige in het kader van pleegzorg in het pleeggezin kan blijven. Het derde lid schrijft daarom ten aanzien van netwerkpleegouders voor dat de pleegzorgaanbieder, beoordeelt of de jeugdige veilig en verantwoord bij de netwerkpleegouder kan verblijven.

Artikel 5.2

Eerste en derde lid

Het pleegcontract dat ingevolge artikel 5.1, eerste en tweede lid, dient te worden gesloten, bevatten in ieder geval afspraken over de verzorging en opvoeding van de jeugdige en de begeleiding die de pleegouders daarbij van de pleegzorgaanbieder ontvangen. Op het pleegcontract zijn de normen van toepassing die uit het contractenrecht voortvloeien, onder meer op het gebied van het vorderen van de naleving bij de burgerlijke rechter door bij het pleegcontract betrokken partijen. Hiermee wordt duidelijkheid geschapen in de verhouding tussen de rechten en plichten van de pleegouders enerzijds en de pleegzorgaanbieder, anderzijds. Er kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan eisen ten aanzien van de beëindiging van het pleegcontract en de begeleiding van de pleegouders. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het pleegcontract om eenduidigheid te waarborgen. In de praktijk van pleegzorg is namelijk een wildgroei aan verschillende pleegcontracten en convenanten ontstaan. De verhouding tussen de verschillende contracten en convenanten is veelal onduidelijk en vaak worden zaken dubbel geregeld of worden er afspraken in gemaakt die het bereik van de wettelijke voorwaarden waaraan pleegouders moeten voldoen, te buiten gaan. Een helder en eenduidig pleegcontract komt de rechtspositie van pleegouders ten goede.

Tweede lid

Deze bepaling ziet alleen op de pleegoudervoogd. Wanneer een jeugdige gedurende langere tijd bij dezelfde pleegouder verblijft, kan het in het belang van het kind zijn dat ook het gezag (de voogdij) over de jeugdige bij de pleegouder komt te liggen. Een rechter kan uitspreken dat de pleegouder(s) belast is/zijn met de voogdij. Wanneer het gezag bij een pleegouder wordt neergelegd is de betreffende pleegoudervoogd verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van de jeugdige. Ook is de pleegoudervoogd de wettelijke vertegenwoordiger van de jeugdige en beheert de pleegoudervoogd het eventuele vermogen van de jeugdige. Dat de pleegouder belast is met voogdij betekent niet dat de pleegouder daardoor onderhoudsplichtig is voor de jeugdige; de pleegoudervoogd kan aanspraak blijven maken op pleegvergoeding.

De situatie van pleegoudervogden onderscheidt zich van de andere categorieën pleegouders. Een pleegoudervogd is een pleegouder die volgens het oordeel van de rechter geschikt is om het gezag over de jeugdige uit te oefenen. Een intensieve begeleiding door de pleegzorgaanbieder past daar niet bij. Echter, de voogdijoverdracht betekent niet dat de pleegzorgaanbieder geen enkele verantwoordelijk meer heeft jegens de jeugdige. Indien de voogdij van de gecertificeerde instelling wordt overgedragen aan de pleegouder, blijft immers nog steeds sprake van jeugdhulp. Dit heeft tot gevolg dat de pleegzorgaanbieder ook een pleegoudervogd nog enigszins dient te begeleiden. Begeleiding van pleegoudervogd zal echter beperkt zijn tot ten hoogste één gesprek per jaar. Op deze manier is er voldoende ruimte aanwezig voor de pleegouders om de jeugdige naar eigen inzicht en expertise op te voeden en te verzorgen.

Artikel 5.3

Een pleegouder, waaronder begrepen een netwerkpleegouder en een pleegoudervogd, ontvangt van de pleegzorgaanbieder een vergoeding voor de verzorging en opvoeding van het pleegkind. De vergoeding bestaat uit een basisbedrag. Daarnaast kan een pleeggezin onder een aantal omstandigheden een toeslag krijgen, zoals bijvoorbeeld in geval van een crisisplaatsing of, indien de pleegouder een pleegkind met een handicap verzorgt of met de zorg voor drie of meer pleegkinderen is belast. Daarnaast kunnen er kortingen op het basisbedrag worden toegepast. De hoogte van het basisbedrag en de maximale bedrage van de toeslagen, alsmede de jaarlijkse indexering worden vastgesteld door de Ministers van VWS en VenJ. Daarnaast worden regels gesteld over de omstandigheden waarin de toeslagen en kortingen worden verleend of toegepast. Ten slotte zullen in de ministeriële regeling voorschriften worden opgenomen inzake de vergoeding van bijzondere kosten die pleegouders maken ten behoeve van de jeugdige. In de praktijk maken pleegouders soms noodzakelijke kosten om de jeugdige bij hun in huis te laten wonen, die de basisvergoeding en de toeslagen te boven gaan. Onder omstandigheden zal een aanvullende vergoeding voor noodzakelijke bijzondere kosten moeten worden uitgekeerd aan de pleegouder. Een vergoeding van bijzondere kosten is in ieder geval niet noodzakelijk indien de kosten betaald kunnen worden uit de pleegvergoeding of indien de kosten uit een andere publieke voorziening bekostigd kunnen worden. Zo zal een orthodontistische behandeling van het pleegkind niet voor vergoeding in aanmerking komen wanneer die kosten verzekeraar zijn en de premie daarvoor uit de reeds toegekende vergoeding kan worden bekostigd.

Artikel 5.4

Pleegouders dienen van relevante informatie te worden voorzien om een goede invulling te kunnen geven aan de verzorging en opvoeding van een jeugdige. Met de formulering «inlichtingen inzake feiten en omstandigheden die de persoon van de jeugdige of diens verzorging en opvoeding betreffen» wordt aangesloten bij artikel 377c van Boek 1 van het BW. Alleen die inlichtingen mogen worden verstrekt, die noodzakelijk zijn voor de verzorging en opvoeding van de jeugdige. Met het begrip «noodzakelijk» wordt aangegeven dat de gegevens van belang moeten zijn voor de opvoeding en verzorging van de jeugdige. Bij «noodzakelijk voor de verzorging en opvoeding van de jeugdige» moet worden gedacht aan informatie die niet kan worden gemist en waarover de pleegzorgaanbieder, de beschikking heeft in het kader van de jeugdhulp die aan de jeugdige wordt geboden. De pleegouder heeft deze informatie nodig om zijn taak te kunnen vervullen. In dit kader kan bijvoorbeeld gedacht

worden aan informatie over een ernstig trauma dat een kind heeft opgelopen, of over allergieën waaraan een kind lijdt. Onder inlichtingen inzake feiten en omstandigheden die de persoon van een jeugdige of diens verzorging en opvoeding betreffen, valt ook informatie over andere gezinsleden, zoals de ouders of verzorgers. Voor de opvoeding van de jeugdige is het bijvoorbeeld van belang om te weten of de ouders het gezag over de jeugdige uitoefenen en of zij in het kader van een convenant rondom het bezoek wel of geen bezoekrecht hebben. Voorts behoort ook informatie over de samenstelling van het gezin van herkomst, bijvoorbeeld of een jeugdige broertjes of zusjes heeft, en de laatste opvoedingssituatie tot de voor de opvoeding van belang zijnde informatie. De pleegzorgaanbieder heeft in dit kader op grond van de artikelen 35 van de Wet bescherming persoonsgegevens wel de plicht betrokkene te informeren over het feit dat aan de pleegouder inlichtingen over hem zijn verstrekt.

Hoofdstuk 6 Gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen

Inleiding

Het onder de verantwoordelijkheid brengen van de gemeente van de gesloten jeugdzorg zoals in de Wjz is gedaan met zo weinig mogelijk veranderingen van het huidige systeem. Alleen daar waar noodzakelijk in verband met het wegvallen uit het systeem van de bureaus jeugdzorg en in verband met geconstateerde omissies in het bestaande systeem zijn de artikelen aangepast. Daarnaast zijn in de artikelen inzake de verlening van de machtiging en de artikelen omtrent de beperkende maatregelen verduidelijkingen aangebracht. Deze verduidelijkingen hebben niet tot doel om de bestaande systematiek of de bestaande bevoegdheden op enigerlei wijze te veranderen, noch hebben zij tot doel om een verandering in de bestaande praktijk aan te brengen, doch zijn slechts bedoeld om deze helderder te maken. Niettemin zijn voor de volledigheid alle artikelen van dit hoofdstuk toegelicht. Deze toelichting is grotendeels overgenomen van de toelichting bij de corresponderende artikelen in het hoofdstuk gesloten jeugdzorg van de Wjz, en waar noodzakelijk aangepast en aangevuld.

Na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is het de bedoeling om in een volgende stap te komen tot harmonisatie van de wetgeving ten aanzien van jeugdigen die verplichte hulp, zorg en ondersteuning krijgen op grond van verschillende regimes, te weten jeugdigen die vallen onder het regime van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg, jeugdigen die vallen onder het regime van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten en jeugdigen die vallen onder het regime van het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel 6.1.1

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gesloten jeugdzorg¹¹⁸ werd aangegeven dat het tot dat moment als een groot manco in de wetgeving werd ervaren dat jeugdigen die op grond van een kinderschermingsmaatregel gedwongen waren jeugdzorg te ontvangen, zich daaraan konden onttrekken zodra zij meerderjarig werden. Dit is het gevolg van het feit dat de uithuisplaatsing in het gedwongen kader gebonden is aan de ondertoezichtstelling die automatisch afloopt als de jeugdige achttien wordt. Dwang na het meerderjarig worden is in dit kader daarom niet mogelijk. Omdat een behandeling van de jeugdige op dat moment vaak nog niet afgerond is, werd in deze wet de mogelijkheid geïntrodu-

¹¹⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3.

ceerd om gedwongen hulpverlening tijdens de meerderjarigheid voort te zetten tot het eenentwintigste jaar, ten aanzien van jeugdigen voor wie op het tijdstip waarop zij meerderjarig werden, reeds een machtiging gold. In een aantal uitspraken¹¹⁹ heeft de rechter dit artikel buiten toepassing verklaard wegens strijd met artikel 5 EVRM. Het is in beginsel niet mogelijk om jeugdigen van achttien jaar of ouder met een rechterlijke machtiging tegen hun wil op te nemen en te doen verblijven in een gesloten accommodatie om opvoedkundige redenen. Slechts onder zeer bijzondere omstandigheden kan een machtiging toch worden verleend: alleen daar waar sprake is van een reeds aangevangen behandeling en er concreet uitzicht is op de afronding van die behandeling binnen korte en afzienbare tijd na het bereiken van de achttienjarige leeftijd. Het onderhavige wetsvoorstel is aangepast aan deze jurisprudentie. Ook voor een jeugdige die de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt is het mogelijk een machtiging voor gesloten jeugdhulp af te geven, doch slechts indien er op het tijdstip waarop zij meerderjarig werden reeds een machtiging gold (artikel 6.1.1, eerste lid) en er sprake is van een reeds aangevangen behandeling en er concreet uitzicht is op de afronding van die behandeling binnen korte en afzienbare tijd na het bereiken van de achttienjarige leeftijd (artikel 6.1.2, derde lid).

In haar advies heeft de Raad voor de rechtspraak aangegeven dat de kinderrechter in de praktijk ook wordt geconfronteerd met 18-plussers die zelf (dus op vrijwillige basis) hun gesloten traject willen afmaken, maar dit van de accommodatie of van bureau jeugdzorg louter mogen doen op basis van een machtiging tot uithuisplaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. De Raad vraagt een regeling te treffen die het mogelijk maakt dat een 18-plusser op vrijwillige basis zijn traject afmaakt en de financiering door de gemeente in stand blijft.

In het nieuwe stelsel is een dergelijke machtiging om het traject af te maken niet noodzakelijk. Weliswaar kan een machtiging alleen ten uitvoer worden gelegd in een geregistreeerde gesloten accommodatie, omgekeerd wil dat niet zeggen dat in een gesloten accommodatie geen jeugdige 18-plussers zonder machtiging zouden mogen zitten. Ook een aparte regeling om de financiering door de gemeente in stand te houden is niet nodig. Op grond van de definitie van het begrip jeugdige in artikel 1, onderdeel 3°, kan hieronder ook worden verstaan een jeugdige iemand die de leeftijd van achttien jaren doch niet de leeftijd van drieëntwintig jaren heeft bereikt, en voor wie de voortzetting van jeugdhulp als bedoeld in onderdeel 1°, die was aangevangen, of voor wie het college vóór het bereiken van de leeftijd van achttien jaren heeft bepaald dat een voorziening op het gebied van jeugdhulp aangewezen is, noodzakelijk is. Als het college het dus noodzakelijk acht dat de jeugdige het gesloten traject afmaakt en de jeugdige dit ook zelf wenst (waardoor het de facto geen gesloten jeugdhulp meer is), kan het college op grond van artikel 2.3 van de wet een voorziening treffen voor deze vorm van jeugdhulp.

Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat een jeugdige van twaalf jaar en ouder of een jeugdige die jonger is maar in staat tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake, bekwaam is in rechte op te treden. Dit garandeert de betrokkenheid van de jeugdige zelf in de procedure. Voor jongere kinderen en voor jeugdigen die niet in staat zijn hun

¹¹⁹ Rechtbank Amsterdam 23 januari 2009, LJN BH0778, Rechtbank Utrecht 27 februari 2009, LJN BH4693, Rechtbank 's-Hertogenbosch 27 februari 2009, LJN BH4397, Rechtbank Alkmaar 16 maart 2009, LJN BH7903, Gerechtshof 's-Gravenhage 26 maart 2009, LJN BH9207, Rechtbank Roermond 8 april 2009, LJN BI0864, EHRM 12 oktober 2000, nr. 33 670/96(Koniarska v. U.K.), EHRM 27 mei 1997, report of judgments and decisions 1997-III (Eriksen v. Norway).

belangen te behartigen blijft degene die met het gezag over hem is belast bevoegd.

Artikel 6.1.2

Dit artikel regelt de rechterlijke machtiging, die nodig is om een jeugdige ongeacht of hij dit wil op te nemen en te doen verblijven in een intramurale voorziening (gesloten accommodatie) van een aanbieder van gesloten jeugdhulp. Het gaat om een gesloten accommodatie waarin de jeugdhulp geboden kan worden die naar de mening van het college noodzakelijk wordt geacht.

Het voorgestelde tweede lid bevat de belangrijkste inhoudelijke criteria die gelden voor het verlenen van een machtiging. Er dient sprake te zijn van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren en die noodzaken tot jeugdhulp in de zin van onderhavige wet. Verder moet er om de benodigde jeugdhulp te kunnen bieden gesloten verblijf nodig zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan die hulp of daaraan door anderen wordt onttrokken. Het gedwongen gesloten behandelen van jeugdigen vormt een inbreuk op de vrijheid en het privéleven van de jeugdige. Hierbij zijn, zoals al aangegeven in paragraaf 7.5 van het algemeen deel van de toelichting, de artikelen 5 en 8 EVRM, de artikelen 9 en 10 IVBPR en artikel 16 IVRK van belang. Een dergelijke ontneming van de vrijheid en inmenging in het privéleven van de jeugdige is alleen toegestaan voor zover deze bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en, zoals artikel 5 EVRM het noemt: «met het doel toe te zien op zijn opvoeding». Deze vereisten zijn vertaald in het onderhavige artikel. Naast geslotenheid zal de omstandigheid dat het gevaar bestaat dat een jeugdige door anderen zal worden onttrokken aan de benodigde jeugdhulp ook vaak noodzaken tot specifieke jeugdhulp gericht op het weerbaar maken van de jeugdigen tegen de negatieve invloeden van buitenaf (vgl. de loverboy problematiek). Artikel 8 EVRM brengt met zich mee dat bij elk individueel geval door de rechter de afweging gemaakt moet worden of de ernst van de problemen van de jeugdige, de inbreuk op het privéleven door de gedwongen opname en het gedwongen verblijf rechtvaardigen. Het moet niet mogelijk zijn om de problemen met een andere, lichtere vorm van jeugdhulp, zonder geslotenheid, aan te pakken. Dat betekent niet, zoals ook reeds opgemerkt in het algemeen deel, dat eerst alles geprobeerd moet zijn, maar wel dat andere vormen in de afweging die tot dit besluit leidt, moeten zijn meegewogen.

In de gronden voor de verlening van een machtiging op grond van het onderhavige artikel ligt meteen het onderscheid met de machtiging die verleend kan worden op grond van de Wet bopz. Een dergelijke machtiging kan verleend worden indien er sprake is van een stoornis van de geestvermogens die de jeugdige gevaar doet veroorzaken en het gevaar niet buiten een psychiatrisch ziekenhuis kan worden afgewend. Een koppeling met ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen is hier niet noodzakelijk. Het ligt dan ook voor de hand dat als een jeugdige alleen een psychiatrische stoornis heeft, er een bopz-machtiging wordt verzocht en verleend in plaats van een machtiging gesloten jeugdhulp. De jeugdige kan met die machtiging dan opgenomen worden in een psychiatrisch ziekenhuis en voor de uitvoering van die machtiging blijven vanzelfsprekend de regels die bij of krachtens de Wet bopz zijn gesteld van kracht. Indien een jeugdige wordt opgenomen in een gesloten accommodatie met een machtiging gesloten jeugdhulp, wil dit overigens niet

zeggen dat dan geen gedwongen psychiatrische behandeling mogelijk is. Ook deze hulp kan, indien opgenomen in het hulpverleningsplan en voorzover dit nodig is om het met het verblijf beoogde doel te bereiken of voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen, worden toegepast. Indien deze hulp in de gesloten accommodatie wordt verleend, zijn daarop de regels van het onderhavige wetsvoorstel van kracht. Zie voor nadere toelichting onder artikel 6.3.2.

Op advies van de Raad voor de rechtspraak is de zinsnede «ongeacht of hij daarmee instemt» verwijderd. Deze zinsnede schept volgens de Raad verwarring. Deze zinsnede was opgenomen om te voorkomen dat jeugdigen, eenmaal in de gesloten accommodatie opgenomen zijnde, hun instemming kunnen intrekken met als gevolg dat zij vrij zijn de voorziening te verlaten. Nu in dit systeem de machtiging de mogelijkheid van de jeugdige beperkt om zich door intrekking van de instemming te onttrekken aan de jeugdhulp die hij nodig heeft, is deze toevoeging echter niet noodzakelijk. Omdat een dergelijke toevoeging bovendien niet is opgenomen bij de bepalingen in het BW over de machtiging tot uithuisplaatsing, zou de indruk kunnen worden gewerkt dan voor een dergelijke plaatsing wel instemming van de jeugdige is vereist, wat vanzelfsprekend niet zo is. In deze zin is ook bij instemmende jeugdigen dus sprake van gesloten jeugdhulp. De machtiging beperkt de vrijheid van de jeugdige in die zin dat hij verplicht is te verblijven binnen de gesloten accommodatie en het daarbij behorende terrein, tenzij hij toestemming krijgt om het terrein te verlaten, bijvoorbeeld om een buiten het terrein gelegen school te bezoeken of om te gaan werken.

Het derde lid geeft aan dat een machtiging ten aanzien van een minderjarige alleen kan worden verleend als het gaat om een jeugdige die ofwel onder toezicht is gesteld, of onder voogdij staat van een gecertificeerde instelling, ofwel ten aanzien van wie de ouders of voogden (wettelijke vertegenwoordigers) met het gedwongen verblijf instemmen.

Het voorgestelde vierde lid geeft in combinatie met artikel 6.1.1, eerste lid, aan dat een machtiging ten aanzien van een jeugdige die achttien jaar is, maar nog geen negentien, voor wie al wel een machtiging gold, alleen kan worden verleend indien er sprake is van een reeds aangevangen behandeling en er concreet uitzicht is op de afronding van die behandeling binnen korte en afzienbare tijd na het bereiken van de achttienjarige leeftijd. Zie hiervoor ook de toelichting bij artikel 6.1.1, eerste lid. Een aanvullende voorwaarde voor het verlenen van een machtiging is dat het college of de gecertificeerde instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert of de voogdij uitoefent, heeft bepaald dat de jeugdige een voorziening nodig heeft, inhoudende jeugdhulp in combinatie met verblijf in een gesloten accommodatie van een aanbieder van gesloten jeugdhulp. Dit wordt geregeld in het vijfde lid en wijkt hiermee af van de Wjz. Het indicatiebesluit van bureau jeugdzorg, dat voorheen een vereiste was voor de verlening van de machtiging, is vervangen door een besluit van het college of de gecertificeerde instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert of de voogdij. Net als bij de bepaling of en welke vrijwillige jeugdhulp een jeugdige nodig heeft, moet ook ten behoeve van het nemen van het besluit of een jeugdige al dan niet gesloten jeugdhulp nodig heeft het college vanzelfsprekend de benodigde deskundigheid beschikbaar hebben. Bij deze bepaling moet immers, net als bij de afweging die de rechter moet maken om zich een oordeel te vellen over de vraag of voldaan wordt aan de criteria voor de gedwongen opname en verblijf in een gesloten instelling, ook gekeken worden naar deze criteria en zullen daarbij de verschillende factoren en belangen meegewogen moeten worden, waarbij de belangen van het kind voorop staan. Hierbij zal per individueel geval een afweging gemaakt moeten worden

tussen het recht van het kind op vrijheid en een ongestoord familie- en gezinsleven en aan de andere kant het recht van het kind om geholpen te worden bij opgroei- en opvoedingsproblemen.

Tegen een besluit van het college staan geen bezwaar en beroep open in de zin van de Awb. Reden hiervoor is dat tegen de machtiging van de kinderrechter hoger beroep bij de het Hof open staat. Dit besluit zal bij de invoeringswet op de bijlage bij de Awb worden gezet als besluit waartegen bezwaar en beroep is uitgezonderd.

De zinsnede «waar de jeugdige zijn woonplaats heeft als bedoeld in artikel 12 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek» geeft, net als bij de vrijwillige jeugdhulp, weer welke gemeente de financiële verantwoordelijkheid draagt voor de ondersteuning van de jeugdige en zijn ouders, namelijk de gemeente waar degene die het gezag heeft over de jeugdige verblijft. Hiermee wordt aangesloten bij het woonplaatsbeginsel zoals dit reeds gehanteerd wordt in het civiele recht. Als de gemeente een individuele voorziening treft voor een jeugdige die inhoudt dat de jeugdige uit huis wordt geplaatst en in een (gesloten) accommodatie of bij pleegouders verblijft in een andere gemeente, is de gemeente waar de minderjarige woonplaats heeft, verantwoordelijk voor de kosten. Dit kan soms een andere gemeente zijn dan de gemeente waar de jeugdige duurzaam verblijft na zijn uithuisplaatsing. Indien de ouders zijn ontheven of ontzet uit het ouderlijk gezag wordt een voogd benoemd. De jeugdige heeft dan de woonplaats van zijn voogd ((gesloten) accommodatie of natuurlijke voogd). Ook als mocht blijken dat de jeugdige tijdens het verblijf in de (gesloten) accommodatie of bij de pleegouders aanvullende vormen van ondersteuning of zorg nodig heeft, blijft de gemeente waar de jeugdige verbleef voordat hij uit huis werd geplaatst, in eerste instantie financieel verantwoordelijk voor de te leveren ondersteuning of zorg. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2.3.

Omdat het gaat om een ingrijpende maatregel stelt het voorgestelde zesde lid de eis dat het verzoek moet zijn voorzien van de instemming van een gedragswetenschapper behorend tot een categorie die bij nadere regeling zal worden aangewezen. Net als in het huidige stelsel zullen dit bijvoorbeeld orthopedagogen zijn. Deze gedragswetenschapper moet in eigen persoon de jeugdige kort tevoren hebben onderzocht. De gedragswetenschapper moet toetsen of de verlening van jeugdhulp in geslotenheid inderdaad noodzakelijk is. Ook deze eis wordt in verband met de ingrijpendheid van de maatregel gesteld. In het voorstel van wet wordt geen nadere termijn gesteld voor de invulling van «kort tevoren». Het is van belang dat de actualiteitswaarde van het advies van de gedragswetenschapper hoog is. Dat kan per situatie verschillen. Het stellen van een termijn zou aan de actualiteitswaarde van het advies juist afbreuk kunnen doen en bovendien leiden tot onnodige bureaucratie in geval een advies net buiten een gestelde termijn is gegeven. Bij het onderzoek dat aan de instemmende verklaring, bedoeld in het zesde lid, vooraf moet gaan, gaat het erom dat bekeken wordt of de jeugdige voldoet aan de criteria voor een machtiging.

Het voorgestelde zevende lid heeft betrekking op het geval waarin niet het college maar de raad voor de kinderbescherming om een machtiging zal verzoeken, omdat het college van oordeel dat er geen gesloten plaatsing nodig is en de raad van oordeel is dat gesloten plaatsing wel nodig is. In een dergelijk geval kan de raad zich, zonder de bepaling en verklaring van het college, tot de rechter wenden voor afgifte van een machtiging. Dit sluit bij artikel 261 van Boek 1 van het BW, waarin aan de raad een vergelijkbare bevoegdheid is toegekend in geval van uithuisplaatsing. Het gaat om gevallen waarin de jeugdige onder toezicht is gesteld, of waarin

gelijktijdig een ondertoezichtstelling wordt verzocht, dan wel waarin de jeugdige onder voogdij staat van de instelling.

Het voorgestelde achtste lid ziet op de situatie waarin de machtiging wordt verleend met betrekking tot een jeugdige die onder toezicht is gesteld. Ingevolge artikel 261 van Boek 1 van het BW kan een minderjarige buiten het gezin worden geplaatst door de rechter. Omdat de machtiging er toe strekt de jeugdige in een gesloten accommodatie van een jeugdhulpaanbieder te doen verblijven is tevens sprake van plaatsing als bedoeld in artikel 261 van Boek 1 van het BW. Omdat de criteria voor de gesloten plaatsing strenger is dan dat voor uithuisplaatsing op grond van eerder genoemd artikel 261, wordt geen machtiging uithuisplaatsing vereist naast de machtiging van het onderhavige artikel.

Omdat denkbaar is dat ouders hun aanvankelijk gegeven toestemming intrekken, is in het negende lid voorzien in een mogelijkheid om de jeugdige ondanks het ontbreken van ouderlijke toestemming in de gesloten accommodatie (gedwongen) te laten verblijven. Dit kan voor een maximale duur van 14 dagen. Die periode zal voldoende zijn om een (voorlopige) ondertoezichtstelling te vragen waarmee het gezag van de ouders op dit punt kan worden doorbroken. Deze regeling voorkomt derhalve dat de jeugdhulp die geboden wordt abrupt moet worden afgebroken.

Artikel 6.1.3

In spoedeisende situaties waarbij snel handelen geboden is, kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die het voorgestelde artikel 6.1.3 biedt voor het verlenen van een spoedmachtiging (voorheen voorlopige machtiging). Deze machtiging kan worden verleend als onmiddellijke verlening van jeugdhulp noodzakelijk is en de machtiging van artikel 6.1.2 niet kan worden afgewacht. Anders dan bij een gewone machtiging behoeft nog niet te worden aangetoond dat de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die noodzaken tot gesloten jeugdhulp. Voldoende is dat het ernstige vermoeden bestaat dat daarvan sprake is. Dat daarvan sprake is zal degene die de machtiging verzoekt voor de rechter aannemelijk moeten maken. Evenmin hoeft het college bepaald te hebben dat de jeugdige een voorziening nodig heeft, inhoudende jeugdhulp met verblijf. In het oude stelsel was wel een verklaring van bureau jeugdzorg vereist. Dit wordt echter als dubbelop gezien nu ook de instemming van een gedragswetenschapper vereist. Een verklaring van het college is daarom in het nieuwe stelsel achterwege gelaten. Ook hier geldt de eis dat de gedragswetenschapper de jeugdige tevoren heeft onderzocht. Een uitzondering is de situatie waarin onderzoek feitelijk onmogelijk is.

De raad voor de rechtspraak heeft in haar advies aangegeven dat de term «feitelijk onmogelijk» in het derde lid in de praktijk problemen oplevert. Ter verduidelijking zij daarom opgemerkt dat deze term zowel slaat op de situatie waarin de jeugdige feitelijk niet te benaderen is door een gedragswetenschapper (omdat hij niet weet waar hij is), maar ook op de situatie waarin een gedragswetenschapper de jongere feitelijk wel zou kunnen onderzoeken maar dat het niet wenselijk is vanwege het risico dat de jongere zich dan zal onttrekken. De verklaring van de gedragswetenschapper moet in principe tegelijk met het verzoek worden ingediend. Dat is de hoofdregel. Echter, in noodgevallen zoals ook door de raad voor de rechtspraak omschreven, kan de verklaring pas bij de behandeling van het verzoek worden overgelegd.

In het kader van de Wet bopz blijft het voor de burgemeester natuurlijk ook mogelijk om in acute situaties jeugdigen waarbij sprake is van een stoornis van de geestvermogens die gevaar doet veroorzaken, in bewaring te laten stellen. Er moet dan sprake zijn van gevaar en een ernstig vermoeden dat dit gevaar veroorzaakt wordt door een stoornis van de geestvermogens van de jeugdige, het gevaar niet buiten een psychiatrisch ziekenhuis kan worden afgewend en het gevaar zo onmiddellijk dreigend is dat een machtiging niet kan worden afgewacht. Een koppeling met opgroei- en opvoedingsproblemen is hier dus, net als bij een bopz-machtiging niet noodzakelijk.

Overeenkomstig artikel 6.1.2, negende lid, is ook voor de spoedmachtiging voorzien in een mogelijkheid om de jeugdige ondanks het intrekken van ouderlijke toestemming in de gesloten accommodatie (gedwongen) te laten verblijven. Dit kan bij de spoedmachtiging ten hoogste voor de duur van de spoedmachtiging, die op grond van artikel 6.1.13 geldt tot het tijdstip waarop een beslissing op een verzoek om een machtiging is genomen, doch ten hoogste twee weken.

Artikel 6.1.4

Dit artikel stelt in het eerste lid de mogelijkheid tot het verlenen van een voorwaardelijke machtiging open. Dat is een wijziging ten opzichte van de Wjz, waar deze mogelijkheid niet bestond. De voorwaardelijke machtiging is opgenomen om, in combinatie met de mogelijkheid tot schorsing op grond van artikel 6.1.13, vijfde lid, een trajectbenadering mogelijk te maken. Daarbij begint de jeugdige zijn behandeltraject in gesloten setting en voltooit hij deze in een gedurende het verloop van de tijd steeds meer open setting. Zie voor nadere toelichting artikel 6.1.13, vijfde lid.

Het tweede tot en met vierde lid bevatten de criteria voor het verlenen van een dergelijke machtiging. De criteria die opgenomen zijn in het tweede lid vormen daarbij, net als bij artikel 6.1.2, de belangrijkste inhoudelijke criteria. Er moet sprake zijn van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren, die noodzaken tot jeugdhulp in de zin van onderhavige wet. Verder moeten de ernstige belemmeringen slechts buiten de gesloten instelling afgewend kunnen worden door het stellen van voorwaarden. Een van die voorwaarden zal in ieder geval zijn dat de jeugdige zich onder behandeling stelt van de jeugdhulpaanbieder, overeenkomstig hetgeen hieromtrent in het hulpverleningsplan is opgenomen. Dit is ook logisch omdat jeugdhulp immers noodzakelijk is om de ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren het hoofd te kunnen bieden.

Het vijfde en zesde lid bepalen dat, naast de stukken die bij een verzoek gericht op het verkrijgen van een voorwaardelijke machtiging moeten worden overgelegd, een hulpverleningsplan moet worden overgelegd, dat door de jeugdhulpaanbieder die de jeugdhulp opgenomen in de voorwaarden, buiten het gesloten kader zal leveren en de beoogde gesloten jeugdhulpaanbieder is vastgesteld.

Ten aanzien van het hulpverleningsplan gelden de eisen zoals deze in artikel 4.1.2 aan het hulpverleningsplan worden gesteld. Een hulpverleningsplan is van essentieel belang, omdat daarin niet alleen de voorgenomen jeugdhulp is opgenomen maar ook de voorwaarden die maken dat de jeugdige, hoewel deze ernstige opgroei- en opvoedproblemen heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren, toch buiten de gesloten accommodatie kan verblijven. Ook de wijze waarop de jeugdhulpaanbieder er op toeziet dat de hulpverlening buiten de gesloten

accommodatie kan plaatsvinden, moet worden opgenomen in het hulpverleningsplan. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden ligt bij de jeugdhulpaanbieder die bereid is de jeugdige op te nemen in de gesloten accommodatie als de jeugdige de voorwaarden niet naleeft. In het hulpverleningsplan moet worden aangegeven welke jeugdhulpaanbieder dit is.

In het zevende lid is aangegeven dat als voorwaarde bij het verlenen van een voorwaardelijke machtiging in ieder geval geldt dat de jeugdige zich onder behandeling stelt van de jeugdhulpaanbieder, overeenkomstig hetgeen hieromtrent in het hulpverleningsplan is opgenomen. De rol van de ouders, het sociale netwerk rondom de jeugdige en een eventueel verblijf in een open accommodatie voor jeugdhulp, zijn belangrijke factoren bij de beoordeling van de vraag of het gevaar buiten de inrichting kan worden afgewend. Voor een jeugdige bijvoorbeeld zonder steun van zijn sociale omgeving en zonder vrijwillig verblijf in een open accommodatie zal de voorwaardelijke machtiging praktisch ondenkbaar zijn. Deze personen uit de directe omgeving van de jeugdige hebben vooral een signalerende rol. Waarnemingen uit de directe omgeving van de jeugdige kunnen een belangrijke rol spelen bij de oordeelsvorming van de jeugdhulpaanbieder omtrent het al dan niet verantwoord zijn van diens verblijf buiten de gesloten accommodatie. Voor het aanvaarden van de jeugdhulp gelden dezelfde regels als in zijn algemeenheid van toepassing zijn op de instemming met de verlening van jeugdhulp: voor jeugdigen tot de leeftijd van twaalf jaar zijn de ouders het aanspreekpunt, voor jeugdigen tussen de twaalf en de zestien jaar zowel de jeugdige als de ouders en voor jeugdigen vanaf zestien jaar is de jeugdige zelf het aanspreekpunt.

In het achtste lid is aangegeven dat het de rechter vrijstaat naast in de in het zesde lid genoemde algemene voorwaarde andere voorwaarden te stellen, mits deze betrekking hebben op het gedrag van de jeugdige en voor zover dit gedrag de ernstige opgroei- en opvoedproblemen beïnvloedt.

Het negende lid bevat de voorwaarde dat een voorwaardelijke machtiging alleen kan worden verleend als de jeugdige instemt met de voorwaarden of als redelijkerwijs aan te nemen is dat de jeugdige de voorwaarden zal naleven. Als de jeugdige daarmee niet instemt kan de voorwaardelijke machtiging immers nimmer aan haar doel beantwoorden.

Het elfde lid regelt de procedure voor de verlenging van de voorwaardelijke machtiging. De procedure is gelijk aan die voor de verlening van de eerste voorwaardelijke machtiging.

Artikel 6.1.5

Dit artikel legt de mogelijkheid tot wijziging van het hulpverleningsplan bij de jeugdhulpaanbieder en jeugdige tezamen. Voor wijziging van de overige voorwaarden is rechterlijke tussenkomst vereist. Daarbij gelden dezelfde eisen als voor het opleggen van voorwaarden.

Artikel 6.1.6

Dit artikel regelt de gedwongen opneming ingeval de jeugdige de voorwaarden niet nakomt of, ondanks de naleving van de voorwaarden, buiten de gesloten accommodatie de ernstige belemmering van de ontwikkeling naar volwassenheid als gevolg van de ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen, niet langer kan worden afgewend.

In overeenstemming met het advies van de Raad voor de rechtspraak is in het eerste lid verduidelijkt dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden rust bij de jeugdhulpaanbieder die bereid is de jeugdige op te nemen in de gesloten accommodatie als de jeugdige deze voorwaarden niet naleeft.

Ingevolge het derde lid is de jeugdhulpaanbieder bevoegd, maar niet verplicht de jeugdige te doen opnemen als deze zich niet aan de voorwaarden houdt. De voorwaardelijke machtiging is in deze gevallen de titel tot opneming. Als er een voorwaardelijke machtiging is verleend kan geen sprake meer zijn van vrijwillige opneming, omdat daarmee de jeugdige zich van een voorwaardelijke machtiging zou kunnen ontdoen.

Het vierde lid stelt dat de jeugdhulpaanbieder zich, voordat hij de beslissing tot opneming neemt, op de hoogte dient te stellen van de actuele situatie rondom de opgroei- en opvoedproblemen van de jeugdige.

Ook bij de opname van een jeugdige op grond van een voorwaardelijke machtiging zal de jeugdhulpaanbieder zich, net als de rechter bij de verlening van de machtiging en het college bij het nemen van het besluit inzake de benodigde jeugdhulp en het gesloten verblijf, met artikel 8 EVRM in het achterhoofd moeten afvragen of de opname en het verblijf het geëigende middel is om het doel te bereiken. Ook hij zal hierbij moeten kijken naar de subsidiariteit en de proportionaliteit. Is opname echt noodzakelijk om de benodigde jeugdhulp te geven of kan het ook buiten de gesloten accommodatie en rechtvaardigt de problematiek de opneming en het verblijf? Dit kan verschuiven naarmate het verloop van de tijd. De problematiek van de jeugdige kan immers vlak na het moment dat de machtiging verleend is, ernstiger zijn dan indien er 1,5 jaar zijn verstreken en een ingezette behandeling goed aanslaat. In het laatste geval zal het minder voor de hand liggen om een jeugdige op te nemen als hij een voorwaarde overtreedt dan in het eerste geval.

Een geëffectueerde voorwaardelijke machtiging geldt als een gewone machtiging tot verblijf in de gesloten accommodatie voor het nog niet verstreken gedeelte van de geldigheidsduur, met een maximum van zes maanden. Als na afloop van de geldigheidsduur verblijf in de gesloten accommodatie nog steeds noodzakelijk is, zal een gewone machtiging gesloten jeugdhulp moeten worden aangevraagd. Ingevolge het zesde lid moet de jeugdhulpaanbieder uiterlijk vier dagen na zijn beslissing de jeugdige te doen opnemen deze daarvan schriftelijk in kennis stellen. Deze schriftelijke kennisgeving, die de motieven voor de beslissing bevat, is nodig om in rechte tegen de beslissing te kunnen opkomen.

Artikel 6.1.7

Dit artikel waarborgt de toegang tot de rechter ingeval een wijziging van het hulpverleningsplan na het verlenen van de voorwaardelijke machtiging en ingeval de jeugdhulpaanbieder de jeugdige heeft doen opnemen. De procedure is vergelijkbaar met die van het intrekken van de voorwaardelijke machtiging ingevolge de Wet bopz. Tegen een beslissing van de rechter staat ingevolge artikel 6.1.13, zevende lid, hoger beroep open en wordt aan de jeugdige ingevolge artikel 6.1.10 een raadsman toegevoegd.

Artikel 6.1.8

Dit artikel bevat een regeling van degenen die de rechter kunnen verzoeken een machtiging te verlenen. Het gaat in de eerste plaats om het college. Dit ligt voor de hand nu voor afgifte van de machtiging een besluit van het college nodig is dat de jeugdige een voorziening nodig heeft, inhoudende jeugdhulp met verblijf niet zijnde verblijf bij een pleegouder. In de tweede plaats wordt de raad voor de kinderscherming genoemd. Dit sluit aan bij de huidige regeling van de verzoeken om een machtiging uithuisplaatsing. Omdat dit afwijkt van de Wjz, waarbij deze taken werden uitgevoerd door het bureau jeugdzorg en de raad voor de kinderscherming, zullen over de onderlinge taakverdeling afspraken gemaakt moeten worden. Optreden van de raad is in ieder geval aan de orde in een geval zoals omschreven in artikel 6.1.2, zevende lid. Het gaat dan om gevallen waarin het college van oordeel dat er geen gesloten plaatsing nodig is, terwijl de raad dit wel nodig vindt. Dit sluit aan bij de huidige regeling van artikel 265 van Boek 1 van het BW, waarin de raad een vangnetfunctie heeft ten aanzien van onder toezicht gestelde of onder gezinsvoogdij geplaatste jeugdigen. Ook anders ten opzichte van de Wjz is dat daar waar het verzoek betrekking heeft op een jeugdige die onder toezicht is gesteld, ten aanzien van wie tevens een ondertoezichtstelling wordt verzocht, of ten aanzien van wie een gecertificeerde instelling de voogdij uitoefent, ook de officier van justitie de mogelijkheid krijgt om een verzoek tot verlening van een machtiging te doen. Deze verandering heeft als doel de procedures rondom de ondertoezichtstelling en de gesloten jeugdhulp beter op elkaar af te stemmen. Als laatste kan ingeval van een jeugdige ten aanzien van wie een gecertificeerde instelling de gezinsvoogdij of de voogdij uitoefent ook deze instelling het verzoek tot verlening van een machtiging doen.

Ouders zijn niet opgenomen bij de personen die om een machtiging kunnen verzoeken, aangezien ouders het college kunnen vragen om een voorziening te treffen inhoudende gesloten jeugdhulp. Omdat ouders op deze wijze hun betrokkenheid vorm kunnen geven, is een directe mogelijkheid van aanvraag van een machtiging niet nodig. Het voorgestelde tweede lid verklaart de procedure die geldt voor het verkrijgen van een ondertoezichtstelling van overeenkomstige toepassing voor het verkrijgen van een machtiging.

Artikel 6.1.9

Aan de basis van een machtiging moet een besluit liggen van het college dat strekt tot jeugdhulp met gesloten verblijf in een gesloten accommodatie van een jeugdhulpaanbieder. Hierbij zal het college gemotiveerd moeten aangeven dat de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die noodzaken tot jeugdhulp met gesloten verblijf en verder dat aan de andere criteria voor het verlenen van een machtiging is voldaan. Daarnaast is de instemming nodig van een gedragswetenschapper die de jeugdige kort tevoren heeft onderzocht. Zonder dat een dergelijk besluit of instemmende verklaring is overgelegd kan de rechter geen machtiging verlenen. In crisissituaties kan geen besluit worden overgelegd, dan volstaat het overleggen van een verklaring van de gedragswetenschapper (derde lid). Wordt het verzoek gedaan door de raad voor de kinderscherming, dan dient de raad een verklaring te overleggen waaruit blijkt dat een machtiging is vereist.

Artikel 6.1.10

De procedure tot het verkrijgen van een machtiging is, als gevolg van het opnemen van de woorden «op verzoek» in de artikelen 6.1.2 en 6.1.3, de verzoekschriftprocedure van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) van toepassing, waaronder de speciale procedure van de eerste afdeling van de zesde titel van Boek 3 Rv. Het onderhavige artikel bevat aanvullingen op die regeling, die recht doen aan de ingrijpendheid van de maatregel. Zo wordt aan de rechter in beginsel niet de vrijheid gelaten de jeugdige niet te horen. Het eerste lid vereist dat de rechter de jeugdige en de indiener van het verzoek (het college, de raad voor de kinderscherming, de officier van justitie of de gecertificeerde instelling) hoort. Van het horen kan slechts worden afgezien als de rechter vaststelt dat de persoon niet bereid is zich te laten horen. Voor de spoedeisende gevallen wordt echter een uitzondering gemaakt, daar is artikel 800, derde lid, van Boek 3, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van overeenkomstige toepassing verklaard. Hierdoor kan spoedmachtiging gesloten jeugdhulp aanstonds worden gegeven, indien de behandeling niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige. Deze beschikkingen verliezen echter wel hun kracht na verloop van twee weken, tenzij de belanghebbenden binnen deze termijn in de gelegenheid zijn gesteld hun mening kenbaar te maken.

Met het oog op de ingrijpendheid van de beslissing verplicht het voorgestelde derde lid voorts tot ambtshalve toevoeging van een raadsman aan de jeugdige, wat overigens niet betekent dat de jeugdige daarna niet zelf nog een andere advocaat kan uitkiezen.

Artikel 6.1.11

Dit artikel regelt de informatieverstrekking over de machtiging aan alle betrokkenen. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak zijn hier de verzoeker en de raadsman van de jeugdige aan toegevoegd. Omdat de verzoeker is toegevoegd is het niet langer nodig dat het college en de raad voor de kinderscherming een afschrift van de beschikking ontvangen indien zij geen verzoeker zijn. Dat is thans ook geen gebruik en zou leiden tot een toename van de werklast en dus de kosten. Deze partijen zijn derhalve weggelaten als partijen waaraan een afschrift gezonden zou moeten worden. De inspectie is toegevoegd als partij, nu deze in het kader van haar toezichthoudende taak deze informatie nodig heeft.

Artikel 6.1.12

Eveneens in afwijking van de algemene regeling in Rv wordt het niet aan de rechter overgelaten te bepalen of zijn beschikking uitvoerbaar bij voorraad is. Het gaat om jeugdigen die dringend behoefte hebben aan hulp. Het zou onverantwoord zijn hen gedurende een beroepstermijn deze jeugdhulp te onthouden.

Het is aan de rechter de geldigheidsduur van de machtiging te bepalen, zij het dat deze voor de «gewone» machtiging gebonden is aan de maximale duur van ten hoogste één jaar. De rechter zal van geval tot geval moeten bezien voor welke periode de aard van de problemen van de jeugdige en de noodzaak deze in een gesloten accommodatie aan te pakken, een machtiging rechtvaardigen. Het ligt voor de hand dat de termijn gedurende welke een machtiging zal gelden korter wordt indien de behandeling in een afrondende fase verkeert. Als de machtiging is verlopen omdat de termijn van het besluit van het college is verstreken, dan dient een nieuwe machtiging gevraagd te worden.

De spoedmachtiging heeft een maximale periode van twee weken. In overeenstemming met het advies van de Raad voor de rechtspraak is deze termijn afgestemd op die van de voorlopige ondertoezichtstelling. Zij vervalt in elk geval als er een beslissing op een machtigingsverzoek is genomen. Is die beslissing het verlenen van een machtiging dan is de spoedmachtiging overbodig. Wordt de machtiging niet verleend dan is er geen rechtsgrond meer voor gesloten jeugdhulp.

De eerste voorwaardelijke machtiging heeft een maximale duur van zes maanden en de daaropvolgende voorwaardelijke machtigingen hebben een maximale duur van een jaar.

Met het opnemen van termijnen geeft de voorgestelde regeling invulling aan het EVRM dat regelmatige toetsing van de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming voorschrijft. Verlenging van het verblijf in de gesloten accommodatie na de duur van een jaar is mogelijk. Hiertoe dient een nieuwe machtiging te worden aangevraagd.

Om oneigenlijk gebruik van de «gewone» machtiging te voorkomen, namelijk dat de machtiging wordt gebruikt als stok achter de deur om medewerking van de ouders af te dwingen, bepaalt het derde lid dat de machtiging vervalt als deze niet binnen drie maanden na verlening ten uitvoer wordt gelegd. Dit artikellid is gelijklozend aan artikel 262, derde lid, boek 1 BW.

Het vijfde lid is nieuw ten opzichte van de Wjz en geeft invulling aan de trajectaanpak zoals in het algemeen deel van deze toelichting werd beschreven. Indien de jeugdige in een open vorm van verblijf wordt geplaatst, wordt de tenuitvoerlegging van de machtiging geschorst. De machtiging blijft wel «boven de markt hangen». Dit betekent dat de tenuitvoerlegging – eventueel tijdelijk – kan worden hervat als de jeugdige een terugval heeft. Als criterium voor hervatting geldt vanzelfsprekend dat de tenuitvoerlegging nodig moet zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de jeugdhulp die hij nodig heeft onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken. Als de jeugdige het niet eens is met het intrekken van een schorsing, kan hij – net als bij de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke machtiging – een beslissing van de kinderrechter vragen op dit punt.

Het niet ten uitvoer leggen van de machtiging verandert niets aan de termijn gedurende welke de machtiging geldt. De termijn kan dus aflopen in de periode dat de tenuitvoerlegging is geschorst. Is het nodig om de mogelijkheid van terugplaatsing te houden dan zal een voorwaardelijke machtiging moeten worden gevraagd. Dit maakt het mogelijk om voorwaarden te verbinden aan een machtiging en waar bij overtreding van die voorwaarden de jeugdige alsnog kan worden opgenomen in een gesloten accommodatie.

Het zesde lid regelt de onderlinge informatie-uitwisseling.

Het zevende lid regelt dat tegen een beschikking van de rechterlijke machtiging en tegen een beschikking inzake een verzoek tot vervallen verklaren van een wijziging van het hulpverleningsplan of tot opnemings bij een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp hoger beroep open staat bij het Hof. Hiermee wordt gehoor gegeven aan het advies van NOvA op dit punt.

Artikel 6.1.13

Het eerste lid schrijft voor dat een afschrift van een beslissing in het kader van de gesloten jeugdhulp wordt opgenomen in het dossier. Deze bepaling komt in de plaats van de bepaling in artikel 29h, tweede lid, Wjz, die luidt dat bij opnemings van de jeugdige in een gesloten accommodatie de machtiging moet worden overgelegd. Deze beslissingen vormen de grondslagen voor gedwongen opnemings en verblijf van de jeugdige. Het vasthouden zonder machtiging levert wederrechtelijke vrijheidsberoving op in de zin van de artikelen 282 en 283 van het Wetboek van Strafrecht. Vandaar dat de jeugdhulpaanbieder – en ook de betrokken hulpverlener – er zeker van moet zijn en moet kunnen aantonen dat een machtiging is verleend.

Artikel 6.1.14

Dit artikel opent de mogelijkheid om regels te stellen met betrekking tot het verzoekschrift en de verschillende verklaringen. Hiermee kan uniformiteit worden bereikt. Om te voorkomen dat de kinderrechter straks een grote verscheidenheid aan verzoekschriften van de verschillende gemeenten ontvangt, ligt het voor de hand om bij ministeriële regeling een model verzoekschrift voor te schrijven.

Artikel 6.2.1

Om toezicht te kunnen houden op de gesloten jeugdhulp aan jeugdigen, moet vooraf duidelijk zijn waar jeugdigen in een dergelijk geval kunnen worden opgenomen en verblijven. De inspectie moet, met andere woorden, weten waar de jeugdigen zitten die met dwang geconfronteerd worden. Daarom is voorzien in de verplichting tot registratie in een openbaar register van de gesloten accommodaties waarin daarvan sprake kan zijn. Deze verplichting ziet op locatieniveau, niet op de rechtspersoon. Van de registratie wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Om verantwoorde jeugdhulp te kunnen leveren, zal de bouwkundige voorziening zodanig moeten zijn dat de machtiging daar op verantwoorde wijze kan worden ten uitvoer gelegd. Het gaat daarbij niet alleen om de veiligheid, maar ook om de bouwkundige voorzieningen die maken dat de gesloten accommodatie geschikt is voor opvoedkundige doeleinden. Bij of krachtens amvb kunnen daarom criteria worden uitgewerkt omtrent de geschiktheid van de gesloten accommodatie. De bouwkundige voorziening zal ondermeer afgestemd moeten zijn op de moeilijke doelgroep. Deze norm zullen niet vooraf worden getoetst maar zijn onderwerp van permanent toezicht.

De verplichting tot registratie en de regels die bij of krachtens amvb gesteld kunnen worden aan de accommodatie komen in de plaats van het systeem van aanwijzen zoals dit bestond onder de Wjz. Door deze wijziging vindt een betere aansluiting plaats op het systeem zoals dit ook binnen de gezondheidszorg wordt gehanteerd.

Artikel 6.2.2

In artikel 6.2.2, eerste lid, is bepaald dat jeugdigen alleen gesloten jeugdhulp kunnen ontvangen in een geregistreeerde gesloten accommodatie van een gecertificeerde jeugdhulpaanbieder.

Het tweede lid bevat de uitzondering op de regel dat een machtiging alleen ten uitvoer kan worden gelegd in een geregistreeerde gesloten accommodatie. Bij jeugdigen van 12 jaar of ouder kan de machtiging op

verzoek van het college of de raad voor de kinderbescherming ten uitvoer worden gelegd in een justitiële jeugdinrichting. Het betreft hier een zorginhoudelijke overweging die kan leiden tot een uitzondering op de hoofdregel. Deze zorginhoudelijke overweging hoort door het college of de raad voor de kinderbescherming gemaakt te worden. Tenuitvoerlegging van een machtiging gesloten jeugdhulp in een justitiële jeugdinrichting kan alleen als de rechter dit in zijn beschikking inzake de machtiging uitdrukkelijk bepaalt en indien de plaatsing in een justitiële jeugdinrichting in het belang van de jeugdige is. Bij belang van de jeugdige kan gedacht worden aan de aard van de problematiek, de geschiedenis van de jeugdige, eerdere ontsnaptingen uit gesloten accommodaties of bijvoorbeeld de behoefte aan een zeer specialistische behandeling die maar op één of enkele plekken in het land wordt geboden. Bij het bepalen of het belang van de jeugdige tot een uitzondering op de hoofdregel kan leiden, dient speciale aandacht te worden besteed aan de eventuele kwetsbaarheid van een jeugdige. Een indicatie voor de kwetsbaarheid van een jeugdige kan onder andere gevonden worden in de afwezigheid van een strafrechtelijk verleden. Onder belang van de jeugdige verstaan wij niet eventuele capaciteitsproblemen. Omdat het hier een uitzondering op de hoofdregel betreft mag de kinderrechter van het college of de raad voor de kinderbescherming verlangen dat gemotiveerd onderbouwd wordt waarom het belang van de jeugdige een tenuitvoerlegging van de machtiging gesloten jeugdhulp in een justitiële jeugdinrichting vereist. Door de verwijzing naar de Bij is op de tenuitvoerlegging de Bij en niet de onderhavige wet van toepassing is. De uitzonderingssituatie van het tweede lid hoeft niet te gelden voor de situatie waarin een strafrechtelijk geplaatste jeugdige in een gesloten accommodatie geplaatst moet worden. Immers, met een besluit van het college en een machtiging gesloten jeugdhulp kan een jeugdige, niettegenstaande het feit dat deze een strafbaar feit heeft gepleegd, in een gesloten accommodatie geplaatst worden. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat de straf of strafrechtelijke maatregel afgerond is.

Artikel 6.2.3

Deze bepaling stelt buiten twijfel dat een leerplichtige jeugdige ook gedurende de tenuitvoerlegging van de machtiging aan zijn leerplicht moet voldoen. Aangezien de ouders of verzorgers de op hun rustende verplichtingen ingevolge de Leerplichtwet niet in kunnen vullen, moet die verplichting berusten bij de jeugdhulpaanbieder waar de jeugdige verblijft. De jeugdhulpaanbieder kan op verschillende wijze invulling geven aan deze plicht. Hij kan de jeugdige in de gelegenheid stellen naar een reguliere school te gaan. Hij kan ook binnen de gesloten accommodatie of op het daarbij behorende terrein zelf in scholing voorzien. Deze scholing dient vanzelfsprekend aan de onderwijswetgeving te voldoen.

Artikel 6.2.4

Artikel 6.2.4 regelt de huisregels en regels omtrent de bevoegdheden voor het nemen van beperkende beslissingen binnen de gesloten accommodatie hierin. Het eerste lid geeft aan dat de jeugdhulpaanbieder een regeling opstelt waarin is opgenomen wie tot het nemen van welke beslissing bevoegd is en welke procedure daarbij gevolgd dient te worden.

Artikel 6.3.1 tot en met 6.3.5

In de onderhavige artikelen zijn maatregelen opgenomen die een beperking van de vrijheid inhouden van jeugdigen die opgenomen zijn in een gesloten accommodatie. Deze maatregelen kunnen slechts door de

jeugdhulpaanbieder, of in het geval van vervoer door de vervoerder, toegepast worden voor zover zij noodzakelijk zijn om het met de jeugdhulp beoogde doel te bereiken of in een aantal gevallen voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen of voor zover dit nodig is om te voorkomen dat de jeugdhulp aan andere jeugdigen wordt tegengewerkt. De met de jeugdhulp beoogde doelen zijn de jeugdige in staat te stellen gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren. Telkens als een vrijheidsbeperkende maatregel wordt genomen dient daarom een afweging gemaakt te worden of deze maatregel noodzakelijk is om de genoemde doelen te bereiken. Ook hierbij dient, net als bij de vrijheidsbeneming op basis van de machtiging, met artikel 8 EVRM in het achterhoofd, gekeken te worden naar de subsidiariteit en proportionaliteit. De vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen een beschermend karakter hebben indien de jeugdige daarmee wordt beschermd tegen zichzelf (bijvoorbeeld vanwege – dreiging van – automutilatie of suïcide) of tegen belemmerende invloed van anderen op de noodzakelijke jeugdhulp. Zo kan het bijvoorbeeld nodig zijn om het telefoonverkeer te beperken, om een meisje uit de invloedssfeer van een «loverboy» te houden.

Artikel 6.3.1

Het onderhavige artikel bevat de maatregelen die een beperking van de bewegingsvrijheid in en rond de gesloten accommodatie inhouden. Het tweede lid, onderdeel a betreft beperking van de bewegingsvrijheid in en rond de gesloten accommodatie. Denkbaar zijn maatregelen die inhouden dat de jeugdige op een bepaalde tijd niet meer van de kamer of afdeling af mag. Onderdeel b biedt de mogelijkheid om de jeugdige voor een bepaalde periode in afzondering te plaatsen. Afzondering is bedoeld als uiterste maatregel, die toegepast wordt als niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden volstaan, zoals tijdelijke verwijdering uit de groep of uitsluiting van een of meer activiteiten. De maatregel kan worden genomen naar aanleiding van incidenten binnen de accommodatie, zoals bijvoorbeeld gedrag dat bedreigend is voor andere jeugdigen of hulpverleners. De wet bepaalt niet dat afzondering moet plaatsvinden in een specifieke ruimte. Het kan gaan om een speciale afzonderingsruimte, maar ook om de eigen kamer van de jeugdige. De verantwoorde zorg zal de omstandigheden bepalen waaronder afzondering kan plaatsvinden. Zo zal bij zeer jonge kinderen tijdens de afzondering altijd een personeelslid aanwezig moeten zijn. Interne overplaatsing of overplaatsing naar een andere gesloten accommodatie is eveneens mogelijk (onderdeel c). Ook deze maatregel kan genomen worden als er sprake is van gedrag dat bedreigend is voor andere jeugdigen of hulpverleners. Het kan voorkomen dat jeugdigen onderling zo'n slechte invloed op elkaar hebben of zo slecht met elkaar om kunnen gaan dat het voor alle partijen beter is ze uit elkaar te plaatsen. Ten slotte kan de maatregel van vastpakken en vasthouden worden toegepast. Dat wil zeggen fixeren zonder toepassing van mechanische middelen. Anders dan op grond van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) is toepassing van mechanische middelen tijdens een situatie van afzondering niet mogelijk. Deze middelen worden in de justitiële jeugdinrichtingen zelden of nooit toegepast. Indien dergelijke middelen nodig zijn zal er veelal sprake zijn van een zodanige geestelijke stoornis dat de jeugdige beter geholpen kan worden in een psychiatrisch ziekenhuis.

De in het onderhavige artikel genoemde maatregelen kunnen slechts worden toegepast voor zover dit nodig is om het met de jeugdhulp beoogde doel te bereiken of voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen. De maatregelen kunnen niet langer worden

toegepast om te bezien of de huisregels worden nageleefd. In de Wjz is dit nog wel mogelijk. Besloten is om deze mogelijkheid te laten vervallen omdat de mogelijkheid om deze maatregelen toe te passen wanneer de huisregels niet worden nageleefd als een te zwaar middel gezien wordt. Aan de vorm en inhoud van de huisregel worden vrijwel geen (wettelijke) eisen gesteld. De rechtspositie van de jongere wordt daardoor onvoldoende sterk geacht om de toepassing van deze maatregelen ter handhaving van deze huisregels toe te staan. Tot nu toe zijn er geen zorgelijke signalen vanuit de praktijk waargenomen, niettemin acht de wetgever het onwenselijk om deze mogelijkheid in de onderhavige wet te continueren. Van de toepassing van de plaatsing in afzondering en de (tijdelijke) overplaatsing wordt ingevolge het vierde lid melding gedaan aan de gezinsvoogd en de ouders als de jeugdige niet onder toezicht staat.

Artikel 6.3.2

De gesloten plaatsing is noodzakelijk om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan de jeugdhulp die hij nodig heeft. Dit brengt met zich dat het noodzakelijk is dat de jeugdige ook meewerkt aan de noodzakelijke jeugdhulp. Deze bepaling biedt het kader voor het tegen de wil van de jeugdige toepassen van jeugdhulpverleningsprogramma's; jeugdhulpprogramma's kunnen worden toegepast voor zover dit nodig is in om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken of voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen. Hulpverleningsprogramma's zijn een belangrijk onderdeel van de binnen de gesloten accommodatie te verlenen jeugdhulp. Aan die programma's moeten jeugdigen zich niet kunnen onttrekken, omdat anders het doel van de jeugdhulp niet bereikt kan worden.

Onderdeel b van het eerste lid, biedt de jeugdhulpaanbieder de mogelijkheid inbreuk te maken op de lichamelijke integriteit van de jeugdige door hem te verplichten te gedogen dat ten aanzien van hem een geneeskundige behandeling wordt verricht. Hierbij is het volgende kader van belang. Voor geneeskundige handelingen is in beginsel de toestemming van de jeugdige, en indien de jeugdige ouder dan twaalf en jonger dan zestien jaar is, tevens de toestemming van de ouder die het ouderlijk gezag over hem uitoefenen, of van zijn voogd vereist. De geneeskundige behandeling zal veelal bestaan uit het toedienen van medicijnen. Ook kan het evenwel om een acuut ingrijpen gaan, bijvoorbeeld het maken van een röntgenfoto om te constateren of de jeugdige voorwerpen heeft ingeslikt of op andere wijzen heeft ingebracht die een ernstig gevaar opleveren voor zijn gezondheid en in die zin een behandeling nodig is voor de veiligheid van de jeugdige. Onder ernstig gevaar voor de gezondheid van de jeugdige dient allereerst levensgevaar te worden verstaan en voorts ook het gevaar voor ernstige zelfverminking of blijvende invaliditeit. Een gedwongen medicatie kan ook toelaatbaar zijn, indien deze wordt toegepast ter afwending van ernstig gevaar voor de gezondheid en veiligheid van anderen. Gelet op het ingrijpende karakter van de gedwongen geneeskundige handeling moet steeds worden overwogen of het beoogde doel niet met andere middelen kan worden bereikt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een jeugdige, zonder medicatie een ernstig gevaar oplevert voor anderen en daartoe noodgedwongen zou moeten worden afgezonderd. Indien zijn toestand hierdoor zou verslechteren, is het denkbaar dat de gedwongen medicatie als minder ingrijpend moet worden beschouwd dan de afzondering.

Artikel 6.3.2 geeft echter een bevoegdheid bij de instelling, maar legt geenszins een verplichting tot handelen bij de medicus. Of, en zo ja, welk medisch ingrijpen is geïndiceerd dient deze volgens zijn professionele

maatstaf te beoordelen. Dit artikel verschaft de arts – op aangeven van de jeugdhulpaanbieder – wel een uitdrukkelijke legitimatie om zonder toestemming van de betrokkene, althans tegen diens wil, een inbreuk te maken op zijn lichamelijke integriteit.

Op het voorschrijven en toedienen van medicijnen is de Wet BIG onverkort van toepassing. Dit betekent dat alleen degenen die ingevolge die wetgeving bevoegd zijn tot het voorschrijven en toedienen van medicijnen deze maatregel kunnen toepassen. Zo is bijvoorbeeld het toedienen van injecties een voorbehouden handeling voor verpleegkundigen en artsen.

De regeling van het onderhavige artikel vormt een *lex specialis* ten opzichte van de regeling van de behandelovereenkomst in de Wgbo. Dit betekent dat het toestemmingsvereiste van de Wgbo niet geldt, in die gevallen waarin de geneeskundige behandeling noodzakelijk is om de doelen van de gesloten jeugdhulp te bereiken. Voor geneeskundige behandelingen die niet in relatie tot de doelen van de gesloten jeugdhulp staan, geldt de Wgbo onverkort. Ook in deze gevallen is er dus weer sprake van een afweging van belangen, van proportionaliteit en subsidiairiteit. Dit geldt zowel voor toestemming door de jeugdige als van degene die het gezag over hem heeft. Van de toepassing wordt ingevolge het tweede lid melding gedaan aan de gecertificeerde instelling (gezinsvoogd) en de ouders als de jeugdige niet onder toezicht staat. Tevens dient melding te worden gedaan aan de inspectie voor de gezondheidszorg van psychiatrische behandelingen onder dwang.

Artikel 6.3.3

Beperkingen in het contact met de buitenwereld kunnen nodig zijn om te voorkomen dat het doel van de gesloten jeugdhulp wordt tegengewerkt. Artikel 6.3.3. geeft de mogelijkheid het contact met de buitenwereld te beperken. Een aantal factoren die meespelen bij de belangenafweging die uiteindelijk leidt tot een dergelijke vrijheidsbeperking leiden zijn de invloed op de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van de jeugdige, de frustrering van de uitvoering van het behandelplan, de bescherming van slachtoffers of andere bij misdrijven betrokkenen en de voorkoming of opsporing van strafbare feiten. Zo kan briefwisseling worden onderschept van en aan meisjes die slachtoffer zijn geworden van zogenoemde *loverboys*.

Ook de huisregels kunnen beperkingen bevatten van het contact met de buitenwereld, zo kan worden bepaald dat na een bepaald tijdstip niet meer gebeld mag worden. Met hetzelfde doel kan tot beperking worden besloten van telefoonverkeer of communicatie via andere middelen (bv. internet). Bezoek kan eveneens worden beperkt. Het hulpverleningsplan kan bepalen dat bepaalde personen (bv. de hierboven genoemde *loverboy*) niet op bezoek mogen komen. Ook contacten met ouders kunnen door de jeugdhulpaanbieder worden beperkt als zwaarwegende belangen van de jeugdige zich tegen bezoek verzetten. Dit laat onverlet de bevoegdheid van de gezinsvoogd tot beperking van contacten van een onder toezicht gestelde jeugdige met zijn ouder(s). Beperkingen kunnen voorts worden aangebracht in de duur van het bezoek of er kan worden bepaald dat er toezicht bij bezoek aanwezig is. Alhoewel het niet goed denkbaar is dat briefverkeer met personen, die in de Bjj als geprivilegieerd zijn aangemerkt, het doel van het verblijf kunnen tegenwerken, verklaart het vierde lid de dienaangaande bepalingen van de Bjj van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6.3.4

Artikel 6.3.4 geeft de mogelijkheid controlemaatregelen uit te oefenen die een vrijheidsbeperkende werking hebben. Ook hier wordt immers inbreuk wordt gemaakt op grondwettelijke rechten van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en van onaantastbaarheid van het lichaam, de kleding en van het lichaam van de jeugdige afgescheiden stoffen. Ook deze controlemaatregelen kunnen slechts worden toegepast, voor zover dit nodig is om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken of voor zover dit nodig is om te voorkomen dat de jeugdhulp aan andere jeugdigen wordt tegengewerkt. Onderzoek aan het lichaam kan geboden zijn indien bepaalde feiten of omstandigheden erop wijzen dat de jeugdige verdovende middelen of anderszins gevaarlijke voorwerpen (scheermesjes) heeft ingeslikt. Het kan dan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn om röntgenfoto's van de jeugdige te maken. De aard van het onderzoek zal bepalend zijn voor de vraag of dit door een arts, of in diens opdracht door een verpleegkundige moet worden verricht, gezien het verschil in bevoegdheden van de verschillende beroepsbeoefenaren op grond van de Wet BIG.

Bij onderzoek van urine op aanwezigheid van gedragsbeïnvloedende middelen dient te worden gedacht aan middelen vermeld op de bij Opiumwet behorende lijsten I en II, aan alcohol en aan medicijnen. Het gaat zowel om verboden middelen, als om middelen waarvan het ongecontroleerde gebruik dient te worden tegengegaan, zoals slaap- en kalmeringsmiddelen. Deze maatregel kan noodzakelijk zijn met het oog op het doel van de noodzakelijke jeugdhulp omdat een jeugdige die voortdurend onder invloed van verdovende middelen is, immers niet goed mee zal kunnen werken aan allerlei hulpverleningsprogramma's. Onderzoek van de kamer van de jeugdige op de aanwezigheid van voorwerpen die hij niet in zijn bezit mag hebben kan als dit noodzakelijk is met het oog op de orde of de veiligheid in de instelling. De aanleiding voor dit laatste dient te blijken uit dan wel aannemelijk te worden door feiten en omstandigheden.

Het onderzoek van de poststukken is niet gericht op de inhoudelijke communicatie van de betreffende post, maar op voorwerpen die zich in enveloppen of andere poststukken kunnen bevinden.

Net als bij de maatregelen genoemd in artikel 6.3.1 kunnen ook de controlemaatregelen niet langer worden toegepast om te bezien of de huisregels worden nageleefd.

Artikel 6.3.5

Artikel 6.3.7 voorziet in een expliciete wettelijke basis op grond waarvan beperkende maatregelen jegens de jeugdige tijdens vervoer van deze jeugdige kunnen worden genomen. Het gaat hierbij om enkele van de beperkende maatregelen zoals deze zijn omschreven in de artikelen 6.3.1 tot en met 6.3.4. Ingevolge deze artikelen is het mogelijk om onder voorwaarden een aantal maatregelen te nemen die een jeugdige in zijn vrijheid aantasten. Deze maatregelen kunnen op grond van artikel 6.3.1 alleen worden toegepast indien ze zijn opgenomen in het hulpverleningsplan en tevens is de toepassing ervan beperkt tot het terrein van de gesloten accommodatie. Het onderhavige artikel biedt een specifieke wettelijke basis voor het nemen van beperkende maatregelen jegens de jeugdige tijdens vervoer in het kader van gesloten jeugdhulp.

In het eerste lid wordt geregeld dat het mogelijk is om tijdens vervoer van en naar een gesloten accommodatie indien noodzakelijk vrijheidsbeperkende maatregelen jegens de jeugdige te nemen. Hiervoor dient ten minste een rechterlijke machtiging, in de zin van artikel 6.1.2, eerste lid,

jegens de jeugdige te zijn afgegeven. Normaal gesproken moeten de maatregelen ter beperking van de bewegingsvrijheid van de jeugdige in het hulpverleningsplan zijn opgenomen. Dit hulpverleningsplan wordt echter niet eerder vastgesteld dan nadat de jeugdige in de gesloten accommodatie is gearriveerd waar de machtiging ten uitvoer wordt gelegd. Het eerste lid treft daarom een regeling voor die situaties waarin er al wel een rechterlijke machtiging is afgegeven, maar het hulpverleningsplan nog moet worden vastgesteld. Het tweede lid stelt dat indien er wel een hulpverleningsplan is vastgesteld, de maatregelen in overeenstemming met dit hulpverleningsplan en uitvoer moeten worden gelegd.

Met betrekking tot reikwijdte van de bepaling geldt dat vervoersbewegingen die geen verband houden met de gesloten accommodatie waarin de jeugdige geplaatst wordt of geplaatst is, niet onder de reikwijdte van dit artikel vallen. Het vervoer van en naar huis vanuit de gesloten accommodatie in het kader van een rechterlijke machtiging valt wel onder de reikwijdte.

Met de formulering is de werking van artikel 813, eerste lid, onder b, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bewust niet uitgesloten. Ingevolge dat artikellid verleent het Openbaar Ministerie *zo nodig* zijn medewerking bij de overbrenging van de jeugdige naar een andere plaats. Gezien de ruimte die dit artikel biedt en de omstandigheid dat in de praktijk het Openbaar Ministerie zich beperkt tot gehechcentransport in het kader van een strafrechtelijke procedure, is in aansluiting op de scheiding van het strafrechtelijke traject van de rechterlijke machtiging het vervoer van de jeugdigen in het kader van de machtiging gesloten jeugdhulp geregeld in de onderhavige wet.

De tekst van de aanhef van het eerste lid is afgeleid van artikel 6.3.1. In die situaties waarin de jeugdige zich onttrekt aan de noodzakelijk geachte jeugdhulp of voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen, moet het mogelijk zijn voor de vervoerder om, binnen proportionele grenzen, maatregelen te nemen. Onder de duur van het vervoer worden mede verstaan de handelingen om de jeugdige in het vervoermiddel te doen plaatsnemen, waaronder ophalen en overdragen van de jeugdige.

In het eerste lid is een limitatieve lijst opgenomen van beperkende maatregelen waarover de vervoerder de beschikking heeft. Er is bewust voor gekozen alleen die beperkende maatregelen op te nemen die noodzakelijk zijn om het veilig vervoer van de jeugdige mogelijk te maken. Onderdeel a betreft het vastpakken en vasthouden. Dit heeft dezelfde betekenis als die artikel 6.3.1, onderdeel d, eraan geeft, dat wil zeggen: fixeren zonder toepassing van mechanische middelen, zoals een dwangbuis of handboeien. Toepassing van mechanische middelen is tijdens het vervoer niet toegestaan, aangezien het hier vervoer in het kader van gesloten jeugdzorg en geen vervoer in het kader van jeugd detentie betreft. Onderdeel b betreft het onderzoek aan kleding. Dit is een controlemaatregel die kan worden uitgevoerd op aanwezigheid van voorwerpen om te voorkomen dat de jeugdzorg aan anderen of de jeugdige zelf wordt tegengewerkt, bijvoorbeeld doordat de jeugdige drugs voor zichzelf of voor andere jeugdigen binnen de gesloten accommodatie brengt. Onderdeel c betreft de tijdelijke plaatsing in een afzonderlijke ruimte in het vervoermiddel. Hiertoe kan worden overgegaan, wanneer de jeugdige tijdens het vervoer gevaar voor zichzelf of anderen oplevert.

Het derde lid bevat een delegatiebepaling voor de aanwijzing door onze ministers van een vervoerder voor het betreffende vervoer. Met deze formulering wordt de mogelijkheid opengehouden voor openbare aanbesteding van de opdracht. Bij ministeriële regeling zullen voorts

regels worden gesteld waaraan de vervoerder dient te voldoen. Er kan dan gedacht worden aan eisen met betrekking tot het uiterlijk en de inrichting van het vervoermiddel en de opleiding van personeel ten aanzien van het gebruik van beperkende maatregelen jegens de jeugdige. Dit om een proportionele en terughoudende toepassing van de maatregelen te waarborgen.

Van de toepassing van de genoemde beperkende maatregelen wordt ingevolge het vierde lid melding gedaan. De vervoerder meldt het daarbij aan de gezinsvoogd en de jeugdhulpaanbieder indien het nemen van een of meer van die beperkende maatregelen noodzakelijk is geweest. In lijn met artikel 6.3.1, vierde lid, meldt de jeugdhulpaanbieder de toepassing van deze beperkende maatregel tevens aan de ouders, indien de jeugdige niet onder toezicht is gesteld.

Artikel 6.3.6

De maatregelen, behandelmethoden en controlemiddelen als bedoeld in de artikelen 6.3.1 tot en met 6.3.5 kunnen alleen worden toegepast als zij zijn opgenomen in het hulpverleningsplan. Zij behoeven niet de instemming van de jeugdige of degene die het gezag over hem heeft. In zoverre wijkt deze regeling af van artikel 4.1.2. Wel geldt de algemene regel dat over het hulpverleningsplan wordt overlegd met de jeugdige. In het tweede lid is aangegeven dat de dwangelementen van het hulpverleningsplan wel de instemming behoeven van een gedragswetenschapper. Bij ministeriële regeling zal nader worden aangegeven welke gedragswetenschappers dit zullen zijn. Het is de taak van de gedragswetenschapper om te bewaken dat de in het hulpverleningsplan opgenomen mogelijkheden toegespitst zijn op de persoon van de jeugdige en zijn problematiek en dat zij voldoen aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Het hulpverleningsplan mag immers geen algemeen document worden dat het karakter van huisregels heeft. Het derde lid regelt dat indien in het plan maatregelen, methoden of beperkingen als bedoeld in het eerste lid zijn opgenomen, dat dan tevens omschreven moet worden in welke gevallen deze maatregelen mogen worden toegepast en de termijn gedurende welke de maatregelen kunnen worden toegepast. Het vierde lid eist in geval van gesloten jeugdhulp dat het hulpverleningsplan zo vaak wordt geëvalueerd als in het belang van de jeugdige noodzakelijk wordt geacht.

Artikel 6.3.7

Deze bepaling biedt een regeling voor het toepassen van de in de artikelen 6.3.1 tot en met 6.3.4 genoemde maatregelen, behandelmethoden of beperkingen, die niet zijn opgenomen in het hulpverleningsplan, indien dit noodzakelijk is ter overbrugging van tijdelijke noodsituaties. Bij opnemings is niet meteen een hulpverleningsplan opgesteld, terwijl ook denkbaar is dat het hulpverleningsplan niet in een situatie heeft voorzien. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een onvoorziene poging tot zelfmoord (bijvoorbeeld door het inslikken van gevaarlijke voorwerpen als scheermesjes, of de inname van grote hoeveelheden paracetamol). Direct medisch handelen kan hierbij noodzakelijk zijn, ook tegen de wil van de jeugdige. Ook hier geldt vanzelfsprekend dat de toepassing van behandelmethoden soms onderworpen is aan andere wetten. Zo gelden, het is eerder opgemerkt, bij het toedienen van medicijnen de Wet BIG. Het artikel bepaalt dat maatregelen in noodsituaties slechts zeven dagen achtereen kunnen worden toegepast. De termijn van zeven dagen moet voldoende zijn om het hulpverleningsplan aan te passen, indien het nemen van deze maatregelen ook structureel nodig lijkt. Dat is ook het geval indien nog

geen hulpverleningsplan is opgesteld. De termijn moet voldoende zijn om een voorlopig hulpverleningsplan op te stellen. Nadere invulling kan zo spoedig mogelijk daarna volgen. De maatregelen die genomen worden, dienen te worden gemeld bij een gedragswetenschapper. Dat kan dezelfde persoon zijn als genoemd in de toelichting op artikel 6.3.5. De gedragswetenschapper moet binnen 24 uur met de maatregel instemmen. Doet hij dit niet dan moet de toepassing worden beëindigd.

Artikel 6.3.8

Het artikel 6.3.8 is gelijk aan artikel 29fa van de Wvz en voorziet in een expliciete basis op grond waarvan ten aanzien van jeugdigen voor wie een rechterlijke machtiging is afgegeven en die in het kader van die rechterlijke machtiging aanwezig zijn in het gerechtsgebouw, een drietal beperkende maatregelen kan worden genomen, met het oog op de veiligheid van de jeugdige of om te voorkomen dat hij zich aan de tenuitvoerlegging van zijn machtiging onttrekt. Het betreft het vastpakken en vasthouden, onderzoek aan kleding en tijdelijke plaatsing in een geschikte, af te sluiten ruimte in het gerechtsgebouw. Wat dit laatste onderdeel betreft dient de jeugdige zo weinig mogelijk in aanraking te komen met de strafrechtelijke sfeer. Deze ruimtes moeten op de doelgroep afgestemd zijn en adequaat voor de opvang van jeugdigen die in verband met verlenging van een rechterlijke machtiging op grond van onderhavige wet in het gerechtsgebouw aanwezig zijn.

De maatregelen die tijdens het verblijf op de rechtbank ten aanzien van de jeugdige kunnen worden genomen, kunnen op grond van het tweede lid uitsluitend worden uitgevoerd door de parketpolitie. Deze taak wordt ook nu al in de praktijk vervuld. Het gaat hierbij om de uitvoering van «de taken ten dienste van de justitie», bedoeld in artikel 1, onder g, van de Politiewet. Meer in het bijzonder betreft het hier de dienst bij de gerechten, onderdeel van de politietaak als bedoeld in artikel 2 van de Politiewet. Het gaat hierbij uitsluitend om die gevallen waarin het nemen van maatregelen noodzakelijk is ter voorkoming van onttrekking aan de tenuitvoerlegging van de machtiging. Dat laat onverlet dat wanneer de begeleiding van de jeugdige geen toepassing van beperkende maatregelen vergt, de begeleiding in lijn met de in sommige gerechten reeds gehanteerde praktijk, ook door andere medewerkers van de gerechten zou kunnen plaatsvinden. Daarbij valt te denken aan het verlenen van toegang tot de gerechtsgebouwen, de opvang in de gerechten en de reguliere toegangscontrole door medewerkers van de beveiliging van de gerechten.

Artikel 6.3.9

Het onderhavige artikel regelt de administratieve afhandeling van de toepassing van de artikelen 6.3.1 tot en met 6.3.5, 6.3.7 en 6.3.8. Degene die de beslissing heeft genomen tot toepassing van een van deze artikelen, dan wel de jeugdhulpaanbieder, vermeldt dit, ingevolge het eerste en tweede lid, zo spoedig mogelijk in het dossier van de betrokken jeugdige. Daarbij wordt aangegeven welke de omstandigheden waren die daartoe aanleiding gaven. Dit maakt de toepassing van deze maatregelen achteraf toetsbaar.

Artikel 6.4.1

In deze bepaling is het verlov voor jeugdigen die in een gesloten accommodatie verblijven geregeld. De jeugdige kan de gesloten accommodatie verlaten als dit onderdeel uitmaakt van het hulpverleningsplan. Zo kan daarin bijvoorbeeld zijn opgenomen dat de jeugdige voor het volgen van onderwijs naar een school gelegen buiten het terrein van de gesloten

accommodatie gaat. Ook het volgen van bepaalde therapieën kan betekenen dat de jeugdige hiervoor de gesloten accommodatie moet verlaten. Aanvullend op deze mogelijkheden regelt artikel 6.4.1 dat de jeugdige ook om andere redenen verlof kan worden verleend als dit gelet op de reden van zijn verblijf in de gesloten accommodatie verantwoord is. Dit criterium knoopt aan bij de verlobbepalingen die in de Bjj gelden voor strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. Anders dan in de Bjj wordt voor deze groep jeugdigen thans niet gekozen voor een recht op verlof dat in bepaalde omstandigheden beperkt kan worden (vgl. het huidige artikel 29 Bjj). Naar huidig inzicht verdraagt een dergelijk recht zich moeilijk met de noodzaak de jeugdige zijn vrijheid te ontnemen. Wij kiezen er thans voor om verlof mogelijk te laten zijn als dit vanuit het oogpunt van jeugdhulpverlening verantwoord wordt geacht. Voor de beoordeling daarvan zal de ontwikkeling van de jeugdige binnen de gesloten accommodatie bepalend zijn. De mogelijkheid verlof te krijgen kan de jeugdige stimuleren tot medewerking aan zijn jeugdhulpverlening en kan een stimulerende uitwerking hebben op zijn gedrag. Gedurende het verlof kunnen voorwaarden gelden die gerelateerd zijn aan de verleende jeugdhulp en het gedrag van de jeugdige. Richt de jeugdzorg zich bijvoorbeeld op de behandeling van verslavingsproblematiek van de jeugdige, dan kan op basis van het voorgestelde tweede lid worden aangegeven dat de jeugdige gedurende het verlof geen drugs mag gebruiken. In het derde lid wordt aangegeven dat alleen wanneer de jeugdige kennelijk bereid is de voorwaarde na te leven, het verlof wordt verleend. Deze formulering biedt de praktijk de nodige ruimte. Een (al dan niet schriftelijke) bereidverklaring van de jeugdige is niet vereist. Het derde lid verplicht tot een gewogen oordeel van de gesloten accommodatie of de jeugdige zich al dan niet aan de voorwaarden zal houden. De beslissing tot verlenen van verlof kan eerst worden genomen indien een gedragswetenschapper daarmee heeft ingestemd (vierde lid).

In het voorgestelde vijfde lid wordt de bevoegdheid tot het intrekken van het verlof en wijziging van de voorwaarden waaronder het verlof is verleend, geregeld. De regeling verplicht de jeugdhulpaanbieder het verlof in te trekken als verblijf buiten de gesloten accommodatie niet langer verantwoord is en biedt hem de mogelijkheid tot intrekking als niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Dit laatste omdat niet iedere overtreding van de voorwaarden onmiddellijk hoeft te leiden tot intrekking. Voorts is voorzien in de mogelijkheid om de voorwaarden gedurende het verlof aan te passen. Ontslag van de jeugdige wordt overigens in dit voorstel van wet niet geregeld. In de huidige regeling is dit evenmin het geval. Als de gesloten jeugdhulp kan worden afgerond, maar wel verder verblijf in een open accommodatie nodig is, moet de jeugdhulpaanbieder de machtiging schorsen. Als geen verblijf meer nodig is moet het college, bedoeld in artikel 6.1.8, eerste lid, een besluit nemen, waarbij wordt vastgesteld dat een jeugdige niet langer aangewezen is op gesloten jeugdhulp dan wel een ander besluit nemen indien de jeugdhulp in ander verband moet worden voortgezet. De jeugdhulpaanbieder kan zulks adviseren aan het college, een wettelijke regeling is hiervoor niet nodig. Het spreekt voor zich dat bij het toekennen van verlof alsook de voorbereiding van het ontslag de ouders of gezinsvoogd nauw betrokken zullen zijn. Veelal zal de jeugdige immers het verlof bij de ouders doorbrengen, maar ook als dit elders geschiedt, is het zaak de ouders daarbij zoveel mogelijk te betrekken.

Artikel 6.5.1

Het voorstel van wet bevat naast de gewonde klachtenregeling een aanvullende regeling op grond waarvan betrokkenen kunnen opkomen tegen (onterechte) toepassing van maatregelen. De

regeling moet in verband met de Grondwet en het EVRM in elk geval uitmonden in een mogelijk beroep op de rechter. De voorgestelde regeling houdt in dat de jeugdige kan klagen bij een klachtencommissie als bedoeld in artikel 4.2.1. Hiervoor is aangesloten bij de bestaande klachtregeling. Dit artikel bevat daarnaast echter de mogelijkheid om de samenstelling van de klachtencommissie speciaal voor de behandeling van deze klachten en de wijze waarop de klachten moeten worden behandeld te regelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het gaat om diep ingrijpende beslissingen die extra rechtsbescherming eisen. Mede daarom wordt ook aangegeven wat de beslissing van de klachtencommissie in dit geval kan inhouden. Ten slotte wordt de regeling gecompleteerd met de mogelijkheid van beroep op de beroepscommissie van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ), welke commissie wordt beschouwd als onafhankelijke rechter in de zin van het EVRM. Het indienen van een klacht heeft geen schorsende werking. Bij de voorzitter van de beroepscommissie wordt in het voorstel van wet de bevoegdheid neergelegd een beslissing waartegen de klacht is gericht te schorsen. Het zij op deze plaats nogmaals benadrukt dat de overige regelingen van de onderhavige wet die op rechtsbescherming van de jeugdige zien, onverkort van toepassing zijn. Zo zal ook in de gesloten accommodaties een cliëntenvertrouwenspersoon functioneren en zal in medezeggenschap van cliënten moeten worden voorzien. Voorts is de reguliere klachtenprocedure van toepassing op de klachten die anders dan op grond van de speciale regeling kunnen worden ingediend.

Het klachtrecht heeft betrekking op de daadwerkelijke toepassing van de in het hulpverleningsplan opgenomen maatregelen tegen de wil van de jeugdige, zoals geregeld in paragraaf 6.3, en dus om een feitelijke handeling. Ook de toepassing van de in artikel 6.3.5 genoemde maatregelen tijdens het vervoer van de jeugdige is klachtwaardig. Voorts omvat het klachtrecht de mogelijkheid te klagen over de duur van een opgelegde maatregel. Voorstelbaar is immers dat een jeugdige het op zich wel eens is met de opgelegde maatregel, doch dat hem de maatregel te lang duurt. Ook dergelijke zaken zijn klachtwaardig. Over het hulpverleningsplan zelf kan men niet klagen (vgl. artikel 6.3.6). Wel zal het in de praktijk zo zijn dat bij een klacht het desbetreffende onderdeel van het plan aan de orde komt omdat beargumenteerd moet worden welk deel in een concrete situatie mag worden toegepast. Voorts zal moeten worden aangegeven dat de in het hulpverleningsplan omschreven situatie zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Te ruime mogelijkheden in het hulpverleningsplan tot toepassing van maatregelen worden op deze wijze ingeperkt.

Ingevolge het eerste lid dient de klacht schriftelijk te worden ingediend. Afhankelijk van de leeftijd en de ontwikkeling van de jeugdige mogen hier geen al te hoge eisen aan gesteld worden. Wel zal het duidelijk moeten zijn op welke maatregel de klacht betrekking heeft. De cliëntenvertrouwenspersoon kan hierbij een ondersteunende rol spelen. Dit zal, gezien de eis dat de klacht schriftelijk moet worden ingediend, bij jongere kinderen bijna altijd nodig zijn. Klachten moeten binnen een redelijke termijn worden ingediend. Bewust is afgezien van een in de wet gefixeerde termijn. De flexibele termijn maakt mogelijk dat een jeugdige die hulp bij het klagen nodig heeft daar langer over kan doen. Ook biedt het de mogelijkheid aan jeugdigen die aanvankelijk bang zijn te klagen dit alsnog te doen op een later moment. De terminologie redelijke termijn houdt anderzijds in dat de jeugdige als hij lang wacht met klagen moet aantonen dat voor dat lange wachten een goede reden bestond.

Het tweede lid biedt een grondslag voor het stellen van regels over de samenstelling van de klachtencommissie wanneer deze oordeelt over de klachten over toepassing van de maatregelen. Anders dan bij de afhandeling van andere klachten is de uitspraak van de commissie in deze gevallen bindend. In verband hiermee kunnen eisen worden gesteld aan de samenstelling van de commissie die voor de andere gevallen achterwege kunnen blijven. Gedacht kan worden aan het eisen van een gedragswetenschapper en een jurist. De termijn waarbinnen de klachtencommissie moet reageren is maximaal vier weken (derde lid). Beslist de klachtencommissie niet binnen die tijd dan heeft dit, net als in de Bjj, als rechtsgevolg dat de jeugdige direct beroep kan instellen bij de beroepscommissie. De beroepscommissie wordt bij artikel 6.5.3 nader toegelicht.

Het vierde lid somt de beslissingen op die de commissie op de klacht kan nemen. Indien de klachtencommissie de klacht gegrond verklaart (geheel of gedeeltelijk), vernietigt zij de beslissing waarover werd geklaagd (vijfde lid). Door de vernietiging worden de rechtsgevolgen die aan de beslissing waren verbonden eveneens vernietigd. Een achtergehouden brief dient alsnog te worden uitgereikt of te worden verzonden; een geweigerd bezoek kan alsnog plaatsvinden. De klachtencommissie kan, in het geval zij een klacht gegrond verklaart, degene die de beslissing had genomen opdragen een nieuwe beslissing te nemen. Alles wat tijdens de behandeling heeft gespeeld zal daarbij betrokken worden. De klachtencommissie kan voor het nemen van de nieuwe beslissing een termijn stellen (zesde lid). Voorts kan de klachtencommissie enige tegemoetkoming aan de jeugdige toekennen voor zover de gevolgen van de beslissing niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden (zevende lid). In lijn met de vaste jurisprudentie van de beroepscommissie van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) gaat het hier nadrukkelijk niet om een schadevergoeding. De tegemoetkoming beoogt enige verzachting aan te brengen van het nadeel van de jeugdige heeft geleden. Een tegemoetkoming kan zeer wel in natura worden verstrekt. Het zevende lid biedt ook de mogelijkheid om een financiële tegemoetkoming vast te stellen.

De maatregelen genoemd in artikel 6.3.8 kunnen binnen de rechtbank worden toegepast door de parketpolitie, die onderdeel uitmaakt van de politie-organisatie. Op feitelijke gedragingen van politiemedewerkers is het klachtrecht zoals geregeld in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Indien een jeugdige tegen de toepassing van één van de maatregelen uit artikel 6.3.8 een klacht wil indienen, kan hij zich krachtens de terzake geldende bepalingen van de Awb wenden tot de beheerder van het desbetreffende regiokorps.

Artikel 6.5.2

Analoog aan de regeling in de Bjj voorziet de klachtregeling ingevolge dit hoofdstuk in de mogelijkheid van schorsing van een beslissing. De voorzitter van de beroepscommissie van de RSJ is hiertoe bevoegd.

Artikel 6.5.3

Tegen de beslissing van de klachtencommissie staat ingevolge deze bepaling beroep open bij de beroepscommissie van de RSJ. In deze ingrijpende zaken is beroep op de rechter vereist. Zowel de jeugdige als de jeugdhulpaanbieder kunnen de beslissing van de klachtencommissie voorleggen aan de beroepscommissie van de RSJ. De procedure voor behandeling van het beroepsschrift is gelijk aan die in de Bjj.

Hoofdstuk 7 Gegevensverwerking, privacy en toestemming

Paragraaf 7.1 Verwijsindex

In dit wetsvoorstel zijn de bepalingen betreffende de verwijsindex risicojongeren (VIR) overgenomen uit de Wjz. Hier zijn enkele bepalingen aan toegevoegd ten behoeve van een gezinsfunctionaliteit, die het mogelijk maakt dat hulpverleners van elkaars betrokkenheid bij andere jeugdigen binnen eenzelfde gezin op de hoogte worden gesteld. In paragraaf 10.3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt hier uitgebreid op ingegaan. De nieuwe bepalingen zijn de onderdelen d en e in artikel 7.1.2.3, eerste lid, en de laatste volzin van artikel 7.1.4.3, tweede lid. Tevens zijn twee delegatiegrondslagen niet overgenomen, omdat hiervan geen gebruik gemaakt wordt. Dit betreft de artikelen 2c en 2k, vierde lid.

Artikel 7.1.4.1

Er zijn in grote lijnen twee opties om professionals aan te zetten tot melden aan de verwijsindex: een meldplicht en een meldrecht. Voor beide opties geldt dat deze zowel voor- als nadelen hebben. De keuze voor een meldrecht wordt toegelicht in de memorie van toelichting bij de Wet VIR¹²⁰.

Artikel 7.1.2.3, eerste lid, onder d en e

In dit artikel wordt bepaald welke voorzieningen deel uitmaken van de VIR. Daar worden nu twee onderdelen aan toegevoegd met het oog op de gezinsfunctionaliteit.

Onderdeel d

Onderdeel d van het eerste lid ziet op het genereren van een signaal naar aanleiding van twee of meer meldingen van jeugdigen die volgens de GBA op hetzelfde adres wonen. Hier wordt een uitzondering op gemaakt voor het adres van instellingen die zijn aangewezen op grond van artikel 67, derde of vierde lid, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Dit betreft instellingen voor gezondheidszorg, kinderscherming, penitentiaire instellingen en instellingen op het terrein van maatschappelijke opvang. Van gemelde jeugdigen die in dergelijke instellingen bij elkaar wonen, wordt op deze wijze geen match gegenereerd in de VIR; zij worden in dit verband dus niet gezien als elkaars gezinsleden.

Onderdeel e

Dit onderdeel ziet op het genereren van een signaal naar aanleiding van twee of meer meldingen van jeugdigen die volgens de GBA eenzelfde ouder hebben.

Artikel 7.1.3.1, tweede lid

In artikel 7.1.3.1 (vgl. artikel 2g Wjz) is bepaald dat de afspraken die het college met de meldingsbevoegde instanties en functionarissen maakt schriftelijk worden vastgelegd, terwijl onder de Wjz in dit verband expliciet werd gesproken van een convenant, oftewel een overeenkomst. De rol van de gemeente in het nieuwe stelsel is echter dusdanig anders, dat het zeer goed denkbaar is dat de gemeente als uitvoerder van

¹²⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 3, p. 38 ev.

jeugdhulp zelf ook gebruik zal gaan maken van de VIR en dat zou betekenen dat het college een convenant zou moeten sluiten met een onderdeel van de gemeente. Daarom is het niet passend om voor te schrijven dat de bedoelde afspraken in een convenant moeten worden vastgelegd. Met het oog op de kenbaarheid van de afspraken is echter wel bepaald dat de gemaakte afspraken schriftelijk moeten worden vastgelegd.

Artikel 7.1.4.3, tweede lid

In het tweede lid van artikel 7.1.4.3 is geregeld welke gegevens een signaal uit de VIR bevat. Hier wordt nu een zinsnede toegevoegd, waarmee de grondslag wordt gecreëerd om het gegeven dat sprake is van een gezinsmatch op te nemen in het signaal dat afgegeven wordt op in geval van een match.

Paragraaf 7.2 Gebruik burgerservicenummer

Artikel 7.2.1

Eerste lid

In dit artikel is de verplichting opgenomen voor de gecertificeerde instellingen, de jeugdhulpaanbieders, de raad voor de kinderbescherming en het college om het bsn van een jeugdige te gebruiken met het doel te waarborgen dat de in het kader van de uitvoering van deze wet te verwerken persoonsgegevens op die jeugdige betrekking hebben. Zie ook de paragrafen 10.3.3 en 10.3.4 van het algemeen deel van deze toelichting. Voor de volledigheid zij vermeld dat in hoofdstuk 11.2 van dit wetsvoorstel de artikelen 7.2.1 tot en met 7.2.6 van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het AMHK. Zie daarvoor artikel 121 (nieuw) van de Wmo. Deze artikelsgewijze toelichting gaat daarom ook steeds uit van het gebruik van het bsn door het AMHK.

Met betrekking tot de reikwijdte van het begrip «verwerken» wordt aangesloten bij de ruime betekenis van dit begrip in de Wet bescherming persoonsgegevens. Onder «verwerken» valt in het kader van deze wet onder andere het opnemen van het bsn in de administraties van de gecertificeerde instellingen of de jeugdhulpaanbieders. Het opnemen van het bsn in de administratie dient op zodanige wijze te geschieden, dat aan de hand van het bsn vastgesteld kan worden op welke persoon bepaalde persoonsgegevens betrekking hebben. Het bsn wordt met andere woorden gekoppeld aan het dossier van de jeugdige.

Tevens valt onder het begrip «verwerken» de uitwisseling van persoonsgegevens. Bij de uitwisseling van persoonsgegevens voor de uitvoering van de onderhavige wet gebruiken de gecertificeerde instellingen en de jeugdhulpaanbieders het bsn. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de uitwisseling van persoonsgegevens tussen gecertificeerde instellingen of jeugdhulpaanbieders onderling en uitwisseling tussen de gecertificeerde instellingen, de jeugdhulpaanbieders, het college en de raad voor de kinderbescherming. Uitwisseling van persoonsgegevens kan daarnaast ook nog plaatsvinden tussen de gecertificeerde instelling, de jeugdhulpaanbieder, de raad voor de kinderbescherming enerzijds en het Rijk anderzijds, in het kader van de beleidsinformatie.

Nu het voorkomen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen of gedragsproblemen van de jeugdige of opvoedingsproblemen van de ouders niet tot het begrip jeugdhulp valt, worden aanbieders van deze vormen van preventieve hulp (voorbeelden VNG)

ook niet gezien als jeugdhulpaanbieder. Deze aanbieders zijn dan ook niet verplicht het bsn te gebruiken bij de verwerking van gegevens.

Tweede lid

In het tweede lid van dit artikel is een uitzondering op het verplichte gebruik van het bsn door de gecertificeerde instelling gemaakt, voor de uitvoering van de taken die deze instelling heeft in het kader van de uitvoering van de jeugdreclassering. Op grond van deze taken is de gecertificeerde instelling verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdreclassering en de feitelijke uitvoering van het scholings- en trainingsprogramma alsmede de begeleiding van proefverlof in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen als bedoeld in het bepaalde bij of krachtens de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. De gecertificeerde instelling maakt hierdoor deel uit van de strafrechtsketen zoals bedoeld in de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen. Bij de uitwisseling van persoonsgegevens van verdachten en veroordeelden ten behoeve van de toepassing van het strafrecht moet ingevolge die wet gebruik gemaakt worden van het strafrechtsketennummer. Hiervoor geldt het regime van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen.

Artikelen 7.2.2 en 7.2.3

In artikel 7.2.2 wordt een verificatieplicht van het bsn aan de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling, de raad voor de kinderbescherming en het college opgelegd voor het eerste contact met de jeugdige. Het bsn dient te worden vastgesteld wanneer de jeugdige voor de eerste maal contact met hen heeft.

Ingevolge artikel 7.2.3 vindt de vaststelling van het bsn plaats door controle bij het nummerregister en de voorzieningen, bedoeld in artikel 3 van de Wabb. Aan de hand daarvan kan nagegaan worden:

- of een nummer een bsn is;
- of een bepaalde persoon een bsn heeft en zo ja, welk nummer dat is;
- aan welke persoon een bepaald bsn is toegekend;
- of een eventueel gebruikt identificatiemiddel als ongeldig te boek staat.

Deze controle van het bsn bij het nummerregister en de voorzieningen, bedoeld in artikel 3 van de Wabb, zal moeten plaatsvinden via het middel als bedoeld in artikel 7.2.8, derde lid. Deze verplichting voor de jeugdhulpaanbieder zal op grond van artikel 7.2.8, vijfde lid, bij amvb worden opgenomen en uitgewerkt. De gecertificeerde instelling krijgt rechtstreeks toegang tot het nummerregister en de voorzieningen.

Ingevolge artikel 7.2.3, tweede lid, hoeven de gecertificeerde instelling, de jeugdhulpaanbieder, de raad voor de kinderbescherming en het college het bsn niet zelf te controleren, indien het uit betrouwbare bron is verkregen. Er mag immers afgegaan worden op de juistheid van een bsn dat is verstrekt door een andere gebruiker die de juistheid daarvan al heeft moeten controleren. Dat kan een gebruiker binnen of buiten de jeugdhulpsector zijn. Indien er aan getwijfeld wordt dat het correcte bsn is doorgegeven, bijvoorbeeld omdat de andere gebruiker een fout heeft gemaakt bij het verstrekken ervan, kan het bsn uiteraard alsnog geverifieerd worden. De juistheid van het bsn is vanzelfsprekend gegarandeerd wanneer het uit de gemeentelijke basisadministratie zelf is gehaald.

Deze bepalingen waarborgen dat het correcte bsn van een jeugdige geadministreerd wordt.

Artikel 7.2.4

In de praktijk kunnen zich situaties voordoen waarin aan een jeugdige geen bsn is toegekend. Te denken valt aan een pasgeboren baby. Het onderhavige artikel bevat een vrijstelling van de verplichting het bsn te verwerken als aan een jeugdige geen bsn is toegekend. In het tweede lid worden de gegevens genoemd die verwerkt moeten worden als het bsn niet hoeft te worden gebruikt. Die gegevens zijn van belang om, ondanks de afwezigheid van het bsn, toch een zo groot mogelijke zekerheid te creëren dat de gegevens bij de juiste persoon horen. Dit geldt voor zowel de registratie van persoonsgegevens in de eigen administratie, als het verstrekken van persoonsgegevens aan anderen.

Artikel 7.2.5

Om een sluitend systeem voor het waarborgen van de privacy ten aanzien van het verwerken van gegevens in de jeugdhulp met een bsn te garanderen, is in artikel 7.2.5 een grondslag opgenomen voor het stellen van beveiligingseisen aan het verwerken van persoonsgegevens bij ministeriële regeling. Gekozen is voor delegatie naar ministeriële regeling in plaats van amvb, omdat de ontwikkelingen op elektronisch gebied elkaar in een hoog tempo opvolgen. Om de snelheid van deze ontwikkelingen te kunnen bijbenen is voor de flexibiliteit van een ministeriële regeling gekozen.

Artikel 7.2.6

Het onderhavige artikel ziet op die gevallen waarin de verlening van jeugdhulp acuut nodig is en er geen tijd is om eerst het bsn op te vragen of te verifiëren. In dat geval gelden de verplichtingen in dit wetsvoorstel omtrent het gebruik van het bsn en het vaststellen ervan tijdelijk niet. De genoemde uitzonderingen gelden slechts zo lang dit voor de verlening van verantwoorde jeugdhulp noodzakelijk is.

Artikelen 7.2.7 en 7.2.8

De voorzieningen van de BV-BSN moeten uiteraard alleen gebruikt worden door organisaties die daartoe bevoegd zijn. In de praktijk betekent dit dat elke keer dat de voorzieningen van de BV-BSN worden gebruikt identificatie, authenticatie en autorisatie van de organisatie die toegang zoekt tot die voorzieningen plaats dient te vinden. Jeugdhulpaanbieders krijgen echter, anders dan gecertificeerde instellingen, de raad voor de kinderbescherming, het college en AMHK's niet rechtstreeks toegang tot de BV-BSN, doch via de sectorale beheersvoorziening voor de zorg (SBV-Z).

Om geïdentificeerd, geauthentificeerd en geautoriseerd te worden tot het gebruik van de SBV-Z worden Jeugdhulpaanbieders opgenomen in een autorisatielijst. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dan wel een door deze aan te wijzen instelling zal het beheer van deze autorisatielijst op zich nemen. Dat beheer wordt gevoerd met inachtneming van de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld. Alleen jeugdhulpaanbieders die op de autorisatielijst opgenomen zijn, zijn gerechtigd de faciliteiten van de in artikel 3 van de Wabb bedoelde beheersvoorziening (BV-BSN) via de SBV-Z te benutten. Omdat alle jeugdhulpaanbieders in de praktijk geconfronteerd zullen worden of kunnen worden met situaties waarin zij op grond van artikel 7.2.2 verplicht zijn een bsn te controleren, zullen zij allen om inschrijving op de autorisatielijst dienen te verzoeken. De procedure voor

inschrijving op en uitschrijving van de autorisatielijst zal bij of krachtens amvb worden geregeld.

Zoals gezegd worden jeugdhulpaanbieders aan de hand van de autorisatielijst geïdentificeerd, geauthenticeerd en geautoriseerd tot het controleren van een bsn. De beheerder, verstrekt geautoriseerde jeugdhulpaanbieders een pas, certificaat of ander middel waarmee alleen zij zich kunnen voegen bij de SBV-Z. Aan de hand van protocollen wordt geverifieerd welke geautoriseerde jeugdhulpaanbieder het betreft. Pas wanneer deze protocollen met succes doorlopen zijn, kan de jeugdhulpaanbieder via de SBV-Z de faciliteiten van de BV-BSN benutten. De SBV-Z verstrekt vervolgens de uitkomsten van de raadpleging bij de BV-BSN. Dit proces zal nader ingevuld worden bij of krachtens de amvb.

Nu de gecertificeerde instellingen, de raad voor de kinderbescherming, het college en AMHK's geen gebruik zullen maken van de SBV-Z, doch rechtstreeks de BV-BSN zullen raadplegen, worden de identificatie, authenticatie en autorisatie van de gecertificeerde instelling gedaan bij de BV-BSN zelf. Om de naleving van de procedures en processen met betrekking tot het authenticeren te bewaken, kent de BV-BSN een functionaris voor de gegevensbescherming.

Paragraaf 7.3 Toestemming, dossier en privacy

In deze paragraaf zijn bepalingen opgenomen over de wijze waarop de jeugdhulpverlener en de medewerker van de gecertificeerde instelling omgaan met de jeugdigen en ouders met wie zij te maken krijgen bij het verlenen van jeugdhulp of in het kader van de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering. De bepalingen zien achtereenvolgens op het geven van uitleg aan de jeugdige en de ouder over wat volgens de hulpverlener hun situatie is en hoe die zou moeten worden opgepakt, het toestemmingsvereiste, de dossiervorming, de privacy en de vertegenwoordiging. Voor de duidelijkheid zij verwezen naar paragraaf 9.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, waar ingegaan wordt op de rechtsbescherming voor jeugdigen en ouders in verband met de naleving van de onderhavige bepalingen door hulpverleners.

Zoals reeds in paragraaf 7.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven wordt in dit wetsvoorstel waar mogelijk aangesloten bij bestaande zorgwetgeving. Hiermee wordt voorkomen dat aanbieders die zowel op het jeugd- als op het volwassenendomein acteren, met verschillende wettelijke regimes worden geconfronteerd. De bepalingen in deze paragraaf zijn daarom afgeleid van de Wgbo (zie ook de vergelijkende tabel in de bijlage bij deze memorie van toelichting). Op diverse plaatsen zijn bepalingen anders geformuleerd, omdat de geneeskundige behandelingsovereenkomst een privaatrechtelijke overeenkomst van opdracht is en de verlening van hulp in het kader van de Jeugdwet plaatsvindt binnen een publiekrechtelijk kader. Om diezelfde reden zijn ook de artikelen 446, 460 tot en met 464 en 468 van Boek 7 van het BW niet overgenomen. Daarnaast is artikel 7:453 BW ondergebracht in artikel 4.1.1, derde lid, vanwege de nauwe samenhang met de verlening van verantwoorde hulp. Artikel 7:467 BW is niet overgenomen, aangezien het ziet op van het lichaam afgescheiden anonieme stoffen en delen die gebruikt kunnen worden voor medisch wetenschappelijk onderzoek.

Omdat nauwkeurig is aangesloten bij de bepalingen van de Wgbo, worden de bepalingen niet uitvoerig artikelsgewijs toegelicht. Voor zover nodig voor het goede begrip, worden afwijking van de Wgbo wel expliciet toegelicht.

In de artikelen 7.3.6, 7.3.14, zesde lid, 7.3.15, tweede lid, is sprake van verrichtingen van ingrijpende aard. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt terecht op dat de begrippen «verrichtingen» en «verrichtingen van ingrijpende aard» in de geneeskunst een specifieke betekenis hebben en adviseert om in deze toelichting te verduidelijken wat daaronder in het onderhavige wetsvoorstel moet worden verstaan. Of een verrichting ingrijpend van aard is, hangt vooral van de omstandigheden af. Daarbij zal niet alleen moeten worden gekeken naar de verrichting in de zin van technische handeling, maar ook naar wat met de verrichting wordt beoogd of wat het gevolg daarvan kan zijn. Voorts zal bijvoorbeeld de lichamelijke of geestelijke toestand of de leeftijd van de jeugdige van belang kunnen zijn bij de bepaling van de ingrijpendheid van een verrichting.¹²¹

Het feit dat onder meer de geestelijke gezondheidszorg (ggz) voor jeugdigen in de Jeugdwet onder het begrip jeugdhulp wordt geschaard, is een belangrijke reden om de bepalingen omtrent toestemming, dossier en privacy te ontlenen aan de Wgbo. Bij de verlening van ggz kan sprake zijn van verrichtingen van ingrijpende aard, bijvoorbeeld wanneer bepaalde medicatie met mogelijk ernstige bijwerkingen wordt overwogen.¹²²

Hiervoor geldt dat op verzoek van de betrokkene de toestemming schriftelijk vastgelegd dient te worden (artikel 7.3.6) en tevens dat die bij verzet van een wilsonbekwame betrokkene slechts mag worden uitgevoerd indien daarvoor vervangende toestemming is gegeven en de verrichting kennelijk nodig is om ernstig nadeel voor de betrokkene te voorkomen (artikel 7.3.14, zesde lid, juncto tweede en derde lid). Daarnaast geldt op grond van artikel 7.3.15 dat de vereiste toestemming mag worden verondersteld als de verrichting niet van ingrijpende aard is. In het kader van de Jeugdwet kunnen onder de noemer jeugdhulp ook andere vormen van ondersteuning, hulp en zorg worden verleend waarbij verrichtingen van ingrijpende aard worden uitgevoerd, bijvoorbeeld in het kader van de hulp in verband met een verstandelijke beperking, begeleiding, persoonlijke verzorging en gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen.

Artikel 7.3.1

Bij de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering kan bureau jeugdzorg thans een indicatiebesluit nemen zonder aanvraag van de cliënt (artikel 7, zesde lid, Wjz). In het wetsvoorstel is een dergelijke bepaling niet opgenomen. Immers, de gecertificeerde instelling kan zelf bepalen welke jeugdhulp moet worden ingezet; hier is geen aanvraag van de jeugdige of zijn ouders vereist. Op de jeugdhulpverlening die vervolgens plaatsvindt, zijn de toestemmingsregels van deze paragraaf van toepassing.

Eerste lid

De artikelen over het dossier en de privacy gelden zowel voor de jeugdhulpverlener als voor de medewerker van een gecertificeerde instelling. Omwille van de leesbaarheid van de wettekst zijn deze personen niet steeds allebei vermeld, maar alleen de jeugdhulpverlener; in dit artikel worden de bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard voor de medewerker van een gecertificeerde instelling.

¹²¹ Zie ook Kamerstukken II 1989/90, 21 561, nr. 3.

¹²² Zie ook Kamerstukken II 1993/94, 21 561, nr. 28.

Tweede lid

Voor deze paragraaf is bepaald dat met betrokkene wordt bedoeld op degene aan wie jeugdhulp wordt verleend of ten aanzien van wie een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt uitgevoerd. Afhankelijk van de methode die in het specifieke geval wordt toegepast, zal dit of de jeugdige of de ouder zijn. Omdat dit van geval tot geval kan verschillen, is gekozen voor de term betrokkene.

Artikel 7.3.4

In dit artikel is het uitgangspunt opgenomen dat alleen jeugdhulp wordt verleend voor zover de betrokkene daarmee instemt. Wanneer jeugdhulp noodzakelijk is en er geen toestemming wordt gegeven, kan de jeugdhulp alleen met tussenkomst van de rechter worden verleend. In het eerste lid is bepaald dat in een dergelijke situatie het toestemmingsvereiste niet geldt.

Inzake hulp aan kinderen van gescheiden ouders, die allebei gezag hebben over het kind, zij voor de volledigheid nog verwezen naar de antwoorden op kamervragen daarover.¹²³

Artikel 7.3.8

Op grond van dit artikel zijn de jeugdhulpverlener en de medewerker van de gecertificeerde instelling verplicht om een dossier in te richten met betrekking tot de hulpverlening. Uitdrukkelijk is daarbij bepaald dat slechts geldt voor zover dit voor een goede hulpverlening aan de jeugdige of ouder noodzakelijk is. Dat betekent onder meer dat in het dossier eventueel alleen gegevens van derden (bijvoorbeeld de ouders of andere gezinsleden van de jeugdige) mogen worden opgenomen, indien dat voor de hulpverlening aan de jeugdige noodzakelijk is. Hiermee is ook duidelijk dat op grond van dit wetsvoorstel geen sprake kan zijn van een «gezamenlijk dossier».

Op grond van artikel 11, tweede lid, Wbp dient de verantwoordelijke «de nodige maatregelen (te treffen) opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn.» Deze verplichting rust op de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling. Het Cbp merkt op dat over de kwaliteit van persoonsgegevens in jeugdzorgdossiers regelmatig klachten worden geuit en dat het daarom van belang is dat handvatten worden geboden voor het treffen van dergelijke maatregelen. Het Cbp wijst daarbij terecht op de brochure «Waarheidsvinding in de jeugdzorg» van het LCFJ, dat hierbij uitdrukkelijk als handvat wordt aanbevolen.¹²⁴ Daarnaast levert artikel 7.3.11, vierde lid, de grondslag voor het vastleggen van een gestandaardiseerde verwerking van gegevens; dit zal bijdragen aan een juiste en nauwkeurige verwerking van persoonsgegevens.

Derde lid

Dit artikel regelt hoelang een dossier bewaard moet blijven. De bewaartermijn is gesteld op vijftien jaar. Artikel 7:454, derde lid, BW bepaalde oorspronkelijk ten aanzien van het medische dossier dat de hulpverlener bescheiden die tot het medische dossier behoren, gedurende ten minste tien jaar moest bewaren, of zoveel langer als redelijkerwijs uit de zorg van een goed hulpverlener voortvloeide. Deze termijn is bij de wet van

¹²³ Kamerstukken II 2011/12, Aankhangsel van de Handelingen, nr. 120.

¹²⁴ http://www.lcfj.nl/files/6405/lcfj_waarheidsvinding_web.pdf

22 december 2005 van tien op vijftien jaar gebracht, mede naar aanleiding van een advies van de Gezondheidsraad over de bewaartermijn van patiëntengegevens. De Gezondheidsraad gaf in zijn advies aan dat een bewaartermijn van tien jaar te kort is. Tegelijkertijd wijst de Gezondheidsraad in zijn advies erop dat persoonsgegevens op grond van privacywetgeving niet langer mogen worden bewaard dan nodig is voor het doel waarvoor ze zijn verzameld. Ook wijst de Gezondheidsraad erop dat de verlenging van de bewaartermijn wel proportioneel dient te zijn: het bewaren van de gegevens dient in verhouding te staan tot het doel waarmee zij bewaard worden. Voor de Wjz was inzake de bewaartermijn aangesloten bij het BW en daarom is met de Reparatiewet VWS 2008 vervolgens ook in de Wjz de bewaartermijn op vijftien jaar gesteld.

De bewaartermijn wordt nu gekoppeld aan het hele dossier, anders dan in de Wgbo, die de verplichting kent om telkens een onderdeel van het dossier te verwijderen. Tevens wordt bepaald dat het dossier langer bewaard moet worden, indien dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor een goede hulpverlening aan de jeugdige of ouder.

Artikel 7.3.11, vierde lid

Deze bepaling biedt een basis voor het bij ministeriële regeling vastleggen van standaarden voor de verwerking en uitwisseling van gegevens door jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, de raad voor de kinderbescherming en gemeenten.

Gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders krijgen met vele gemeenten of bovenlokale samenwerkingsverbanden te maken en gemeenten met meerdere jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Daarnaast krijgen al deze actoren mogelijk met de raad voor de kinderbescherming te maken. Voorkomen moet worden dat er een diversiteit aan facturerings- en verantwoordingsinformatie ontstaat. Door hierover in dossiers en bij de uitwisseling van gegevens tussen de verschillende partijen eenduidige terminologie te hanteren en dezelfde systemen te gebruiken, wordt de duidelijke communicatie in de keten bevorderd. Deze eenduidigheid is ook nodig voor de informatiever-schaffing richting de gemeenten en het Rijk. Daarnaast is het stellen van nadere regelgeving over uitwisseling van gegevens noodzakelijk omdat in bepaalde gevallen geheimhoudingsplichten zich tegen het verstrekken van gegevens verzetten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het verstrekken van gegevens over een rechtelijke uitspraak in het kader van jeugdbescherming of jeugdreclassering door de raad voor de kinderbescherming aan gemeenten of voor het verstrekken van gegevens door gecertificeerde instellingen over de uitvoering van rechtelijke uitspraken. Eventuele doorbreking van geheimhoudingsverplichtingen moet zorgvuldig worden vormgegeven.

Bij de hier aangegeven keteninformatisering is de raad voor de kinderbescherming als landelijke organisatie belast met gegevensuitwisseling met diverse partijen binnen het jeugdveld. Gemeenten, AMHK's en door gemeente aangewezen jeugdhulpaanbieders kunnen bij de raad voor de kinderbescherming een verzoek tot onderzoek doen. Landelijk dient daarbij de uitgangspositie voor een beschermingsonderzoek door de raad voor de kinderbescherming uniform te zijn: er moet mede in het kader van rechtszekerheid dezelfde informatie worden aangeleverd door de verzoeker. Uniformiteit borgt dat langs één lijn de benodigde inzet van zorg beoordeeld kan worden, ook bij andere communicatie, bijvoorbeeld bij casusoverleg en verhuizingen. Bovendien mag bij de verzoeker geen onduidelijkheid bestaan over hetgeen aangeleverd dient te worden aan de raad voor de kinderbescherming. Om die redenen kan het stellen van nadere regels over de uitwisseling van gegevens noodzakelijk zijn.

Om de uniformiteit te bevorderen bij de uitwisseling van gegevens tussen de ketenpartners zal daarnaast een voorziening voor de uitwisseling van deze gegevens worden ingericht. Het gaat om de Collectieve opdrachtovereenkomst (CORV). Deze voorziening dient als een tussenstation bij de uitwisseling van de (persoons)gegevens. De persoonsgegevens worden hierin niet blijvend bewaard, doch worden tijdens validatie en de transformatie van het inkomende bericht naar een uitgaand bericht omgezet. Dit zal, mede ter beveiliging en afscherming, plaatsvinden in een afgesloten systeem zonder menselijke toegang. Ook bij een dergelijke voorziene afscherming is de Wbp van toepassing. De nadruk ligt daarbij op informatiebeveiliging. Door de gekozen opzet van de routeovereenkomst wordt «privacy by design» toegepast. Vooral omdat er bij de berichten tussen ketenpartners ook sprake is van bijzondere gegevens als bedoeld in art. 16 Wbp, dient er een afdoende basis te zijn dat de verantwoordelijke voor de voorziening dergelijke bijzondere gegevens inderdaad tijdens het transport van de berichten en de opdrachten mag verwerken. Daartoe biedt het vierde lid een grondslag.

Artikel 7.3.13

Bij de hulpverlening dient rekening gehouden te worden met de privacy van de betrokkene. Daarom bepaalt dit artikel dat de concrete verrichtingen in principe buiten de waarneming van anderen worden uitgevoerd. In artikel 7:459 BW wordt daarop een uitzondering gemaakt voor de visuele waarneming door derden bij de diensten die een apotheker verleent. Dat speelt op grond van de Jeugdwet geen rol en is daarom niet overgenomen.

Artikel 7.3.14

De geneeskundige behandelingsovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst van opdracht. De verlening van jeugdhulp vindt plaats binnen een bestuursrechtelijk kader. Vandaar dat waar in de Wgbo wordt gesproken van het nakomen van een verplichting, in deze bepalingen wordt gesproken van het gelden van een verplichting.

Paragraaf 7.4 Gegevensverwerking ten behoeve van de beleidsinformatie en de toegang

Artikel 7.4.1

Ingevolge deze wet is het Rijk verantwoordelijk voor het jeugdbeleid in algemene termen en de gemeente voor het concrete jeugdbeleid. Het Rijk heeft hierdoor een stelselverantwoordelijkheid met betrekking tot de ondersteuning van en de hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders bij opvoed- en opgroei problemen en bij de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Bij stelselverantwoordelijkheid gaat het om het bepalen en het handhaven van de regels, waaronder ook de toedeling van verantwoordelijkheden en het zorgen voor noodzakelijke voorzieningen. Stelselverantwoordelijkheid houdt ook in dat tijdig wordt ingegrepen als het stelsel niet goed functioneert. Daarbij kan het nodig zijn om een bepaalde verantwoordelijkheids- of rolverdeling te herzien als het publieke belang niet goed worden geborgd. Stelselverantwoordelijkheid betekent dus dat het Rijk de voorwaarden dient te scheppen, terwijl de directe verantwoordelijkheid voor beleidsprestaties bij de gemeenten liggen.

Om deze stelselverantwoordelijkheid waar te kunnen maken, moeten de verantwoordelijke ministers gegevens verwerken op basis waarvan de doelmatigheid (output) en doeltreffendheid (outcome) van het stelsel en het algemene jeugdbeleid kan worden beoordeeld. Dit wordt geregeld in

het eerste lid van dit artikel. Het zal daarbij gaan om geanonimiseerde en versleutelde gegevens. Het gaat om de gegevens over de toegang tot de jeugdhulp, preventie, alle soorten jeugdhulp (inclusief de gesloten jeugdhulp. Daarnaast gaat het om gegevens inzake het AMHK en de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel en jeugdreclassering. In het tweede lid wordt geregeld dat ook de gemeenten voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleid en de eventuele benodigde aanpassingen van dat beleid, deze gegevens moeten verwerken. Daarnaast moeten zij natuurlijk de gegevens verwerken die het Rijk vervolgens nodig heeft om haar stelselverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Deze doelen van de verwerking door de gemeenten zijn in het tweede lid gegeven. De gemeente zal verder gegevens moeten verwerken over de toegang tot de jeugdhulp van jeugdigen en hun ouders. De gemeente is immers verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen op het gebied van jeugdhulp voor jeugdigen en ouders die dat nodig hebben.

Artikel 7.4.2

Dit artikel verplicht het college informatie te verstrekken aan het Rijk. Het kan daarbij gaan om de structurele uitvraag door het Rijk van de gegevens die zij nodig heeft in verband met haar stelselverantwoordelijkheid, maar ook om incidentele uitvraag. Op deze wijze zullen alle bij het beleid inzake de toegang tot jeugdhulp, preventie en jeugdhulp betrokken partijen over de informatie beschikken die nodig is om een goed functionerend stelsel voor in stand te houden. Welke gegevens zullen moeten worden geleverd, zal worden geregeld bij ministeriële regeling. Gemeenten zijn gehouden deze gegevens kosteloos ter beschikking te stellen.

Artikel 7.4.3

De gegevens die de gemeente nodig heeft ten behoeve van de beleidsvorming en de toegang tot jeugdhulp en die het Rijk nodig heeft in verband met haar stelselverantwoordelijkheid worden in eerste instantie op het niveau van de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instellingen, waaronder het Nidos, en, de raad voor de kinderbescherming verwerkt. Dit artikel legt daarom de verplichting op aan deze instellingen om deze gegevens te leveren aan de gemeente en het Rijk en biedt daarmee tevens de basis voor de gemeente en het Rijk om deze met dat doel op te mogen vragen.

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zijn gehouden deze gegevens kosteloos ter beschikking te stellen.

Artikel 7.4.4

De verstrekking van persoonsgegevens en de daarop volgende verwerking ervan kunnen gezien worden als een inbreuk op het recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer van jeugdigen en ouders, die dat op grond van artikel 8, eerste lid, van het EVRM hebben. Artikel 16 van het IVRK regelt dit recht voor kinderen in het bijzonder. Gelet op de tekst en uitleg van de beide verdragen is beperking van dit recht slechts toegestaan op de strikte voorwaarde dat die beperking a) bij wet is voorzien, b) noodzakelijk is in een democratische samenleving en c) een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient.

Dit artikel heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens en geeft de wettelijke grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van beleidsinformatie. Aan de voorwaarde onder a) is derhalve hiermee voldaan.

De noodzakelijkheidseis (voorwaarde b) valt uiteen in drie onderdelen: er moet sprake zijn van een dringende maatschappelijke behoefte en er moet zijn voldaan aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. De dringende maatschappelijke behoefte is erin gelegen dat wetenschap omtrent de aantallen behandelde unieke jeugdigen, de behandelingsbehoefte en de effectiviteit van aangeboden behandelingen noodzakelijk is voor de ontwikkeling van doelmatig en doeltreffend beleid ten aanzien van het aanbod van jeugdhulp. Het is daarbij niet noodzakelijk kennis te hebben van welke persoon precies een bepaalde vorm van jeugdhulp geniet. Desalniettemin kan er niet aan ontkomen worden, dat (bijzondere) persoonsgegevens verwerkt zullen moeten worden om vast te kunnen stellen:

- hoeveel unieke jeugdigen op enig moment een bepaalde vorm van jeugdhulp aangeboden krijgen;
 - hoeveel jeugdigen bij herhaling jeugdhulp ontvangen (recidive);
 - welke zorgbehoeften in welke mate bestaan;
 - hoe zorgbehoeften zich verhouden tot de populatie;
 - of behandelingen effectief zijn, met name gerelateerd aan de recidive.
- Dit maakt het noodzakelijk om ook bij deze verwerking van persoonsgegevens het bsn te gebruiken.

Zowel op gemeentelijk niveau als op rijksniveau is het noodzakelijk om te beschikken over gegevens op persoonsniveau. Het komt in de praktijk voor dat één jongere verschillende jeugdhulptrajecten tegelijk volgt. Hij kan bijvoorbeeld tegelijkertijd weekendpleegzorg ontvangen en jeugd-ggz. Als een gemeente wil weten hoeveel en welke jeugdhulptrajecten er per jongere in zijn gemeente zijn geweest, om daaruit de zorgvraag af te kunnen leiden en zijn beleid op aan te passen, moeten deze gegevens op persoonsniveau gekoppeld kunnen worden. Daarnaast is het voor de gemeente noodzakelijk om op persoonsniveau inhoudelijke zorggegevens te verwerken om gestalte te kunnen geven aan de doelstelling één gezin, één plan en adequaat op te kunnen treden bij gezinnen waar multiproblematiek speelt. Ook hier kan het immers noodzakelijk zijn om gegevens van verschillende jeugdhulpaanbieders over dezelfde jeugdige aan elkaar te koppelen om adequaat hulp te kunnen bieden. Dit kan alleen met behulp van persoonsgegevens. Ook het rijk dient in beperkte mate te beschikken over input, throughput en output gegevens over unieke cliënten om zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken. Alleen met persoonsgegevens kan het rijk gewenste beleidseffecten zoals de verminderd gebruik van zware zorgvormen door toenemend preventief beleid van gemeenten monitoren en zo nodig zijn beleid aanpassen.

Ook de doelen die met de verwerking van de persoonsgegevens worden nagestreefd zijn opgenomen in artikelen 7.4.4, eerste lid. Het geoorloofde en expliciete doel is de bescherming van de gezondheid. Met de verwerking van de verstrekte (bijzondere) persoonsgegevens wordt beoogd beleid tot stand te laten komen dat de jeugdhulp doelmatiger en doeltreffender maakt. Dit komt de gezondheid van de jeugdigen in de gesloten jeugdhulp ten goede. Meer specifiek kan gezegd worden dat onderdeel a van het eerste lid als eerste doel bevat het doelmatig en doeltreffend functioneren van de toegang tot jeugdhulp. Het spreekt voor zich dat de gemeente persoonsgegevens moet verwerken in het kader van de toegang tot de jeugdhulp van jeugdigen en hun ouders. De gemeente is immers verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen op het gebied van jeugdhulp voor jeugdigen en ouders die dat nodig hebben. Om op individueel niveau te kunnen bepalen welke voorziening een jeugdige of zijn ouders nodig hebben, zijn altijd persoonsgegevens nodig. De noodzakelijkheid is hiermee gegeven. Onderdeel b en c bevatten als tweede en derde doel het doelmatig en doeltreffend functioneren van de jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en de raad voor de

kinderbescherming en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het aanbod van preventie, jeugdhulp en gecertificeerde instellingen. Onderdeel d omvat vanzelfsprekend als doel het waarborgen van de stelselverantwoordelijkheid van het rijk.

In de jeugdhulp zullen ook persoonsgegevens met betrekking tot de gezondheid of strafrechtelijke gegevens moeten worden verwerkt. Gelet op de wijze waarop voorzien is dat de beleidsinformatie van de jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en de raad voor de kinderbe-
scherming aan het Rijk en de gemeenten worden verstrekt, dient bij die verwerking het bsn gebruikt te kunnen worden. Zo worden de administra-
tieve lasten beperkt, want hierdoor wordt het mogelijk de persoonsge-
gevens pas na verstrekking te anonimiseren en dit voorkomt dat iedere
verstrekker zelf eerst de gegevens zal moeten anonimiseren alvorens deze
te verstrekken.

Het tweede lid biedt een grondslag voor het verstrekken van die persoons-
gegevens en het bsn aan het college en de Ministers van VWS en VenJ.

Het derde lid geeft aan dat de persoonsgegevens niet voor een ander doel
dan waarvoor zij zijn verzameld en voor een daarmee verenigbaar doel
worden gebruikt. De wet eist in dit artikellid bovendien dat de verwerking
daar waar mogelijk gebeurt op een wijze die waarborgt dat de gegevens
niet tot een persoon herleidbaar zullen zijn. Deze eis brengt met zich dat
de gegevens versleuteld moeten worden doorgegeven.

Om de inbreuk in de persoonlijke levenssfeer tot een minimum te
beperken, zullen zolang niet noodzakelijk, geen persoonsgegevens
verwerkt worden en waar mogelijk gegevens geanonimiseerd worden.
Vanzelfsprekend worden bij de verwerking van (bijzondere) persoonsge-
gevens de regels van de Wet bescherming persoonsgegevens en de
bijzondere regels hieromtrent in onderhavige wet worden nageleefd.

De voorgestelde bepaling past hiermee binnen de kaders van artikel 8,
tweede lid, van het EVRM en daarmee is de beperking van de
bescherming van de persoonlijke levenssfeer door de voorgestelde
verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens rechtmatig.

Artikel 7.4.5

Op grond het eerste lid wordt bij of krachtens amvb aangeven welke
beleidsgegevens het rijk en het college moeten verwerken en welke
gegevens jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, de raad voor
de kinderbe-
scherming en de AMHK's concreet moeten aanleveren.
Daarnaast worden bij of krachtens amvb regels gesteld over de wijze
waarop de verwerking en de verstrekking dient plaats te vinden, binnen
welke termijn de verstrekking dient plaats te vinden en de tijdvakken
waarop de gegevens betrekking moeten hebben. Ook kunnen de
categorieën van verstrekking nader worden bepaald. Deze laatste
toevoeging ziet vooral op de aanbieders van preventie. Nu preventie een
heel breed begrip is en daar vele aanbieders onder kunnen vallen, zal hier
bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een beperking in worden
aangebracht door daar meer specifieke categorieën te noemen.

De benodigde gegevens zullen door de instellingen op de bij of krachtens
de maatregel aangegeven manier aangeleverd moeten worden. De
gegevens die de gemeente nodig heeft dienen niet alleen betrouwbaar te
zijn, maar moeten ook onderling vergelijkbaar zijn. De gemeente kan
immers geen beleid vormen voor jeugdhulp of bijstellen als de gegevens
van de verschillende jeugdhulpaanbieders en instellingen niet inhoudelijk
eenduidig zijn, omdat iedereen op zijn eigen manier rapporteert of

onderling uitwisselt (zie ook artikel 7.3.11, vierde lid). De verwerking van de gegevens dient daarom gestandaardiseerd plaats te vinden. Deze eenduidigheid zal door de professionals in het veld worden uitgewerkt in landelijke standaarden. De standaarden kunnen zowel betrekking hebben op een inhoudelijke standaardisatie van de gegevens zelf als een technische standaardisatie van de systemen waarmee de gegevens worden verwerkt of verstrekt. Het hanteren van deze standaarden bij de verwerking en uitwisseling van gegevens kan bij ministeriële regeling worden voorgeschreven op grond van artikel 7.3.11, vierde lid.

Op grond van het tweede lid bestaat de mogelijkheid om te regelen dat de gegevens moeten worden aangeleverd bij een door de Ministers aan te wijzen instantie, die voor de gemeenten en het Rijk de nodige bewerkingen uitvoert. Zo kan worden voorkomen dat jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen (waaronder het Nidos), de raad voor de kinderbescherming en de AMHK's telkens met meerdere, per gemeente verschillende uitvragen te maken krijgen. Gemeenten kunnen de bewerkte informatie voor onder andere hun inkoop- en kwaliteitsbeleid benutten. Daarmee wordt het tevens mogelijk dat gemeenten verschillende aanbieders met elkaar vergelijken. Het Rijk kan over een beperkte set van de verzamelde gegevens beschikken. Het Rijk heeft immers minder beleidsinformatie nodig dan gemeenten. De mogelijkheden voor beperking van de administratieve lasten onder andere door instelling van een informatiepunt worden in overleg met gemeenten nader verkend.

Hoofdstuk 8 Financiële bepalingen

Artikel 8.1.1

Eerste lid

De formulering van het eerste lid geeft aan dat het uitgangspunt is dat de jeugdige en zijn ouder een voorziening «in natura» krijgen. De mogelijkheid van het toekennen van een budget bestaat echter wel indien de jeugdige en zijn ouder dit wensen. In dat geval wordt een budget toegekend waarmee de jeugdige en zijn ouder de mogelijkheid hebben zelf te bepalen bij wie ze de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort willen inkopen. Er wordt geen bedrag aan de jeugdige en de ouders uitgekeerd waaruit ze zelf betalingen kunnen doen; er wordt een bedrag ter besteding beschikbaar gesteld. Het college verricht betalingen indien de door de jeugdige en zijn ouders zelf ingekochte jeugdhulp voldoet aan de gestelde voorwaarden. Voor een trekkingsrecht is gekozen om fraude met besteding van het budget zoveel mogelijk te voorkomen. Aldus is gewaarborgd dat het budget slechts wordt besteed om jeugdhulp in te kopen die ertoe strekt betrokkene de ondersteuning, hulp en zorg te bieden die de jeugdige of zijn ouders nodig hebben.

Tweede lid

Er kunnen zich situaties voordoen dat het verstrekken van een budget op zwaarwegende bezwaren stuit. Dit geldt in ieder geval voor het gedwongen kader. In het tweede lid is daarom bepaald dat bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering geen budget kan worden verstrekt. Immers jeugdbescherming en jeugdreclassering lenen zich niet voor een inkoop door de jeugdige of ouder zelf. De reden hiervan is allereerst dat in dit soort gevallen niet aannemelijk is dat de ouders de mogelijkheid hebben om regie te kunnen voeren over de jeugdhulp. Daarnaast is het bijvoorbeeld bij een ondertoezichtstelling de gezinsvoogd die bepaalt welke jeugdhulp nodig is en het is zeer aannemelijk dat hij daarbij ook al een bepaalde aanbieder op het

oog heeft. Het is niet wenselijk als de jeugdige en zijn ouder vervolgens zouden kunnen besluiten de jeugdhulp elders in te kopen. Hetzelfde geldt voor die gevallen waarbij de jeugdige dient te worden opgenomen en te verblijven in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Ook deze situatie leent zich niet voor een budget. Daarnaast geldt dat ook in een aantal andere gevallen het zeer twijfelachtig is dat betrokkene een budget besteedt aan datgene waarvoor het bedoeld is, bijvoorbeeld mensen met een manisch depressieve stoornis of verslavingsproblematiek. Als deze mensen echter een goed netwerk hebben die met hen dit kan beslissen, kan een budget wel een mogelijkheid zijn. Het is ook denkbaar dat het wenselijk is om jeugdigen die opgenomen worden in een psychiatrisch ziekenhuis op basis van een machtiging op grond van de Wet bopz tijdelijk of gedeeltelijk niet in aanmerking te laten komen voor een budget. Voor de kosten van de opname en het verblijf lijkt het ongewenst om een budget te verstrekken, het kan echter wel gewenst zijn om voor speciale hulp en ondersteuning die daarnaast nodig is wel een budget te verstrekken. Ook kan het wenselijk zijn om deze jeugdigen tijdelijk geen budget-mogelijkheid te bieden. Kinderen en jeugdigen zullen onder de Wet bopz niet vaak heel lang opgenomen worden en als ze weer thuis komen, kan het soms wel wenselijk zijn om de mogelijkheid te bieden van een budget. De gemeente zou er dan bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om een budget tijdelijk te stoppen als een kind of jeugdige langer dan bijvoorbeeld 2 maanden is opgenomen in een gesloten bopz- setting.

Als in de toekomst het wetsvoorstel verplichte geestelijke gezondheidszorg in werking is getreden zal ambulante behandeling een belangrijke plek gaan innemen bij kinderen en jeugdigen. Het stopzetten van een eventueel verstrekt budget lijkt dan niet wenselijk, omdat de steun en hulp op basis van dat budget gewoon thuis kan doorlopen naast de ambulante behandeling van de stoornis.

Het is ingevolge het derde lid, onderdeel a, aan de gemeente om hierover nadere regels te stellen bij verordening. Hiermee krijgt de burger rechtszekerheid omtrent de gevallen waarin hij in ieder geval geen budget kan krijgen in plaats van een voorziening in natura.

Derde lid

Het derde lid geeft de gemeente de mogelijkheid om bij verordening regels te stellen omtrent het budget. Ingevolge onderdeel a kan de gemeente bepalen in welke gevallen het om redenen van doelmatigheid niet wenselijk is een budget te verstrekken. Zie hierover ook hetgeen hiervoor vermeld bij het tweede lid.

In onderdeel b, is geregeld dat de gemeente in de verordening bepaalt in welke gevallen en onder welke voorwaarden een budget mag worden besteed voor het inkopen van informele jeugdhulp. Als de gemeente dit regelt als voorwaarde voor verstrekking, wordt de vraag of ook daaraan voldaan is vooraf getoetst. Indien dit niet het geval is doet de betrokkene er verstandig aan om van te voren bij het college na te gaan of in te kopen informele ondersteuning aan de eisen van de gemeente voor betaling voldoet.

Wellicht ten overvloede zij hier nog opgemerkt dat het niet wenselijk is dat een verwijzing door de huisarts, de medisch specialist of de jeugdarts naar de jeugdhulp een aanspraak kan vestigen op een budget. Het moet in alle gevallen de gemeente zijn die bepaalt of er de mogelijkheid is om te kiezen voor een budget in plaats van een voorziening in natura. Hiertoe kan het college afspraken maken met de huisartsen, de medisch specialisten en de jeugdartsen als bedoeld in artikel 2.6, derde lid. Daarnaast kan

de gemeente, zoals hierboven reeds vermeld, bij verordening bepalen in welke gevallen het om redenen van doelmatigheid sowieso niet wenselijk is een budget te verstrekken.

Vierde lid

Het wetsvoorstel bevat derhalve de mogelijkheid om een budget toegekend te krijgen, maar wel onder strenge voorwaarden. In het gesprek dat de gemeente voert met de jeugdige en zijn ouders om te achterhalen wat de aangewezen voorziening is, komt aan de orde in hoeverre de jeugdige en zijn ouders in aanmerking kunnen komen voor een budget. Het tweede lid stelt het krijgen van een budget afhankelijk van drie voorwaarden.

Zo moeten de jeugdige en zijn ouder er ingevolge onderdeel a blijk van geven dat zij over voldoende vaardigheden beschikken om de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoren zelf bij derden in te kunnen kopen. De jeugdige en zijn ouder moeten immers een contract aangaan en dienen daartoe bekwaam te zijn. Het ligt voor de hand dat bij jeugdigen onder de leeftijd van 16 jaren de ouder(s) het contract aangaan. Bij jeugdigen in de leeftijd tussen de 16 en 18 jaar (met een uitloop tot 23 jaar) kan het echter voorkomen dat de jeugdige zelf het contract aangaat. Ook hier is het aan het college om hier bij verordening nadere regels over te stellen. Bij de voorwaarde dat de jeugdige en zijn ouder moeten beschikken over voldoende vaardigheden om de jeugdhulp zelf in te kunnen kopen gaat het uitdrukkelijk niet om het beheren van het budget zelf. Dat blijft immers onder het college. Het college moet bij het toekennen van een budget de overtuiging hebben dat de jeugdige en zijn ouder de verantwoordelijkheden die komen kijken bij het inkopen van jeugdhulp aankan.

Onderdeel b van het derde lid stelt vervolgens als voorwaarde dat de jeugdige en zijn ouder de stelling dat zij de individuele voorziening in plaats van «in natura» door middel van een budget geleverd wensen te krijgen, moeten onderbouwen. Om dit te doen zullen zij moeten aantonen dat zij zich voldoende hebben georiënteerd op de voorziening «in natura».

Ten slotte wordt in onderdeel c gesteld dat de jeugdhulp die de jeugdige en zijn ouders met het budget wensen in te kopen voldoet aan de kwaliteitseisen. Dit zijn de eisen die in het onderhavige wetsvoorstel in hoofdstuk 4 aan de jeugdhulp worden gesteld. De gemeente zal zich ervan moeten vergewissen dat de kwaliteit van de te kopen jeugdhulp goed is, hetgeen zowel voor de veiligheid van de jeugdige en zijn ouders als voor de effectiviteit van de inzet van de jeugdhulp van groot belang kan zijn.

Artikel 8.1.2

Indien een jeugdige of ouder aanspraak heeft op een voorziening in natura, dan dient de gemeente er zorg voor te dragen dat deze voorziening ook aan de jeugdige of ouder wordt verstrekt. Daartoe kan de gemeente zelf de voorziening leveren of een rechtsbetrekking aangaan met degene die de voorziening aan de jeugdige of ouder biedt. Degene die de jeugdhulp biedt, verstrekt deze voor of namens de gemeente aan de jeugdige of ouder, zonder dat tussen de jeugdige of ouder en de aanbieder een rechtsbetrekking tot stand komt. De gemeente dient een jeugdige of ouder de individuele voorziening te geven, zonder dat zij met enige werkgevers- of opdrachtgeverslast worden opgezadeld. Het tweede lid regelt dat de gemeente ook zorg draagt voor de verstrekking van de geldbedragen aan de verleners van de jeugdhulp indien de persoon die

aanspraak heeft op een individuele voorziening gekozen heeft voor een budget.

Artikel 8.1.3

De keuze voor een budget in plaats van een door de gemeente aangeboden individuele voorziening kan uiteenlopende consequenties met zich brengen. Met name op het gebied van de verantwoordelijkheid van de jeugdige of ouder, de gemeente en de hulpverlener. Het is daarom van groot belang dat de jeugdige of ouder bij het maken van zijn keuze voor een budget in plaats van de individuele voorziening beschikt over relevante informatie dienaangaande. Alleen dan kan hij een verantwoorde keuze maken en instemmen met het op zich nemen van de daaruit eventueel voortvloeiende verplichtingen. Vooral de keuze voor een budget is slechts acceptabel als de burger volledig en correct geïnformeerd is over alle gevolgen en risico's en op basis van deugdelijke informatie geacht kan worden bewust daarmee te hebben ingestemd. Om duidelijkheid te verschaffen over de verantwoordelijkheden is in het onderhavige artikel uitdrukkelijk opgenomen dat de gemeente de burger bij de keuze voor een bepaalde vorm begrijpelijk over al aan de keuze verbonden gevolgen dient te informeren, zodat de burger een bewuste keuze kan maken. De regering heeft net als bij de huidige regeling in de Wmo bewust niet gekozen voor het dwingend voorschrijven van de wijze waarop de informatie moet worden verstrekt. Een dergelijke bepaling past ook niet binnen het systeem van onderhavige wet, waarin de wetgever zoveel mogelijk alleen de kaders stelt en de gemeente vrij is in de invulling ervan.

Artikel 8.1.4

Titel 4.2 van de Awb is de subsidietitel en bevat bepalingen over onder andere subsidieplafond, subsidieverlening, verplichtingen van de subsidie-ontvanger, subsidievaststelling, intrekking, wijziging, betaling en terugvordering van subsidies. In artikel 4:21 van de Awb wordt bepaald wat onder subsidie wordt verstaan. Een budget zou kunnen vallen onder deze definitie van subsidie. De trekken van een (aanvullende) inkomensvoorziening zijn echter overheersend, zodat toepassing van titel 4.2 niet in de rede ligt. Met artikel 8.1.4 wordt geregeld dat de bovenstaande subsidiebepalingen opgenomen in titel 4.2 van de Awb niet van toepassing zijn bij de verstrekking van een budget (vgl. artikel 7 van de Wmo, artikel 11.2 Wet studiefinanciering 2000, artikel 11.2 Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten).

Artikel 8.1.5

Om redenen van uniformiteit en doelmatigheid en ter voorkoming van fraude is ervoor gekozen de uitvoering van de door de gemeenten verstrekte budgetten centraal te doen plaatsvinden door de Sociale Verzekeringsbank. Dit brengt met zich dat gemeenten de SVB informatie zullen moeten verstrekken omtrent de verstrekte budgetten en dat de SVB aan de gemeente rekenschap zal moeten afleggen over de uitvoering.

Artikel 8.1.6

Op dit moment is onvoldoende duidelijk op welke wijze gemeenten hun opdrachtgeverschap gaan invullen. Hiermee is ook nog niet duidelijk met welke bekostigingssystemen de instellingen te maken gaan krijgen. Bij zorgvormen met een hoge mate van specialisatie of kleine cliëntgroepen verspreid over meerdere regio's kunnen grote verschillen gaan optreden tussen gemeenten. De gemeenten kunnen en zullen daar waar nodig

samenwerken en de bekostiging voor deze zorgvormen ook gezamenlijk oppakken. Wanneer blijkt dat de samenwerking niet geleid heeft tot de noodzakelijke uniformiteit en transparantie voor instellingen dan kunnen in een ministeriële regeling bepalingen worden opgenomen die wel tot uniformiteit en transparantie leiden. Daarbij moet dan wel aannemelijk zijn dat de inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid opweegt tegen het voorkomen van een toename aan administratieve lasten bij de instellingen.

Paragraaf 8.2 Ouderbijdrage

Artikel 8.2.1

Het wetsvoorstel bevat met de eerste twee artikelleden van onderhavig artikel algemeen gestelde bepalingen die de basis vormen voor tot het heffen van een ouderbijdrage van ouders en stiefouders in de kosten van de aan hen en aan de jeugdige geboden jeugdhulp, voor zover de jeugdhulp verblijf buiten het gezin omvat.

Het eerste lid regelt het heffen van een bijdrage van de onderhoudsplichtige ouder voor deze specifieke aan de jeugdige geboden jeugdhulp. Dit ziet op de ouders, waaronder in deze wet ook worden verstaan de stiefouders en anderen die de jeugdige als behorend tot hun gezien verzorgen en opvoeden. Voor de duidelijkheid zijn de verwekker van een kind tegen wie een vaderschapsactie is toegewezen (artikel 394 Boek 1 van het BW) en degene die samen met de ouder het gezag uitoefent over een jeugdige in het onderhavige artikel expliciet vermeld. Het wordt redelijk geacht dat onderhoudsplichtigen bijdragen in de kosten van jeugdhulp, wanneer door de overheid een deel van het onderhoud en de verzorging bij verblijf buiten het gezin wordt overgenomen.

Het tweede lid is ontleend aan artikel 71, eerste lid, Wvz en bepaalt de situaties waarin in ieder geval geen ouderbijdrage verschuldigd is. Er geldt geen bijdrageplicht bij adoptieplaatsing, bij ontneming van het gezag of bij een nooduithuisplaatsing. Bij jeugdhulp in het gedwongen kader kan alleen bij uithuisplaatsing een ouderbijdrage worden opgelegd. De gemeente heeft in deze gevallen derhalve geen beleidsvrijheid.

Artikel 8.2.2

Deze bepaling is ontleend aan artikel 72 Wvz. Als ouders gescheiden wonen en er geen alimentatie is bepaald is alleen die ouder bijdrageplichtig die onmiddellijk voorafgaand aan de aanvang van de jeugdhulp recht op kinderbijslag heeft.

Artikel 8.2.3

De regering acht het tevens wenselijk om de eigenbijdrageregelingen voor de extramurale AWBZ, de Wmo en onderhavige wet goed op elkaar te laten aansluiten. Gelijk aan artikel 16 in de Wmo, wordt daarom geregeld dat de vaststelling en inning van de ouderbijdrage voor jeugdhulp zal worden verzorgd door het CAK. Het hebben van één organisatie die de ouderbijdragen int maakt dat er zicht is op het aantal ouderbijdragen dat een gezin moet betalen en maakt het mogelijk om die waar nodig te beperken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies gewezen op jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin zich de afwezigheid van een hardheidsclausule ten behoeve van de ouderbijdrage doet gevoelen (LJN: BX4660 en LJN:

BZ2516). De afwezigheid van een dergelijke hardheidsclausule heeft ertoe geleid dat het LBIO in het verleden heeft geweigerd om de verschuldigde ouderbijdrage buiten invordering te stellen, met een beroep op de afwezigheid van een hardheidsclausule, hoewel zij eigenlijk had moeten toetsten of er sprake was van strijd met internationaal recht. De betreffende verdragsrechtelijke bepalingen waaraan in dit kader gedacht moet worden zijn artikel 3 van het IVRK, waarin is bepaald dat bij alle maatregelen die genomen worden betreffende kinderen de belangen van het kind een eerste overweging vormen, en artikel 8 EVRM, dat onder meer het recht op respect voor het privé, familie- en gezinsleven waarborgt.

In het tweede lid is daarom in een dergelijke hardheidsclausule voorzien. Dit biedt het CAK uitdrukkelijk de mogelijkheid om conform de bedoelde jurisprudentie op grond van een ieder verbindende bepalingen van verdragen en volkenrechtelijke organisaties, zoals het EVRM en het IVRK, af te zien van het innen van de (volledige) verschuldigde ouderbijdrage.

Artikel 8.2.4

Deze bepaling is een zogenoemd taakverwaarlozingsartikel en is identiek aan artikel 17 van de Wmo.

Artikel 8.2.5

Het onderhavige artikel maakt het voor het CAK mogelijk om het bsn te gebruiken in het verkeer met de persoon op wie het nummer betrekking heeft en in zijn contacten met personen en instanties voor zover deze zelf gemachtigd zijn tot het gebruik van het nummer. Het gebruik van het bsn is van belang voor een goede gegevensstroom en ter verificatie.

Artikel 8.2.6

Dit artikel biedt de mogelijkheid om ten behoeve van de berekening van de ouderbijdrage gebruik te maken van gegevens van de belastingdienst. Daardoor is het mogelijk de administratieve lasten van burgers te beperken.

Paragraaf 8.3 Financiële verantwoording

Artikelen 8.3.1 en 8.3.2

Onderhavige artikelen betreffen de indiening van financiële jaarstukken, zoals het jaarverslag en de jaarrekening. Het is wenselijk dat de betrokken jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen in de openbaarheid verantwoording afleggen over hun maatschappelijke rol en de besteding van gemeenschapsgeld. De jaarrekening voldoet aan de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving zoals vastgesteld door de Raad voor de Jaarverslaggeving, in het bijzonder Richtlijn 665 Zorginstellingen. Deze richtlijn borgt onder meer dat de inkomens van bestuurders in de jaarstukken aan de orde komen. Als sprake is van één rechtspersoon waarin zowel jeugdhulp als onderwijs zijn ondergebracht, dan gelden voor de jaarverslaggeving de inrichtingsvereisten voor het grootste bedrijfs onderdeel. Dat houdt in dat er één jaarrekening wordt opgesteld. Als gekozen wordt voor een bepaalde vorm van productieverantwoording, dan wordt deze bij de jaarrekening gevoegd. De jaarrekening moet helder aantonen waar de financiële middelen vandaan komen en waaraan zij zijn besteed. Gegevens omtrent de organisatiestructuur die transparant dient te zijn, alsook het lange-termijn-huisvestingsplan vallen in ieder geval onder de documentatiegegevens die op grond van artikel 8.3.2 dienen te worden verstrekt.

Op grond van de artikelen 4.4.1, derde lid, en 8.3.2 zal bij ministeriële regeling een modeljaardocument vastgesteld worden. Met het indienen van een volledig ingevuld jaardocument voldoen de betrokken jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen aan al hun verplichtingen inzake de jaarstukken over de in deze artikelen genoemde onderwerpen. Dit vermindert de administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen en maakt een vergelijking tussen de jaardocumenten van de verschillende jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen mogelijk.

Bij of krachtens amvb kan bepaald worden dat de gegevens moeten worden aangeleverd bij een aan te wijzen instantie, die voor de gemeenten en de ministers de nodige bewerkingen uitvoert.

Hoofdstuk 9 Toezicht en Handhaving

Artikel 9.1 Instelling inspectie jeugdzorg

Met deze wet wordt de Wjz ingetrokken en daarmee komt de grondslag voor de Inspectie jeugdzorg te vervallen. Ter voortzetting van de rol van deze toezichthouder voorziet het onderhavige artikel in instelling van een inspectie jeugdzorg (IJZ), die onderzoek doet naar de kwaliteit in algemene zin van het jeugdstelsel en die ook ingezet zal worden voor het toezicht op de naleving van de wet. Omdat het gaat om een inspectie die toezicht houdt op de naleving van een wet die de Ministers van VWS en van VenJ gezamenlijk aangaat, zijn beide ministers ook verantwoordelijk voor de organisatie van de IJZ, ook al is de IJZ organisatorisch een onderdeel van het Ministerie van VWS. Op grond van het derde lid nemen de ambtenaren van de IJZ instructies in acht van zowel de Minister van VWS als de Minister van VenJ.

Eerste lid

De IJZ heeft als eerste taak het onderzoeken van de kwaliteit in algemene zin. Het gaat daarbij niet om toezicht op de naleving van in de wet neergelegde normen, maar om bijvoorbeeld de algehele effectiviteit van het jeugdstelsel (kwaliteitstoezicht).

Vergelijkbaar hiermee heeft de IGZ op grond van artikel 36 van de Gezondheidswet onder meer als taak het verrichten van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid. Het feit dat jeugd-ggz en jeugd-vb nu niet meer onder de Zvw en AWBZ vallen, maar vallen onder het begrip jeugdhulp, laat onverlet dat deze vormen van zorg deel uitmaken van de volksgezondheid waarvan de IGZ de staat in algemene zin onderzoekt.

Tweede lid

Met het tweede lid wordt verduidelijkt dat de Inspectie voor Veiligheid en Justitie (IVenJ) toeziet op de kwaliteit waar het de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen betreft. De Minister van Veiligheid en Justitie is voor deze tenuitvoerlegging verantwoordelijk, ook waar het sancties betreft die aan jeugdigen zijn opgelegd. De verduidelijking in het tweede lid is noodzakelijk in verband met een juiste taakafbakening tussen de inspecties van wie de betrokkenheid hier het meest voor de hand ligt. Artikel 9.2, vijfde lid, gaat op de samenwerking door de inspecties afzonderlijk in.

Derde lid

Voor zover een ambtenaar werkzaam is in het kader van de onderzoekstaak, bedoeld in het eerste lid, is hij geen toezichthouder in de zin van de Awb. In het derde lid wordt een aantal bepalingen inzake toezichthouders echter van overeenkomstige toepassing verklaard op deze ambtenaren. Hierdoor is een dergelijke ambtenaar in het kader van het kwaliteitsonderzoek onder meer onderworpen aan een legitimatieplicht en is hij bevoegd plaatsen te betreden en inlichtingen te vorderen.

Vierde lid

Op grond van het eerste lid is het de taak van de IJZ om onderzoek te doen naar de kwaliteit in algemene zin van het jeugdstelsel. Daarin zal zij allerlei keuzes maken, bijvoorbeeld over de frequentie van het onderzoek en over de thema's waarnaar onderzoek wordt gedaan.

Het vierde lid bepaalt dat de IJZ en de IVenJ daarbij de instructies van de ministers van VWS en van VenJ in acht moeten nemen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de Minister van VenJ de mogelijkheid heeft om specifieke opdrachten te geven onderzoeken in te stellen naar de kwaliteit van de raad voor de kinderbescherming of een justitiële jeugdinrichting.

Vijfde lid

Het onderzoek van de IJZ naar de kwaliteit in algemene zin van het jeugdstelsel is niet alleen van belang voor de Ministers van VWS en VenJ, maar evenzeer voor de gemeenten. Zij worden immers bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de jeugdhulp in brede zin: preventie, ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden, psychische problemen en stoornissen. Uit dien hoofde is het van belang dat zij door de inspectie worden betrokken bij haar onderzoek, zodat de inspectie rekening kan houden met de behoeften van de gemeenten. De wijze waarop de inspectie dit gaat doen, wordt in samenspraak met gemeenten uitgewerkt.

Zesde lid

Naast de in dit lid geregelde wijze van rapporteren geldt dat de inspecties in beginsel hun bevindingen openbaar maken.

Zevende lid

Op grond van de Wjz zendt de IJZ het jaarverslag aan de provinciebesturen, de beide ministers en de Tweede Kamer. In plaats van aan de provincies zouden nu aan alle gemeenten deze stukken moeten worden verzonden. Om praktische redenen wordt daarom nu volstaan met de eis dat de IJZ het verslag jaarlijks publiceert.

Artikel 9.2 Toezicht

Eerste lid

Het toezicht op de naleving van deze wet zal geschieden door zowel de IJZ, de IGZ als de IVenJ. De onderhavige bepaling biedt de grondslag om door Onze Ministers de daarmee belaste ambtenaren aan te wijzen. Deze ambtenaren kunnen uit eigen beweging hun toezichthoudende taak uitoefenen, maar ook naar aanleiding van opdrachten daartoe van de Ministers van VWS of VenJ of op verzoek van een of meerdere betrokken gemeenten.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt in afwijking van artikel 5:15 Awb dat de toezichthouder bevoegd is ook zonder toestemming van de bewoners een woning te betreden indien dat nodig is voor het uitoefenen van toezicht op de verlening van jeugdhulp, de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering. Deze afwijking is gelegitimeerd door het feit dat een deel van de ondersteuning, hulp en zorg in het kader van dit wetsvoorstel wordt geleverd in de thuissituatie of in het huis van degene die de ondersteuning levert (in het laatstbedoelde geval valt het bouwkundige deel dat de praktijkruimte betreft onder deze bepaling, maar niet het deel dat louter als woning dient). Het uitoefenen van toezicht op de wijze waarop een door de gemeente gecontracteerde aanbieder de jeugdhulp levert en de gecertificeerde instelling de kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoert, zou vaak niet goed mogelijk zijn indien de toezichthouder uitsluitend met toestemming van de bewoner(s) van de woning toegang zou hebben. Het spreekt voor zich dat de te betrachten zorgvuldigheid met zich brengt dat in beginsel wel moet worden getracht de toestemming van betrokkenen te verwerven; die zal in veel gevallen ook wel worden gegeven. Maar ook als dat niet het geval is, moet de toezichthouder zo nodig toegang kunnen hebben. Het tegen de wil van een bewoner binnentreden van een woning vereist op grond van artikel 12, eerste lid, van de Grondwet een basis in een formele wet. Daarom is deze grondslag daarvoor in het wetsvoorstel opgenomen. Er zij op gewezen dat ook moet worden voldaan aan de overige voorwaarden van de Algemene wet op het binnentreden. Dit betekent onder andere dat een machtiging nodig is om tegen de wil van een bewoner rechtmatig een woning te betreden. Voor de volledigheid zij hier vermeld dat deze bepaling niet alleen ziet op reguliere woningen, maar ook op woningen die deel uitmaken van een accommodatie of een gesloten accommodatie. Artikel 3 van de Wet op het binnentreden regelt wie bevoegd is tot het verlenen van een machtiging.

Derde lid

Voor haar toezichthoudende taak dient de inspectie toegang te hebben tot de dossiers wanneer dat noodzakelijk is. Dossiers bevatten veelal de informatie die nodig is voor een goede beoordeling van de kwaliteit van hulpverlening, bijvoorbeeld ten aanzien van het toepassen van richtlijnen en protocollen. Voor inzage in een dossier moet de inspectie altijd vooraf toestemming vragen aan betrokkene. Bij een weigering zou de toezichthouder stuiten op de grenzen van de bevoegdheden die hij op grond van de Awb heeft. Op grond van artikel 5:20 Awb is weliswaar een ieder verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, maar in het tweede lid is geregeld dat wie uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht is tot geheimhouding, het verlenen van medewerking mag weigeren, voor zover dit uit zijn geheimhoudingsplicht voortvloeit. Ingevolge artikel 7.3.11 van deze wet, geldt voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen immers een geheimhoudingsplicht. Om inzage ten behoeve van de toezichthoudende taak toch mogelijk te maken, bepaalt het derde lid van het onderhavige artikel daarom dat in afwijking van artikel 5:20, tweede lid, Awb de toezichthoudende ambtenaren toch bevoegd zijn tot inzage in de dossiers. Ter bescherming van de betrokken jeugdige of ouder, geldt voor die ambtenaren dezelfde geheimhoudingsplicht als op de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling rust.

In de gevallen dat besloten wordt een dossier in te zien, moet wel aantoonbaar zijn dat het doel van deze handeling (goed toezicht) niet op een minder ingrijpende manier bereikt kan worden en dat de maatregel niet disproportioneel is. De inspectie dient prudent met het inzagerecht om te gaan. Wanneer de inspectie onderzoek doet in dossiers, op zoek naar tekortkomingen, dan begeeft zij zich in de privésfeer van mensen. Dit vraagt om een zorgvuldig en proportioneel gebruik van het inzagerecht. Bij onderzoek specifiek gericht op individuele casuïstiek zal de betrokkene op de hoogte gebracht moeten worden van dit recht op inzage. Bij grootschalige, thematische onderzoeken is het expliciet vragen om toestemming niet werkbaar; anonimiseren van de betrokken dossiers zou een onaanvaardbare last voor de betrokken instelling betekenen. Belangrijk is ook dat de inspectie tevoren zelf zichtbaar maakt hoe zij in de praktijk zal handelen. Verhelderd moet worden in welke gevallen het verlenen van inzage door de inspectie noodzakelijk wordt geacht en welke waarborgen worden getroffen om zorgvuldig met deze uiterst gevoelige gegevens om te gaan.

Dit inzagerecht is voor de IGZ met de Wet houdende uitbreiding van de bestuurlijke handhavinginstrumenten in de wetgeving op het gebied van de volksgezondheid (31 122) opgenomen in de Kwzi, de Wet BIG en de Gezondheidswet en is overgenomen in de Jeugdwet. Omdat het toezicht op de naleving van deze wet uitgevoerd zal worden door ambtenaren van zowel de IGZ, de IJZ en de IVenJ (zie ook hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting), geldt de inzagebevoegdheid op grond van de Jeugdwet nu ook voor de IGZ en de IVenJ.

In een brief aan de Eerste Kamer is expliciet toegelicht hoe de IGZ een voornemen tot inzage zal toetsen aan het noodzakelijkheidsvereiste, het proportionaliteitsvereiste en aan de procedurele waarborg van verantwoording vooraf en achteraf¹²⁵. In het verslag van het schriftelijk overleg van de commissie voor VWS van de Eerste Kamer met de Minister van VWS over de behandeling van het voorstel van de Wubhv, is nader uiteengezet in welke gevallen de IGZ dossiers kan inzien zonder toestemming van de cliënt¹²⁶. Daarbij heeft de Minister van VWS aangegeven dat hij de door de IGZ voorgenomen onderzoeken waarbij gebruik gemaakt zal worden van het inzagerecht, expliciet goedkeurt. De IGZ verantwoordt het gebruik van het inzagerecht achteraf in haar Jaarbericht en Jaarverslag. In een brief van 12 februari 2010 aan de Eerste Kamer heeft de Minister nogmaals benadrukt dat de IGZ slechts onder strikte voorwaarden en procedurele waarborgen gebruik zal maken van het inzagerecht in dossiers zonder voorafgaande toestemming van de cliënt¹²⁷. Daaraan is toegevoegd dat de persoonsgegevens waarover de IGZ de beschikking krijgt, vervolgens niet in andere handen terecht komen als gevolg van een beperkte registratie door IGZ, goede afscherming van de gegevens door IGZ, de geheimhoudingsplicht van de IGZ die ook geldt jegens het OM en het feit dat de geheimhoudingsplicht gaat boven de Wob.

Bovenstaande waarborgen inzake de toepassing van de bevoegdheid om dossiers in te zien gelden met de inwerkingtreding van de Jeugdwet voor alle op grond van dit artikel met het toezicht belaste ambtenaren en dus ook voor de IJZ en de IVenJ.

¹²⁵ Brief van 5 juni 2009, Kamerstukken I 2008/09, 31 122, I.

¹²⁶ Kamerstukken I 2009/10, 31 122, J.

¹²⁷ Kamerstukken I 2009/10, 31 122, K.

Vierde lid

De inspectie is niet gehouden bij iedere overtreding van een wettelijke bepaling handhavend op te treden. (Zie over de rechtsbescherming ook paragraaf 9.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.) Het toezicht strekt vooral tot het bewaken van de belangen van een verantwoorde hulpverlening en die van de jeugdigen, voor zover die belangen uitstijgen boven het belang van individuele gevallen. Het vierde lid geeft de toezichthoudende ambtenaren daarom de bevoegdheid overtredingen buiten behandeling te laten, tenzij sprake is van een situatie die een ernstige bedreiging kan betekenen voor de veiligheid van jeugdigen of ouders, de verlening van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderschermingsmaatregel of van jeugdreclassering, of het belang van verantwoorde hulp anderszins daaraan redelijkerwijs in de weg staat. Het ligt voor de hand dat de inspectie zich in haar optreden vooral richt op bepalingen waarvan de individuele jeugdige of ouder de naleving moeilijk kan beoordelen of waarbij voor hen wellicht niet altijd voldoende eigen belang aanwezig is om in actie te komen. In haar handhavingskader geeft de Inspectie aan hoe zij haar toezicht uitoefent en wanneer sprake is van een overtreding waarop handhaving volgt. De laatste zinsnede van het vierde lid vormt daarvoor een ondergrens aangegeven; in dergelijke gevallen kan handhavend optreden niet achterwege blijven.

Vijfde lid

Dit artikellid ziet op de samenwerking van de inspecties bij het uitoefenen van toezicht op de in artikel 9.1 genoemde organisaties en organisatieonderdelen. Over deze samenwerking kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. Het bedoelde toezicht wordt uitgeoefend door onder meer de IJZ, de IGZ en de IVenJ (de Inspectie bedoeld in artikel 57 van de Wet op de veiligheidsregio's). Bij de samenwerking geldt dat het primaat bij de IJZ ligt, tenzij het de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen betreft. De taakverdeling laat elke vorm van samenwerking tussen deze en andere inspecties, vanuit de eigen expertise toe.

Zesde lid

De leden vijf tot en met zeven van artikel 9.1 worden voor het toezicht op de naleving van overeenkomstige toepassing verklaard. Hetgeen in artikel 9.1 is bepaald omtrent het rekening houden met de behoeften van gemeenten, het rapporteren van bevindingen en het publiceren van een jaarlijks verslag geldt op deze wijze ook voor het toezicht op de naleving. Voor het toezicht op de naleving door de daarmee door de Ministers van VWS en VenJ belaste ambtenaren, geldt reeds dat de instructies van de Ministers van VWS en VenJ in acht genomen moeten worden. Daarom is het niet nodig om het derde lid van artikel 9.1 van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikel 9.3 Aanwijzing, bevel en tuchtklacht

Dit artikel biedt een instrumentarium om de wet te handhaven. Indien de wet niet of niet juist wordt nageleefd, hebben beide ministers elk in de eerste plaats de mogelijkheid de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling met een schriftelijke aanwijzing te dwingen tot naleving van de wet. In spoedeisende gevallen kan op grond van het vierde lid de toezichthouder voor de duur van zeven dagen daartoe ook een bevel geven, dat vervolgens eventueel door de Minister van VWS of de Minister van VenJ kan worden verlengd.

Beide ministers zijn afzonderlijk bevoegd tot handhaving door middel van een aanwijzing of een bevel. Hierdoor hoeven de ministers niet bij elke aanwijzing of bij elk bevel formeel steeds gezamenlijk tot besluitvorming te komen, maar kan door eenvoudige afstemming het beoogde resultaat worden bereikt. Vanzelfsprekend zullen beide ministers hun optreden onderling afstemmen, waarbij de Minister van VenJ zich voornamelijk bezig zal houden met de gecertificeerde instellingen en de Minister van VWS met de jeugdhulpaanbieders. Dit geldt ook voor de bevoegdheden die in de artikelen 9.4 (bestuursdwang en dwangsom) en 9.5 (bestuurlijke boete) zijn geregeld.

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zijn verplicht aan een aanwijzing of bevel te voldoen. Aanwijzingen en bevelen hebben daardoor het karakter van een beschikking. Bij niet naleving van de aanwijzing of het bevel, hebben de ministers de bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen. Artikel 5:32, eerste lid van de Algemene Wet Bestuursrecht, bepaalt dat de bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen de bevoegdheid impliceert een last onder dwangsom op te leggen. De naleving van een aanwijzing of een bevelen kan dus ook door oplegging van een last onder dwangsom worden afgedwongen.

Het hier gekozen systeem komt overeen met het systeem van artikel 16 van de Wjz en artikel 8 van de Kwzi.

Zevende lid

De regering wil professionalisering in de jeugdhulp stimuleren door meer beroepen onder registratie en tuchtrecht te brengen (zie ook paragraaf 6.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Op grond van artikel 4.1.4, eerste lid, zullen bij amvb regels worden gesteld over de norm van de verantwoorde werktoedeling. Met het oog daarop zijn de met het toezicht belaste ambtenaren op grond van de onderhavige bepaling bevoegd tot het indienen van een tuchtklacht.

Artikel 9.4 Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Met het intrekken van de Wjz vervalt de grondslag voor het toezicht van de IJZ op de naleving van artikel 9 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers ten aanzien van minderjarigen die onder toezicht of voogdij staan. Dit wordt nu hersteld met het onderhavige artikel. Op grond van hiervan zijn de door de Ministers van VWS en VenJ aangewezen ambtenaren belast met het toezicht. Hiervoor kunnen, net als op grond van artikel 9.2 van deze wet, ambtenaren van de IJZ, de IGZ en de IVenJ ingezet worden. Dit toezicht zal in beginsel komen te liggen bij de IVenJ. De Kaderwet ZBO's is van toepassing op het COA. Dit betekent dat er geen specifieke handhavende bevoegdheden in dit wetsvoorstel zullen worden opgenomen.

Artikel 9.5 Bestuursdwang en dwangsom

Eerste lid

Evenals in artikel 37 van de Wtzi kan op grond van deze bepaling (een last onder) bestuursdwang worden toegepast indien de bepalingen inzake de financiële verantwoording niet of onvoldoende worden nageleefd. Indien een krachtens artikel 9.3 gegeven schriftelijke aanwijzing of een bevel niet of onvoldoende wordt opgevolgd, bestaat de mogelijkheid om (een last onder) bestuursdwang op te leggen.

Tweede lid

Voor wat betreft het naleven van de bepalingen over het klachtrecht kan ook zonder dat reeds een aanwijzing of bevel is gegeven, een (last onder) dwangsom worden opgelegd. Hiermee wordt aangesloten bij de vergelijkbare regeling van het klachtrecht in de Wkzc.

Derde lid

Het niet verlenen van inzage in het dossier waar de inspectie dat wel noodzakelijk acht, kan ingevolge artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht worden bestraft met gevangenisstraf of een geldboete. Daarnaast kan ingevolge het onderhavige lid een dwangsom worden opgelegd; het sanctionerend optreden is niet zozeer bedoeld als bestraffing, maar juist als een dwang tot medewerking aan het toezicht. Een dwangsom is in dat geval een geëigend middel.

Artikel 9.6 Sancties

Eerste lid

Naar analogie aan de Wkzc kan op grond van deze bepaling een bestuurlijke boete van ten hoogste € 6 700 opgelegd worden als een aanwijzing inzake de naleving van de bepalingen over het klachtrecht niet of onvoldoende wordt nageleefd.

Tweede lid

Ten aanzien van de bepalingen inzake de VOG, de melding van calamiteiten en geweld en de openbaar kwaliteitsverslag geldt dat een bestuurlijke boete van ten hoogste € 33 500,- opgelegd kan worden wanneer de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling de wet niet naleeft. Voor wat betreft de hoogte hiervan is aangesloten bij de artikelen 4a (melding calamiteiten en geweld) en 5 (openbaar kwaliteitsverslag) Kwzi. In het wetsvoorstel Wcz was bij nota van wijziging reeds voorgesteld hier ten aanzien van de VOG ook bij aan te sluiten.¹²⁸

Derde, vierde en vijfde lid

Een gedraging in strijd met artikel 4.1.7 wordt aangemerkt als een strafbaar feit (overtreding). Artikel 4.1.7 is ontleend aan artikel 4a van de Kwzi. Overtreding van artikel 4a van de Kwzi is als overtreding strafbaar gesteld in artikel 9 van de Kwzi. Bij de strafbaarstelling in de Kwzi is bepaald dat alleen sprake is van een strafbaar feit (overtreding), indien voldaan wordt aan de voorwaarden dat sprake is van een bepaalde vorm van recidive of van een opzettelijke of roekeloze gedraging die een direct gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van de mens tot gevolg heeft. De voorwaarde inzake de recidive houdt in dat de betrokkene in een periode van 24 maanden voorafgaande aan de gedraging twee maal een bestuurlijke boete ter zake van een zelfde gedraging onherroepelijk is opgelegd. Beide voorwaarden blijken minder geschikt als criterium om te bepalen of sprake is van een strafbaar feit in het algemeen en een overtreding in het bijzonder.

De voorwaarde dat in de voorafgegane twee jaar tweemaal bij onherroepelijk besluit een bestuurlijke boete is opgelegd, brengt mee dat de doorlooptijd van een bestuursrechtelijke afhandeling van een eerdere normschending medebepalend wordt voor de vraag of sprake is van een strafbaar feit. De onherroepelijkheid van een boetebesluit laat langer op

¹²⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 402, nr. 7.

zich wachten indien bezwaar en beroep worden ingesteld, dan in het geval de betrokkene in een boetebesluit berust. Dit criterium brengt dus mee dat omstandigheden die los staan los van de gedraging of van de persoon die verantwoordelijk is voor de gedraging, een rol spelen bij de vraag of strafrechtelijke afdoening kan plaatsvinden. Dat is ongewenst.

De elementen opzet of roekeloosheid zijn in artikel 9, tweede lid, van de Kwzi gepositioneerd als voorwaarden voor strafbaarheid. In het strafrecht geldt het uitgangspunt dat bij overtredingen opzet of schuld niet hoeven te worden bewezen. De bepaling dat sprake is van een overtreding indien sprake is van opzet of roekeloosheid, leidt tot een inbreuk op dat uitgangspunt en is om die reden ongewenst, nog daargelaten dat het moeilijk denkbaar is dat het nalaten van een melding (de gedraging waar het hier om gaat) roekeloos kan geschieden.

Nu beide criteria als ongeschikt moeten worden aangemerkt, is besloten deze niet over te nemen in dit wetsvoorstel. Gedragingen in strijd met artikel 4.1.7 zullen daarom zonder meer als overtreding worden aangemerkt.

Het vorenstaande neemt uiteraard niet weg dat indien sprake is van recidive of opzet, dat wel een rol kan spelen bij de vraag of voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving wordt gekozen. Voor zover een strafbaar feit bestuurlijk beboetbaar is, bepaalt artikel 5:44 van de Awb dat de gedraging aan de officier van justitie wordt voorgelegd. Indien de officier van justitie afziet van strafvervolgning, kan alsnog een bestuurlijke boete worden opgelegd. Bij grotere aantallen overtredingen kunnen in overleg met de officier van justitie criteria worden vastgesteld over de keuze tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke afdoening. Door duidelijke afspraken tussen de IJZ, de IGZ en het OM over de vraag in welke gevallen bestuursrechtelijke en in welke gevallen strafrechtelijke handhaving plaatsvindt vast te leggen in beleidsregels of in een handhavingsarrangement, is een adequate handhaving mogelijk. De beleidsmatige afbakening tussen beide handhavingssystemen zal de rechtsgebruik bevorderen. Denkbaar is dat op basis van die afspraken in geval van recidive of opzet wordt overgegaan tot strafvervolgning.

In verschillende wetten komen bepalingen voor vergelijkbaar met die van artikel 9 van de Kwzi. Het betreft de artikelen 97, 98, 99 en 101 van de Wet BIG en de artikelen 69 en 70 van de Wet bopz. Het voorstel van de Wcz bevat een aantal bepalingen om die artikelen overeenkomstig artikel 9.6 in te richten. Omdat dat voorstel door het huidige kabinet zodanig zal worden gewijzigd dat de aanpassing als hiervoor bedoeld zal komen te vervallen, zal de eerder genoemde in het kader van de Jeugdwet in procedure te brengen invoeringswet voorzien in aanpassing van de de Wet BIG, de Wet Bopz en de Kwzi of de Wcz.

Hoofdstuk 10 Overige bepalingen en overgangsrecht

De hoofdstukken 10 en 11 regelen overgangs- en invoeringsrecht. Als gemeld in paragraaf 14.4 van het algemene deel van deze toelichting gaat het daarbij om wijzigingen die beleidsmatig- inhoudelijk sterk met de Jeugdwet samenhangen. De meer technische wijzigingen zullen in een afzonderlijke invoeringswet worden ondergebracht.

Artikel 10.1 tot en met 10.4

Uitgangspunt bij de decentralisatie van alle jeugdhulp is dat gemeenten vanaf de inwerkingtreding van deze wet verantwoordelijk zijn voor alle jeugdigen en ouders die een beroep doen op jeugdhulp. Wel is ervoor

gekozen om een overgangsjaar in te bouwen met betrekking tot die jeugdigen en hun ouders die op het moment van inwerkingtreding reeds een verwijzing in de zin van de Zvw of een indicatiebesluit in de zin van de AWBZ of de Wjz hebben. Deze verwijzingen en indicatiebesluiten blijven nog een jaar na inwerkingtreding van de onderhavige wet gelden, met dien verstande dat de gemeente vanaf het moment van inwerkingtreding de financieel verantwoordelijke partij wordt.

Dit overgangsjaar is vormgegeven door in de artikelen 10.1, tweede lid en 10.2, tweede lid, allereerst op wetsniveau te regelen dat de zorg voor verstandelijk beperkte jeugdigen, de jeugd-GGZ, de zorg inhoudende begeleiding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf niet langer deel uitmaken van de aanspraken uit hoofde van de AWBZ en de Zvw. Daarmee vervalt (met ingang van de datum waarop deze wet in werking treedt) de mogelijkheid voor verzekerde jeugdigen tot de leeftijd van achttien jaar om op grond van de AWBZ of de Zvw deze zorg te ontvangen.

De aanspraken in de AWBZ zijn geregeld bij en krachtens amvb, te weten: het Besluit zorgaanspraken AWBZ en de Regeling zorgaanspraken AWBZ. Ook de prestaties in de Zvw waarop de verzekerde jegens de zorgverzekeraar recht heeft zijn geregeld bij amvb: het Besluit Zorgverzekering. Op zich zou derhalve kunnen worden volstaan met wijziging van deze regelgeving. Het doen vervallen van een wettelijke aanspraak is evenwel voor de betrokkenen een ingrijpende wijziging. Mede omdat er voor het onderbrengen van alle jeugdhulp in het gemeentelijke domein toch een nieuwe wet nodig is, is er voor gekozen ook op wetsniveau vast te leggen dat de hulp aan jeugdigen tot de leeftijd van achttien jaar in verband met hun verstandelijke beperking, de geestelijke gezondheidzorg, begeleiding, de persoonlijke verzorging en het kortdurend verblijf niet langer tot de AWBZ-aanspraken behoort of onder de prestaties valt waarop men ingevolge de Zvw recht heeft. Die keuze maakte het ook mogelijk op wetsniveau te voorzien in de noodzakelijke bepalingen van overgangsrecht. Daarop wordt hierna ingegaan.

Een en ander laat onverlet dat het Besluit zorgaanspraken AWBZ, de Regeling zorgaanspraken AWBZ en het Besluit Zorgverzekering in verband met deze wet in technische zin moeten worden aangepast. Op het moment dat de Jeugdwet in werking treedt zullen het Besluit zorgaanspraken AWBZ en het Besluit Zorgverzekering zodanig aangepast zijn dat het niet langer de bovengenoemde vormen van zorg voor jeugdigen tot de leeftijd van achttien jaar omvat. Op dat moment valt deze zorg immers binnen de reikwijdte van de Jeugdwet. Om alle jeugdhulp onder één wettelijk kader te laten vallen zal verder de preventieve jeugdhulp aan jeugdigen uit de Wmo en het maatwerkdeel van de JGZ uit de Wpg worden gehaald. Beide onderdelen vallen onder de Jeugdwet. Daarnaast zal de Wjz worden ingetrokken.

Artikel 10.1

Met het oog op het schrappen van de aanspraak op zorg in verband met een verstandelijke beperking, een psychische stoornis en de zorg inhoudende begeleiding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf in het tweede lid van artikel 10.1 en de te treffen overgangsregeling is in het eerste lid van artikel 10.1 een definitie gegeven van de begrippen verstandelijke beperking, psychiatrische stoornis of beperking, begeleiding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf. Voor al deze begrippen wordt verwezen naar hetgeen hier bij of krachtens de AWBZ onder wordt verstaan.

Het schrappen van de aanspraak op zorg in verband met een verstandelijke beperking voor jeugdigen onder de achttien jaar heeft betrekking op een groot deel van de vormen van zorg in verband met de verstandelijke beperking waarop op grond van de AWBZ aanspraak bestond, te weten persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding, behandeling, verblijf, kortdurend verblijf, vervoer en voortgezet verblijf. Deze vormen van zorg komen te vallen onder het paraplubegrip «jeugdhulp» waarvoor de gemeente na inwerkingtreding van deze wet de verantwoording draagt. Een klein deel van de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen met een verstandelijke beperking, te weten een aantal vormen van langdurige, multidisciplinaire en specialistische verblijfszorg waarbij permanent toezicht nodig is in verband met gebrek aan regie, zal voor jeugdigen onder de 18 jaar beschikbaar blijven in de kern-AWBZ.

Het schrappen van de aanspraak op zorg in verband met een psychische stoornis heeft ook betrekking op die vormen van zorg waarop op grond van de AWBZ aanspraak bestond, te weten persoonlijke verzorging, begeleiding, verblijf en voortgezet verblijf. Ook deze vormen van zorg komen te vallen onder het paraplubegrip «jeugdzorg».

Het schrappen van de aanspraak op begeleiding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf uit de AWBZ geldt voor alle grondslagen op grond waarvan aanspraak bestond.

Het derde lid van artikel 10.1 regelt voor jeugdigen die al een indicatiebesluit hebben dat, in afwijking van het tweede lid, hun bestaande aanspraken nog enige tijd op de oude condities blijven voortbestaan, maar dan jegens de gemeente in plaats van jegens de zorgverzekeraar. Het gaat daarbij zowel om jeugdige AWBZ-verzekerden die in Nederland en in het buitenland wonen. Deze jeugdigen krijgen aldus een overgangsperiode waarin er voor hen niets verandert en zij zich kunnen instellen op de nieuwe situatie. De overgangsperiode verschilt naar gelang de resterende looptijd van de indicatie, maar eindigt in elk geval met ingang van een jaar na inwerkingtreding van deze wet. Een jeugdige die na het aflopen van zijn aanspraken op zorg op basis van het indicatiebesluit AWBZ, deze zorg ten laste van de gemeente nodig denkt te hebben, doet er goed aan tijdig daarvoor een aanvraag in te dienen. In de voorlichting zal daaraan door gemeenten aandacht worden besteed.

De bepalingen leggen vast dat vanaf de inwerkingtreding van deze wet voor de personen met een AWBZ-indicatie voor zorg in verband met een verstandelijke beperking of een psychische stoornis of voor begeleiding, persoonlijke verzorging of kortdurend verblijf, de rechten en verplichtingen gelden jegens de gemeente die daaraan verbonden zouden zijn geweest voor de zorgverzekeraar. Dat betekent dat zij jegens de gemeente in plaats van jegens de zorgverzekeraar aanspraak houden op die zorg. Voor zover de looptijd van de indicatie verder reikt dan een jaar na de datum van inwerkingtreding van deze wet, komt het recht op die zorg een jaar na de datum van inwerkingtreding te vervallen. Betrokkene moet zich dan wenden tot de gemeente alwaar hij opnieuw een aanvraag kan indienen voor deze vormen van zorg.

In het vierde lid is een overgangsregeling neergelegd voor jeugdigen die geestelijke gezondheidszorg ten laste van de AWBZ ontvangen op basis van een verwijzing als bedoeld in artikel 9b, vijfde lid, van de AWBZ in plaats van op basis van een indicatiebesluit. Deze verwijzing kan ingevolge artikel 9b, vijfde lid, van de AWBZ jo. artikel 10 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, gegeven zijn door de huisarts van de jeugdige, de arts naar wie de huisarts de jeugdige heeft verwezen, een andere behandelaar van de jeugdige die deze reeds behandeld in

verband met een psychische stoornis of de arts, bedoeld in artikel 47, eerste lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, voor zover het een jeugdige betreft die anders dan in verband met een uithuisplaatsing in een inrichting is geplaatst.

Het vierde lid legt vast dat voor de jeugdige die een verwijzing heeft voor zorg in verband met een psychische stoornis, de rechten en verplichtingen gelden jegens de gemeente die daaraan zijn verbonden gedurende de periode waarvoor de verwijzing geldig is, doch uiterlijk tot een jaar na inwerkingtreding van deze wet. Dat betekent dat zij jegens de gemeente in plaats van jegens het zorgkantoor aanspraak houden op die zorg. Voor zover de looptijd van de verwijzing verder reikt dan een jaar na inwerkingtreding van deze wet of geen einddatum vermeldt, komt het recht op die zorg uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van deze wet te vervallen. Ook in die gevallen dient betrokkene zich te wenden tot de gemeente alwaar hij opnieuw een aanvraag kan indienen voor deze vormen van zorg.

Het vijfde lid regelt dat, indien redelijkerwijs mogelijk, de gemeente de jeugdige in de gelegenheid moet stellen op reeds ingezette behandelingen af te maken bij dezelfde aanbieder.

Op grond van het overgangsrecht dat is getroffen ten tijde van de inwerkingtreding van de Zvw en de daaraan gekoppelde afschaffing van de zogenaamde vrijwillige AWBZ-verzekering, zijn er twee groepen van personen die in het buitenland wonen, die bij de inwerkingtreding van deze wetswijziging aanspraak kunnen hebben op een vergoeding voor zorg in verband met een verstandelijke handicap of psychische stoornis of op de vergoeding van begeleiding, persoonlijke verzorging of kortdurend verblijf. Het zesde lid regelt dat ook deze personen gedurende de resterende looptijd van de indicatie, maar uiterlijk tot een jaar na inwerkingtreding recht houden op vergoeding van de kosten van deze zorg. Het gaat om ex-vrijwillig AWBZ-verzekerden en personen die op basis van hun ziekenfondsverzekering AWBZ-verzekerd waren, maar die status door de inwerkingtreding van de Zvw hebben verloren. Voor hen is bij de invoering van de Zvw een overgangsregeling (artikelen 3.1.2 tot en met 3.1.6 van de Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet onderscheidenlijk artikel 1.22 van het Aanpassingsbesluit Zorgverzekeringswet) getroffen. Die houdt in dat zij recht hielden op vergoeding voor kosten van AWBZ-zorg waarvoor voor dat tijdstip een indicatiebesluit was afgegeven en die zij op dat tijdstip genoten en voor AWBZ-zorg waarop zij in redelijkheid zijn aangewezen aansluitend aan of in plaats van de zorg die zij al genoten. Hoeveel jeugdigen in het buitenland ten tijde van de inwerkingtreding van de Zvw reeds een vergoeding voor deze vormen van AWBZ-zorg ontvangen, is niet bekend. Dat laat onverlet dat ook voor deze mogelijke belanghebbenden in een overgangsregeling behoort te worden voorzien.

Artikel 10.2

Met het oog op het schrappen van het recht op geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen onder de achttien jaar in het tweede lid van artikel 10.2 en de te treffen overgangsregeling is in het eerste lid van artikel 10.2 een definitie gegeven van het begrip geestelijke gezondheidszorg. Deze definitie is afgeleid van de terminologie uit de Zvw en het Besluit zorgverzekeringen. De geestelijke gezondheidszorg die door huisartsen zelf of door de praktijkondersteuner-GGZ wordt verleend en de extramurale verstrekking van psychofarmaca valt niet onder deze definitie van geestelijke gezondheidszorg. Deze laatste vormen van zorg blijven onder de Zvw vallen. Hoewel dyslexiezorg in het Besluit zorgverzekeringen als aparte vorm van zorg is weergegeven, wordt voor het

overgangsrecht deze vorm van zorg onder het algemene begrip geestelijke gezondheidszorg gebracht.

Het derde en vierde lid van artikel 10.2 regelen voor jeugdigen die al een indicatiebesluit of een verwijzing voor jeugd-ggz of dyslexiezorg hebben dat, in afwijking van het tweede lid, hun recht op deze zorg jegens gemeente in plaats van jegens de zorgverzekeraar nog enige tijd op de oude condities blijft voortbestaan. Ook deze jeugdigen krijgen aldus, net als de jeugdigen die ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet een indicatiebesluit voor zorg ten laste van de AWBZ hadden, een overgangsperiode waarin er voor hen niets verandert en zij zich kunnen instellen op de nieuwe situatie. De overgangsperiode verschilt naar gelang de resterende looptijd van de indicatie of de verwijzing, maar eindigt in elk geval een jaar na inwerkingtreding van deze wet. Een jeugdige die na het aflopen van deze termijn deze zorg ten laste van de gemeente nodig denkt te hebben, moet daarvoor een aanvraag indienen bij de gemeente.

Ook hier is net als in artikel 10.1 de formulering «op een voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet ingediende aanvraag» gebruikt. Zie hierover de toelichting bij artikel 10.1.

Artikel 10.3

Net als voor jeugdigen die ten tijde van de inwerkingtreding van de onderhavige wet een indicatiebesluit of verwijzing voor zorg in het kader van de AWBZ en Zvw hebben, wordt ook een overgangsregeling getroffen voor cliënten die een indicatiebesluit hebben voor jeugdzorg, waarop aanspraak bestond ingevolge de Wjz. Het recht op jeugdzorg zoals dit bestond op grond van de Wjz blijft hiermee voor de cliënt nog enige tijd op de oude condities voortbestaan, maar dan jegens de gemeente in plaats van jegens de provincie. Ook deze jeugdigen krijgen aldus, net als de jeugdigen die ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet een indicatiebesluit of verwijzing voor zorg ten laste van de AWBZ of de Zvw hadden, een overgangsperiode waarin er voor hen niets verandert en zij zich kunnen instellen op de nieuwe situatie. Ook hier verschilt de overgangsperiode naar gelang de resterende looptijd van het indicatiebesluit, maar eindigt in elk geval een jaar na inwerkingtreding van deze wet.

Vierde en vijfde lid

Voor pleegzorg is een uitzondering gemaakt en geldt allereerst op grond van het vierde lid geen einddatum indien vóór de inwerkingtreding van deze wet een indicatiebesluit is afgegeven waarin is vastgesteld dat de jeugdige is aangewezen op pleegzorg. In de tweede plaats geldt op grond van het vijfde lid dat de jeugdige niet zonder inhoudelijke redenen geconfronteerd mag worden met een verandering van pleegouders. Hiermee wordt de continuïteit van pleegzorg voor het individuele pleegkind geborgd, waarmee ook uitvoering wordt gegeven aan de motie Voordewind hierover.¹²⁹

Artikel 10.4 tot en met 10.6

De regering hecht eraan dat de decentralisatie van de verschillende vormen van jeugdhulp zo zorgvuldig mogelijk plaatsvindt. Continuïteit van zorg voor de jeugdige en zijn ouders wordt daarbij als een centraal aandachtspunt gezien. Daartoe is het noodzakelijk dat de gemeente reeds in een vroeg stadium beschikt over de gegevens van alle jeugdigen en hun ouders die voor inwerkingtreding van de onderhavige wet al een

¹²⁹ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 284.

vorm van jeugdhulp ontvangen op andere grondslag. Een aantal essentiële gegevens zullen daarom eenmalig per jeugdige of zijn ouders worden overgedragen aan de gemeente vanuit de bureaus jeugdzorg, het indicatieorgaan van de AWBZ (het CIZ) en de beroepsbeoefenaar, bedoeld in artikel 9b, vijfde lid, van de AWBZ. De gemeente kan zich daardoor gedegen voorbereiden door tijdige inkoop van de juiste vormen van zorg en kan zij de jeugdigen en hun ouders, van wie de aanspraak ingevolge de oude wetgeving afloopt na inwerkingtreding van deze wet, actief benaderen met de vraag of voortzetting van de hulp gewenst of noodzakelijk is. Indien gemeenten niet zouden kunnen beschikken over deze gegevens, kunnen zij ook niet het initiatief nemen om tijdig met deze cliënten in overleg te treden. In dat geval zou de continuïteit van de ondersteuning in gevaar kunnen komen. Omdat het hier gaat om de verwerking van persoonsgegevens, veelal ook bijzondere gegevens betreffende de gezondheid, dient voor de verwerking ervan (in casu de overdracht) aan specifieke voorwaarden te zijn voldaan. Deze voorwaarden en hun nationaalrechtelijke en internationaalrechtelijke herkomst zijn nader toegelicht in paragraaf 10.2 van het algemeen deel van deze toelichting. Dat aan deze voorwaarden is voldaan kan als volgt worden toegelicht. In de eerste plaats moet de verwerking van de persoonsgegevens bij wet worden voorzien: dit geschiedt in de artikelen 10.4, 10.5 en 10.6. In de tweede plaats moet de verwerking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Meer in het bijzonder betreft het de criteria *dringende maatschappelijke behoefte*, *proportionaliteit* en *subsidiariteit*. De *dringende maatschappelijke behoefte* is gelegen in het genoemde belang van continuïteit. *Proportionaliteit* stipuleert een redelijke verhouding tussen het te dienen belang en de gegevensoverdracht. Dit belang, namelijk dat de gemeenten over de gegevens beschikken, is evident, aangezien anders geen jeugdhulp zou kunnen worden verleend. In verband daarmee is de regering van oordeel dat overdracht van de gegevens aan de betrokken gemeenten zo doelmatig is, dat daarmee aan de verhouding tussen belang en middel ruimschoots wordt voldaan. De *subsidiariteit* ten slotte ziet op het gekozen middel, de overdracht, in relatie tot andere wijzen om het doel te bereiken, namelijk dat gemeenten over de desbetreffende persoonsgegevens beschikken. Kort gezegd: als geschiktere middelen voorhanden zijn, moeten die worden gekozen in de plaats van overdracht. De belangrijkste alternatieven, dat betrokken jeugdigen of hun ouders zelf de gegevens verstrekken of dat zij desgevraagd aan de overdragende instanties toestemming geven voor de overdracht, acht de regering minder goed toepasbaar dan de voorgestelde overdracht. Immers, het verkrijgen van de expliciete medewerking of toestemming van betrokkenen, zou, gelet op de aard van de doelgroep, een zeer langdurig en arbeidsintensief proces zijn en bovendien geen garantie bieden dat van de gehele doelgroep tijdig medewerking of toestemming zou kunnen worden verworven. Artikel 10.4 voorziet er daarom in dat het CIZ voor alle verzekerden met een indicatie voor persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding, behandeling, verblijf, kortdurend verblijf, vervoer en voortgezet verblijf die daarop als gevolg van de inwerkingtreding van onderhavige wet op enig moment daarop niet langer aanspraak zullen hebben in het kader van de AWBZ, aan de gemeente waar deze verzekerden wonen, eenmalig per cliënt het indicatiebesluit verstrekt waarin is vastgesteld dat de verzekerde is aangewezen op die vormen van zorg. Die verplichting wordt ook opgelegd aan de bureaus jeugdzorg die ingevolge artikel 9b van de AWBZ voor jeugdigen de indicaties voor deze vormen van zorg afgeven, voor zover ze verband houden met een psychiatrische aandoening. Het derde en laatste criterium voor gegevensoverdracht is dat deze een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient. Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat hieronder nadrukkelijk ook de gezondheid en het welzijn van jeugdigen geschaard dienen te worden. Omdat zonder de gegevens-

overdracht de continuïteit van de zorg voor de betrokken jeugdigen en hun ouders in het geding zou zijn, en daarmee hun gezondheid en zeker hun welzijn, is ook aan deze laatste voorwaarde voldaan.

Artikel 10.5 voorziet erin dat de bureaus jeugdzorg voor alle cliënten met een indicatiebesluit in de zin van de Wjz die bij de inwerkingtreding van de Jeugdwet niet langer aanspraak hebben op jeugdzorg in het kader van de Wjz, aan de gemeente waar deze verzekerden wonen, eenmalig per cliënt het indicatiebesluit aan de gemeente moeten.

Artikel 10.6 voorziet erin dat de Bureaus Jeugdzorg voor jeugdigen met een indicatiebesluit waarin ten aanzien van die verzekerde is vastgesteld dat deze is aangewezen op geestelijke gezondheidszorg, al dan niet met verblijf, waarop ingevolge een zorgverzekering als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, Zvw aanspraak bestaat en die bij de inwerkingtreding van de Jeugdwet niet langer aanspraak hebben op deze zorg in het kader van de Zvw, eenmalig dit indicatiebesluit moeten verstrekken. Nu voor deze zorg ingevolge artikel 14, derde lid, van de Zvw in samenhang met de artikelen 9b, vijfde lid van de AWBZ, artikel 5, tweede lid, onderdeel b, van de Wjz en artikel 10 van het Uitvoeringsbesluit Wjz ook de huisarts en een aantal andere in het Uitvoeringsbesluit Wjz aangewezen artsen een verwijzing kunnen verstrekken die recht geeft op geestelijke gezondheidszorg in de zin van de Zvw, wordt in dit artikel ook voor die beroepsbeoefenaren geregeld dat zij deze verwijzing moeten verstrekken eenmalig dienen te verstrekken aan de gemeente.

De bepalingen voorzien er, gelet op de door de gemeenten met het oog op de continuïteit reeds eerder te starten voorbereidingen, ook in dat de gemeenten bevoegd zijn deze persoonsgegevens (dus ook het bsn van de betrokkene) reeds te verwerken voordat zij op grond van de wetswijziging daadwerkelijk verantwoordelijk worden voor het uitvoeren van de nieuwe wettelijke taak.

Het indicatiebesluit AWBZ bevat:

- a. naam, adres, woonplaats, bsn, datum besluit;
- b. het soort zorg en het advies over de leveringsvorm van de zorg (in natura of pgb) en het aantal geïndiceerde uren zorg en indien er sprake is van verblijf of voortgezet verblijf, de omvang van het benodigde verblijf, uitgedrukt in het benodigde aantal uren per etmaal en het aantal dagen waarover de uren worden gespreid;
- c. de begin- en einddatum indicatie;
- d. of aanspraak bestaat op vervoer.

Een indicatiebesluit AWBZ wordt op grond van hetgeen is bepaald in het Besluit zorgaanspraken AWBZ vastgesteld als er sprake is van een of meer met name genoemde «grondslagen». Een grondslag is een aandoening, beperking of handicap als gevolg waarvan de verzekerde op een of meerdere vormen van AWBZ-zorg kan zijn aangewezen, bijvoorbeeld verstandelijke handicap, zintuiglijke handicap. Zonder grondslag geeft het CIZ (of het bureau jeugdzorg) dus geen besluit af op grond van de AWBZ en is er geen toegang tot AWBZ zorg. De grondslag geeft inzicht in de beperking van de persoon. De voorgestelde bepaling in het wetsvoorstel betekent dat de gemeenten niet alleen kennis krijgen van de adresgegevens en het daarmee corresponderende BSN van betrokkene, maar ook van zogenaamde bijzondere persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) (gezondheidsgegevens); deze betreffen o.a. de grondslag waarop betrokkene op zorg is aangewezen, de geïndiceerde zorg (extramurale begeleiding, kortdurend verblijf en vervoer), en de afloopdatum van de indicatie.

Een indicatiebesluit Wjz bevat:

- a. naam, adres, woonplaats, bsn, datum besluit;
- b. een beschrijving van de problemen of dreigende problemen van de cliënt, de ernst en de mogelijke oorzaken daarvan;
- c. een beschrijving van de in verband daarmee benodigde zorg en het met die zorg beoogde doel;
- d. de termijn gedurende welke de aanspraak geldt nadat de in het besluit voorziene zorg is aangevangen;
- e. de termijn waarbinnen de aanspraak tot gelding moet zijn gebracht;
- f. een advies wie de zorg kan of kunnen verlenen;
- g. de samenhang met andere indicatiebesluiten indien ten behoeve van de jeugdige meer dan één cliënt is aangewezen op zorg;
- h. de vermelding of de cliënt is aangewezen op jeugdzorg in de thuissituatie, bij een pleegouder of in een accommodatie van een zorgaanbieder;
- i. indien de jeugdige is aangewezen op verblijf, of het verblijf hele etmalen omvat of een gedeelte van een etmaal;
- j. de vermelding of de cliënt is aangewezen op individuele jeugdzorg of jeugdzorg in groepsverband.

Deze artikelen zullen, anders dan de overige bepalingen van het wetsvoorstel, direct na publicatie van de wet in werking treden. De gegevensoverdracht dient immers zo spoedig mogelijk daarna plaats te vinden. De gegevens moeten in ieder geval drie maanden voor inwerking-treding van onderhavige wet zijn overgedragen. Voor de groep personen die bij de totstandkoming van deze wet op grond van de AWBZ reeds over een indicatie voor persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding, behandeling, verblijf, kortdurend verblijf, vervoer en voortgezet verblijf beschikt, op grond van de Wjz reeds over een indicatie jeugdzorg beschikt of op grond van de Zvw reeds over een indicatie of een verwijzing beschikt, betekent dit dat met de gegevensverstrekking (verzending van de gegevens) zo snel mogelijk na de publicatie in het Staatsblad zal worden begonnen. Voor personen die pas na dat tijdstip een indicatie of verwijzing gaan krijgen zal de gegevensverstrekking steeds zo snel mogelijk na het afgeven van het indicatiebesluit of deze verwijzing moeten plaatsvinden.

Artikel 10.7

Het eerste lid regelt dat aanhangige verzoeken voor een machtiging of een voorlopige gesloten jeugdzorg worden behandeld als verzoeken om een machtiging of een spoedmachtiging gesloten jeugdhulp als bedoeld in de artikelen 6.1.2 en 6.1.3 van deze wet.

Het tweede lid bepaalt dat bestaande machtigingen en voorlopige machtigingen gesloten jeugdzorg als machtiging en spoedmachtiging op grond van de artikelen 6.1.2 en 6.1.3 gelden.

Hoofdstuk 11 Wijziging andere wetten

Artikel 11.1

De gemeente wordt met dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor een groot deel van de opvoed- en opgroeiondersteuning. Hieronder valt ook de zorg voor verstandelijk beperkte jeugdigen en jeugdigen met psychische problemen en stoornissen. Deze zorg valt nu nog onder de AWBZ en de Zvw. In het systeem van de AWBZ worden de aard, de inhoud en de omvang van de zorg waarop aanspraak bestaat echter pas geregeld in het Besluit zorgaanspraken AWBZ. Dit besluit zal aangepast worden bij de amvb die onder de onderhavige wet komt te hangen. In dit besluit zal dan

ook geregeld worden dat een deel van de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen met een verstandelijke beperking, te weten een aantal vormen van langdurige, multidisciplinaire en specialistische verblijfszorg waarbij permanent toezicht nodig is in verband met gebrek aan regie, voor jeugdigen onder de 18 jaar beschikbaar blijven op grond van de kern-AWBZ.

Met onderhavige wijziging van de AWBZ worden verwijzingen naar de Wjz verwijderd. Zo is bureau jeugdzorg niet langer degene zijn die de indicaties stelt voor jeugdhulp die door de gemeente geleverd gaat worden.

Artikel 11.2

A

Met dit artikel wordt de Wmo gewijzigd. In onderdeel A wordt allereerst prestatieveld 2 uit de definitie van het begrip maatschappelijke ondersteuning geschrapt. Prestatieveld 2 omvat de op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden. Ingevolge artikel 2.2 valt ook dit deel van de ondersteuning aan jeugdigen en hun ouders onder het onderhavige wetsvoorstel en wordt het overbodig in de Wmo. Omdat de genummerde prestatievelden zowel in de praktijk als in toelichtingen op wetteksten als zodanig bekend staan, worden de onderdelen in deze bepaling niet vernummerd.

B

In onderdeel B wordt geregeld dat in het beleidsplan dat ingevolge de Wmo door de gemeenteraad vastgesteld dient te worden, niet langer aandacht hoeft te worden besteed aan de keuzevrijheid van de burger met betrekking tot de activiteiten op het gebied van prestatieveld 2. Nu deze vorm van ondersteuning onder het onderhavige wetsvoorstel komt te vallen, kan deze bepaling geschrapt worden uit de Wmo.

C

Dit onderdeel regelt de verantwoordelijkheid van de gemeente voor een integraal advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK). Zie ook paragraaf 6.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het AMHK wordt opgenomen in een nieuwe paragraaf 2a in de Wmo. Overigens is met het wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling¹³⁰ reeds voorgesteld de steunpunten huiselijk geweld te voorzien van een formele wettelijke basis in de Wmo. Daarbij is ook de samenwerking met het AMK geregeld. Voor de duidelijkheid zij vermeld dat met de invoeringswet (zie ook paragraaf 1.2) het betreffende deel van dat wetsvoorstel zal komen te vervallen, omdat met het onderhavige wetsvoorstel de functies van beide meldpunten samenkomen in het integrale AMHK. In onderstaande artikelsgewijze toelichting is voor de volledigheid op veel plaatsen gebruik gemaakt van de toelichting op het wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.¹³¹ Naast de taken en bevoegdheden van het AMHK zijn ook diverse kwaliteitseisen opgenomen en is ook het toezicht daarop en de handhaving daarvan geregeld. Vanwege de samenhang met de jeugdketen is in veel gevallen gekozen voor het van overeenkomstige toepassing verklaren van diverse bepalingen uit de Jeugdwet die gelden

¹³⁰ Kamerstukken 33 062.

¹³¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 062, nr. 3.

voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Voor de duidelijkheid zij vermeld dat dit niet impliceert dat een AMHK moet worden beschouwd als een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling.

Artikel 12a

Eerste lid

Dit artikel formuleert de opdracht aan de gemeente voor de organisatie van een AMHK en vermeldt de taken van het AMHK. Omdat het niet efficiënt zal zijn wanneer iedere afzonderlijk gemeente zelfstandig een AMHK inricht, zullen gemeenten hiervoor samen gaan werken. Door artikel 2.7 van de Jeugdwet van overeenkomstige toepassing te verklaren, zijn de colleges gehouden om met elkaar samen te werken, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangevoelen is. Op grond van het tweede lid van dat artikel kunnen colleges expliciet verplicht worden om voor de uitvoering van bepaalde taken samen te werken. Daarbij kunnen tevens de gebieden worden aangevoelen waarbinnen de samenwerking moet plaatsvinden en kunnen ook regels worden gesteld over de vorm van samenwerking.

Dat instrument zal slechts ingezet worden indien blijkt dat het gemeenten niet lukt om deze taken onderling goed te organiseren. Met de VNG is afgesproken dat gemeenten zelf zorg dragen voor een landelijk dekkend stelsel van samenwerkingsverbanden. Indien blijkt dat één jaar voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de samenwerkingsverbanden niet landelijk dekkend zijn of indien blijkt dat de gekozen schaalgrootte niet adequaat is, kunnen bij amvb de gebieden worden aangewezen waarbinnen de bedoelde samenwerking moet plaatsvinden.

Tevens worden de artikelen 9, eerste lid, onderdeel a, 11 en 12 van de Wmo van overeenkomstige toepassing verklaard op de organisatie van het AMHK door het college.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid heeft een AMHK een adviserende taak. Naar aanleiding van diverse reacties uit de consultatie van het wetsvoorstel is besloten de adviserende taak in dit artikel op te nemen vóór de taken rond de meldingen. Dit bevestigt het belang van deze taak en maakt duidelijk dat in veel gevallen de betrokkenheid van het AMHK begint met advisering.

Een AMHK dient beschikbaar te zijn voor eenieder die advies nodig heeft over een situatie waarbij (vermoedelijk) sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling. Niet alleen voor professionals, maar ook voor iedere burger dient het AMHK daarvoor bereikbaar te zijn. Het AMHK dient daartoe te beschikken over voldoende ervaring en kennis om voor alle mogelijke gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling een passend advies te geven. Over de bereikbaarheid en de deskundigheid kunnen op grond van het vijfde lid nadere regels worden gesteld. Het advies kan betrekking hebben op de vraag hoe men er zeker van kan zijn dat sprake is van mishandeling, maar kan bijvoorbeeld ook gaan over hoe men een gesprek aangaat met een slachtoffer van mishandeling. Of juist waarom het beter is dat niet te doen. Indien nodig verleent het AMHK ook ondersteuning bij de uitvoering van het advies.

Denkbaar is dat uiteindelijk geadviseerd wordt om over te gaan tot een melding bij het AMHK zodat het AMHK zelf actie kan ondernemen. Het AMHK onderneemt in het kader van de adviestaak dus niet zelfstandig actie; het betreft immers een advies op basis waarvan de adviesvrager zelf gaat handelen. Bij het uitvoeren van de adviserende taak kan het AMHK

persoonsgegevens verwerken, doch uitsluitend voor zover degene op wie die gegevens betrekking hebben daar toestemming voor heeft verleend; artikel 21e, dat betrekking heeft op het zonder toestemming verwerken van persoonsgegevens, is namelijk niet van toepassing op de adviestaak. Aangezien er bij de adviestaak alleen contact is met de adviesvrager, kan hoogstens sprake zijn van toestemming van de adviesvrager en kunnen dus alleen zijn eigen persoonsgegevens worden verwerken.

Derde lid

a. het fungeren als meldpunt

Eenieder die een vermoeden heeft van huiselijk geweld of kindermishandeling kan dit melden bij het AMHK. Meldingen kunnen afkomstig zijn van burgers die een vermoeden hebben van huiselijk geweld of kindermishandeling in hun omgeving of daar zelf slachtoffer van zijn. En ook kan een dader zich wenden tot het AMHK voor de juiste hulp om de spiraal van geweld te doorbreken. Daarnaast kunnen vanzelfsprekend professionals bij signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling een melding doen. Het AMHK dient deze meldingen te registreren.

b. het onderzoeken of sprake is van kindermishandeling

Zodra een melding is binnengekomen, dient te worden onderzocht of daadwerkelijk sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling. Wanneer een melding gedaan wordt van huiselijk geweld, zal beoordeeld moeten worden of er mogelijk sprake is van kindermishandeling. Alertheid hierop is van groot belang. Kinderen die verkeren in een situatie van huiselijk geweld, krijgen daar een tik van mee. De definitie van kindermishandeling omvat daarom óók het getuige zijn van huiselijk geweld. Wanneer minderjarigen in het spel zijn bij een (vermoedelijke) situatie van huiselijk geweld, is per definitie ook sprake van (vermoedelijke) kindermishandeling.

c. en d. beoordelen van de melding en informeren hulpverlenende instantie

Op grond van een melding beoordeelt het AMHK of het belang van de betrokkene of de ernst van de situatie aanleiding geeft tot het in kennis stellen van een hulpverlenende instantie. Voor deze beoordeling zal het AMHK gebruik maken van het contact met de melder, maar indien nodig kan ook contact gezocht worden met andere betrokkenen, zoals het vermoedelijke slachtoffer, zijn ouders of de vermoedelijke dader, en kunnen gegevens opgevraagd worden bij andere professionals (zie ook de artikelen 12c) of uit de gemeentelijke basisadministratie (zie ook artikel 12f).

De woorden «in kennis stellen» moeten niet zo worden gelezen dat daarmee de verantwoordelijkheid van het AMHK eindigt. Het doel van deze taak is namelijk dat tijdig en adequaat hulp wordt ingeschakeld en daartoe dient de juiste hulpverlenende instantie in kennis te worden gesteld. Deze instantie zal op haar beurt vanuit haar eigen taak en professionaliteit actie ondernemen. Nadat het initiatief tot de hulpverlenende actie genomen is, draagt het AMHK namelijk nog wel de verantwoordelijkheid om na verloop van tijd te controleren tot welk resultaat de ingeschakelde hulp leidt en of dus inderdaad sprake is van passende hulp. Behalve dat dit bijdraagt aan adequate hulpverlening, dient het ook ter evaluatie van het handelen van het AMHK zelf.

e. informeren politie of de raad voor de kinderbescherming

Indien het belang van de betrokkene of de ernst van de situatie daartoe aanleiding geeft, stelt het AMHK de politie of de raad voor de kinderbescherming in kennis van een melding. Evenals bij het in kennis stellen van een hulpverlenende instantie, dient ook hier steeds per geval een afzonderlijke beoordeling plaats te vinden. Door het contact met de politie kan bijvoorbeeld duidelijk worden of de politie al betrokken is of moet zijn. Wanneer de raad wordt betrokken zal deze op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Jeugdwet onderzoeken of een kinderbeschermingsmaatregel nodig is en zonodig op basis van dat onderzoek de rechter verzoeken een kinderbeschermingsmaatregel op te leggen.

f. informeren college over verzoek tot onderzoek aan raad voor de kinderbescherming

Indien het AMHK van oordeel is dat het kind in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, schakelt het AMHK de raad voor de kinderbescherming in (artikel 3.1, eerste lid, Jeugdwet). De raad voor de kinderbescherming zal dan een onderzoek starten en zo nodig de rechter verzoeken een kinderbeschermingsmaatregel op te leggen. De gemeente moet hiervan uiteraard op de hoogte worden gesteld. Dit onderdeel regelt dat het AMHK de gemeente informeert van een melding aan de raad voor de kinderbescherming.

g. terugkoppeling naar melder

Ten slotte dient het AMHK de melder te informeren over de wijze waarop de melding is afgehandeld. De manier waarop de melder geïnformeerd wordt, kan afhankelijk zijn van wie de melder is. Betreft het een professional die zelf hulp verleent aan het slachtoffer van kindermishandeling of huiselijk geweld, dan zal zeer inhoudelijk worden teruggerapporteerd. Ook andere betrokken professionals dienen informatie te ontvangen over het geformuleerde probleem en de gekozen afhandeling. Niet-professionele melders uit de sociale omgeving van de dader of het slachtoffer zullen alleen te horen krijgen of een melding in behandeling is genomen en eventueel of het tot hulpverlening heeft geleid. Waar nodig kan aan hen ook advies worden verstrekt over de vraag wat zij zelf kunnen doen (zie het tweede lid).

Vierde lid

Geen enkele instantie kan zelfstandig problemen met huiselijk geweld effectief bestrijden. Slachtoffers en daders zijn gebaat bij een sluitende aanpak en daarvoor is samenwerking noodzakelijk tussen het AMHK, hulpverlenende instanties en politie. Indien het organisaties betreft waarvoor de gemeente niet de (volledige) verantwoordelijkheid draagt, is het aan de gemeente om een goede samenwerking actief te bevorderen. Wanneer het gaat om hulpverlenende instanties die bijvoorbeeld jeugdhulp of vrouwenopvang uitvoeren in opdracht van de gemeente, heeft de gemeente via de inkoop- of subsidierelatie de instrumenten in handen om de samenwerking daadwerkelijk vorm te geven.

Vijfde lid

De taken van een AMHK hebben betrekking op kwetsbare personen en situaties en brengen soms een ongevraagde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer met zich mee. Daarom is van belang dat de werkwijze van de AMHK's zorgvuldig, verantwoord, kenbaar en uniform is. Om dat te kunnen waarborgen, maakt het vijfde lid mogelijk om bij of krachtens

amvb nadere regels te stellen over de werkwijze van een AMHK bij de uitoefening van de taken, bedoeld in het tweede lid en derde lid, en ook omtrent de deskundigheid waarover een AMHK moet beschikken om die taken goed te kunnen uitvoeren. Ook kunnen over de samenwerkingsopdracht in het vierde lid nadere regels gesteld worden. Het is overigens niet de bedoeling om via een amvb tot een blauwdruk te komen voor een AMHK, aangezien het uitgangspunt juist is dat dit op gemeentelijk niveau wordt vormgegeven.

Artikel 12b

In dit artikel wordt het doel van de verwerking van persoonsgegevens door een AMHK weergegeven; het doel is de vervulling van de in artikel 12a, tweede en derde lid, bedoelde taken. Allereerst betreft het de registratie van meldingen van (vermoedens van) huiselijk geweld en kindermishandeling, zodat het AMHK ook daadwerkelijk als meldpunt kan fungeren. Vervolgens dient het AMHK te beoordelen of de melding aanleiding vormt om een andere in artikel 12a bedoelde instantie in te schakelen en welke instantie in dat geval het beste is. Ook daarvoor kan het nodig zijn persoonsgegevens te verwerken. Wanneer ten slotte daadwerkelijk passende hulp ingeschakeld wordt, bijvoorbeeld door een hulpverlenende instantie in contact te brengen met een slachtoffer, dan zullen ook daartoe persoonsgegevens verwerkt worden. Het AMHK wordt aangewezen als verantwoordelijke in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) voor deze verwerkingen.

Artikel 12c

Eerste lid

Verwerking van persoonsgegevens door het AMHK kan plaatsvinden met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene. Bij het AMHK zal voor het verwerken van persoonsgegevens echter niet altijd toestemming gevraagd of verkregen worden. Soms zal het vragen ervan uit een oogpunt van veiligheid of onderzoek niet aangewezen zijn. Daarom is in deze bepaling het uitgangspunt geformuleerd dat het AMHK alleen wanneer dit noodzakelijk is te achten voor een goede uitoefening van de in artikel 12a, derde lid, bedoelde taken, zonder toestemming van de betrokkene persoonsgegevens kan verwerken.

Tweede lid

Deze bepaling is een aanvulling van het eerste lid en ziet op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens zonder toestemming van de betrokkene. Hieraan is expliciet de voorwaarde verbonden dat uit een melding redelijkerwijs een vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling kan worden afgeleid. Wanneer daarvan geen sprake is, kan het AMHK de melding nog wel registreren, maar is het niet toegestaan om daarbij bijzondere persoonsgegevens te verwerken.

Derde lid

Diverse professionals hebben een geheimhoudingsplicht of een beroepsgeheim ten opzichte van hun cliënten. Het beroepsgeheim is voor een aantal beroepsgroepen in een wettelijke bepaling opgenomen, maar kan ook direct voortvloeien uit een overeenkomst, een maatschappelijke norm of uit beroepscode. Het beroepsgeheim bevordert de noodzakelijke vertrouwelijke band met een cliënt. Schending van het beroepsgeheim kan leiden tot strafrechtelijke vervolging ingevolge artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Bovendien kan de benadeelde partij in een

civielrechtelijke procedure schadevergoeding vorderen, indien de schending leidt tot benadeling van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon waarop de op onrechtmatige wijze bekendgemaakte gegevens betrekking hebben. Ook is bij beoefenaren van sommige beroepen een tuchtrechtelijke vervolging mogelijk. Toch kan bij (een vermoeden van) huiselijk geweld of kindermishandeling een dilemma ontstaan waarbij de geheimhoudingsplicht in het nadeel van de cliënt gaat werken. Deze bepaling geeft daarom aan professionals het recht om inlichtingen te verstrekken waarover zij beroepshalve beschikken als dit noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden daarvan te onderzoeken. Deze bepaling is stemt overeen met artikel 53, derde lid, Wjz.

Op grond van deze bepaling hebben professionals met een geheimhoudingsplicht het recht om een situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling bij het AMHK te melden, oftewel een meldrecht.

Ook wanneer een professional een redelijk vermoeden heeft van een dergelijke situatie, heeft hij op grond van deze bepaling een meldrecht. Voor deze melding hebben zij derhalve geen toestemming nodig van de betrokkene. In de bepaling is sprake van «desgevraagd of uit eigen beweging». Met de woorden «uit eigen beweging» wordt bedoeld op de situatie waarin een professional op eigen initiatief contact opneemt met een AMHK om een melding te doen van huiselijk geweld of kindermishandeling of vermoedens daarvan. «Desgevraagd» is aan de orde indien het AMHK naar aanleiding van een melding contact opneemt met een professional en informeert naar diens betrokkenheid bij de melder of de gemelde persoon. Voor het uitvoeren van zijn taken is het voor het AMHK noodzakelijk om gegevens te kunnen verzamelen uit de omgeving van het (vermoedelijke) slachtoffer. De professional krijgt daarom het recht om desnoods met doorbreking van zijn geheimhoudingsplicht aan het AMHK inlichtingen te verschaffen.

Voor het uitoefenen van het in dit artikelonderdeel geregelde recht, moet worden beoordeeld of het verstrekken van inlichtingen noodzakelijk is om een situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden daarvan te onderzoeken. Bij de uitoefening van dit recht heeft de professional beoordelingsvrijheid. De moeilijke afweging tussen het recht van spreken en het recht om te zwijgen zal hij moeten kunnen verantwoorden. Het is dan ook begrijpelijk dat professionals in beginsel terughoudend omgaan met het hen toegekende meldrecht. Maar zodra een professional te maken krijgt met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling, zal hij gesteld worden voor de paradox dat de geheimhoudingsplicht juist in het nadeel van een cliënt dreigt te werken. Gezien dit dilemma zal een meldcode behulpzaam zijn bij de te maken afwegingen. Zie over het gebruik van een meldcode het wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, in het bijzonder hoofdstuk 8 en hoofdstuk 9 (onder het kopje «Bescherming persoonsgegevens») van het algemeen deel van de memorie van toelichting.¹³²

Artikel 12d

Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens is een AMHK verplicht de persoonsgegevens die zij verwerkt op hun juistheid te controleren. Deze controle is ook uit een oogpunt van maatschappelijke zorgvuldigheid gewenst. In het belang van de privacy dienen de algemene gegevens niet via allerlei verspreide kanalen bij elkaar gesprokkeld te worden, maar zo mogelijk bij één instantie. De gemeentelijke basisadministraties zijn een betrouwbaar kanaal voor het verzamelen van de benodigde gegevens. Voor het uitvoeren van zijn taken dient een AMHK

¹³² Kamerstukken II 2011/12, 33 062, nr. 3.

daarom gegevens te kunnen verkrijgen uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) stelt regels ten aanzien van het verwerken van persoonsgegevens in de gemeentelijke basisadministraties. Met de onderhavige bepaling is een wettelijke basis geleverd voor de verstrekking van de benodigde gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Eerste lid

Artikel 12d, eerste lid, bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders – de verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens in de gemeentelijke basisadministratie – aan een AMHK, op diens verzoek terstond de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie verstrekt die voor het meldpunt noodzakelijk zijn om zijn taken te vervullen. Dit betreft slechts de gegevens bedoeld in artikel 34, eerste lid, onder a, onderdelen 1 tot en met 6, van de Wet GBA.

Dit zijn gegevens over:

- de burgerlijke staat;
- curatele;
- het gezag dat over de minderjarige wordt uitgeoefend;
- de nationaliteit;
- het verblijfsrecht van de vreemdeling;
- de gemeente van inschrijving en het adres in die gemeente, alsmede over het verblijf in Nederland en het vertrek uit Nederland.

Tweede lid

Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid voor het college om afwijzend te beslissen op een verzoek van een betrokkene om aan hem mede te delen of gegevens uit de basisadministratie aan het AMHK zijn verstrekt. Dit is slechts toegestaan voor zover dit noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling of een redelijk vermoeden daarvan te beëindigen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een (vermoedelijke) dader. Het verstrekken van dergelijke informatie aan een dader zou dan het slachtoffer in gevaar kunnen brengen.

Artikel 12e

Eerste en tweede lid

Met het eerste en tweede lid van dit artikel wordt afgeweken van artikel 34, eerste lid, van de Wbp. Op grond van artikel 43 van de Wbp kan onder voorwaarden de gevraagde informatie geweigerd worden. Gronden die in dat artikel genoemd worden zijn onder andere de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten en ook de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen. In aanvulling daarop wordt voorgesteld dat ook de beëindiging van een situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling of het onderzoeken van een redelijk vermoeden daarvan een belang kan zijn op grond waarvan de gevraagde informatie geweigerd kan worden.

Een melding aan het AMHK kan betrekking hebben op een situatie ten aanzien waarvan nog volledig onduidelijk is of sprake is van een mogelijk strafbaar feit, waar artikel 43, onder b, Wbp op doelt. Wel is van belang dat het AMHK op dat moment de gemelde situatie in kaart kan brengen. Om te voorkomen dat een dergelijk onderzoek naar een (vermoedelijke) situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt gefrustreerd doordat betrokkenen, waaronder de (vermoedelijke) dader op de hoogte gebracht worden en in verband met de kans op represailles voor het

slachtoffer, is het verstrekken van de informatie dan niet gewenst. Ook kan het belang van de melder of van derden (bijvoorbeeld huisgenoten) om anoniem te blijven een reden voor weigering zijn. Immers, door het verstrekken van de gevraagde informatie zou de identiteit van de melder of van derden kunnen worden achterhaald. Een AMHK dient als uitgangspunt een zo groot mogelijke openheid te hanteren op een zo kort mogelijke termijn. De termijn gedurende welke een AMHK persoonsgegevens kan verwerken zonder medeweten en dus zonder toestemming van betrokkene, is in het eerste lid gesteld op vier weken. Indien het noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling te onderzoeken, bestaat de mogelijkheid deze termijn telkens met ten hoogste twee weken te verlengen. Door de termijn van twee weken zal het AMHK zich steeds moeten afvragen of de geheimhouding nog steeds nodig is. Benadrukt zij dat een AMHK per melding doorgaans persoonsgegevens verwerkt van verschillende personen en daarom zal rekening moeten worden gehouden met een mogelijk per betrokkene verschillend verloop van de termijn.

Derde lid

Wanneer een betrokkene op eigen initiatief het AMHK vraagt of gegevens die hem betreffen worden verwerkt, dient het AMHK op grond van artikel 35 van de Wbp deze vraag binnen vier weken te beantwoorden. In dat antwoord moeten onder meer een volledig overzicht van de verwerkte gegevens worden opgenomen alsmede de herkomst van de gegevens. In artikel 12e, derde lid, wordt geregeld dat mededeling over de verwerkte gegevens achterwege kan blijven voor zover dat noodzakelijk is om een situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden daarvan te onderzoeken.

Vierde lid

Het is van belang dat degenen die een vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling melden, vooralsnog aanspraak moeten kunnen maken op anonimiteit jegens de betrokkenen. Ontbreekt deze mogelijkheid, dan bestaat de kans dat het AMHK vanwege mogelijke repercussies niet zal worden benaderd, met alle risico's op voortdurende en escalatie van het huiselijk geweld of de kindermishandeling van dien. Artikel 43, onderdeel e, van de Wbp biedt een grondslag om onder andere artikel 35 Wbp buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen. In geval een verzoek op grond van artikel 35 Wbp afkomstig is van de (vermoedelijke) dader van huiselijk geweld of kindermishandeling, is die (vermoedelijke) dader als betrokkene aan te merken en kan de informatie over de herkomst van de gegevens (dus: informatie over de melder) alleen achterwege blijven als dit noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de dader of van de rechten en vrijheden van de melder. Om te voorkomen dat de informatie omtrent de identiteit van de melder na het beëindigen van het huiselijk geweld of de kindermishandeling alsnog bekend moet worden gemaakt, wordt in aanvulling op artikel 43 Wbp bepaald dat bij amvb regels kunnen worden gesteld omtrent de gevallen waarin het bekendmaken van de identiteit van de persoon die het huiselijk geweld of kindermishandeling of een vermoeden daarvan heeft gemeld of van de persoon van wie informatie in het kader van het onderzoek is verkregen, achterwege kan blijven. Deze bepaling komt overeen met artikel 13, zevende lid, van de Wjz, dat nader was uitgewerkt in artikel 55 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg.

Artikel 12f

Degene ten aanzien van wie een AMHK beschikt over gegevens, in welke vorm dan ook, heeft in beginsel het recht om deze op verzoek zo spoedig mogelijk in te zien of daarvan een afschrift te ontvangen.

In het tweede lid is voorzien in een regeling die overeenkomt met de bepalingen van de Wjz terzake. Inlichtingen over een jeugdige dan wel inzage in of afschrift van bescheiden die de jeugdige betreffen, kunnen aan de jeugdige zelf worden geweigerd op grond van de in het eerste lid genoemde weigeringsgronden. In beginsel hebben ook wettelijke vertegenwoordigers recht op inlichtingen over, inzage in en afschrift van bescheiden met betrekking tot de jeugdige. Maar hierop wordt een uitzondering gemaakt voor die gevallen waarin door de uitoefening van dat recht het belang van de jeugdige kan worden geschaad, dan wel dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 12a, derde lid, of om een situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling te beëindigen dan wel een redelijk vermoeden daarvan te onderzoeken. Het op verzoek van de wettelijke vertegenwoordiger verstrekken van inlichtingen over de jeugdige dan wel verlenen van inzage in bescheiden van de jeugdige, zou bijvoorbeeld met zich kunnen meebrengen dat de wettelijke vertegenwoordiger de jeugdige onttrekt aan verdere hulpverlening.

Ook zijn er situaties denkbaar dat de wettelijke vertegenwoordiger aan de jeugdige fysiek of psychisch schade toebrengt, nadat inlichtingen zijn of inzage in bescheiden is gegeven. Natuurlijk zullen, zodra de dreiging voor de jeugdige is geweken, aan de wettelijke vertegenwoordiger (alsnog) in alle openheid inlichtingen over de jeugdige worden verstrekt dan wel inzage in of afschrift van bescheiden worden gegeven.

Artikel 12g

Eerste lid

Ingevolge het eerste lid mag een AMHK aan anderen dan de betrokkene geen inlichtingen over, inzage in of afschrift van bescheiden met betrekking tot de betrokkene verstrekken, dan met toestemming van die betrokkene. In beginsel geldt hier de algemene norm van artikel 5 van de Wbp, die bepaalt dat indien de betrokkene de leeftijd van 16 jaren nog niet heeft bereikt, in plaats van de toestemming van deze jeugdige de toestemming van zijn wettelijke vertegenwoordiger is vereist.

Tweede lid

Ook met betrekking tot het toestemmingsvereiste achten wij voor het AMHK een onderscheid naar leeftijden, overeenkomstig de in artikel 12f, tweede lid, onderscheiden categorieën, gewenst. Hiermee wordt tevens aangesloten bij de regeling van artikel 7:465 (j° artikel 7:457) BW inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst. Daarom wordt voorgesteld dat in plaats van de toestemming van de jeugdige die van zijn wettelijke vertegenwoordiger is vereist, indien de jeugdige:

- a. jonger is dan twaalf jaren, of
- b. minderjarig is en de leeftijd van twaalf jaren heeft bereikt en niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake.

Derde lid

Het derde lid beoogt te voorkomen dat de bescherming van de privacy van de betrokkene de uitvoering van de taken van het AMHK frustreert. Voor de volledigheid zij vermeld dat in artikel 7.3.11, derde lid, van de

Jeugdwet een vergelijkbare regeling is getroffen voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Daarbij is ook geregeld dat inlichtingen over de betrokkene en inzage of afschrift van het dossier verstrekt kan worden aan onder andere degenen die rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van de taken van het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor de door hen in dat kader te verrichten werkzaamheden.

Vierde lid

Wanneer sprake is van kindermishandeling kan jeugdhulp geboden zijn. De verlening van jeugdhulp kan een complex samenspel zijn waarbij meerdere jeugdhulpverleners betrokken zijn. Wanneer de jeugdhulpverleners op dezelfde manier met elkaar communiceren, door zowel inhoudelijk als vormtechnisch dezelfde taal spreken, bevordert dat het goede onderlinge begrip. Hier vierde lid biedt daarom een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze waarop het AMHK gegevens verwerkt en uitwisselt met andere AMHK's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Ten aanzien van die laatste twee categorieën is een vergelijkbare bepaling opgenomen in artikel 7.3.11, vierde lid, van de Jeugdwet.

Artikel 12h

Door artikel 7.3.12 van de Jeugdwet van overeenkomstige toepassing te verklaren, wordt het mogelijk om ten behoeve van statistiek of wetenschappelijk onderzoek jeugdsectorbreed, met inbegrip van het AMHK, gegevens te verzamelen. Dit betekent dat voor het verstrekken van inlichtingen of dossiergegevens over de betrokkene voor dergelijke onderzoeksdoeleinden diens toestemming niet nodig is indien sprake is van een van de beide in het artikel omschreven gevallen; overigens kan een uitdrukkelijk bezwaar van de betrokkene tegen de verstrekking die verstrekken alsnog blokkeren.

Artikel 12i

Eerste lid

Dit artikel is ontleend aan artikel 7:454, derde lid, BW en de artikelen 55, eerste lid, en 56 Wvz en regelt hoelang een dossier bewaard moet blijven. De bewaartermijn is gesteld op vijftien jaar. Artikel 7:454, derde lid, BW bepaalde oorspronkelijk ten aanzien van het medische dossier dat de hulpverlener bescheiden die tot het medische dossier behoren, gedurende ten minste tien jaar moest bewaren, of zoveel langer als redelijkerwijs uit de zorg van een goed hulpverlener voortvloeide. Deze termijn is bij de wet van 22 december 2005 van tien op vijftien jaar gebracht, mede naar aanleiding van een advies van de Gezondheidsraad over de bewaartermijn van patiëntengegevens. De Gezondheidsraad gaf in zijn advies aan dat een bewaartermijn van tien jaar te kort is. Tegelijkertijd wijst de Gezondheidsraad in zijn advies erop dat persoonsgegevens op grond van privacywetgeving niet langer mogen worden bewaard dan nodig is voor het doel waarvoor ze zijn verzameld. Ook wijst de Gezondheidsraad erop dat de verlenging van de bewaartermijn wel proportioneel dient te zijn: het bewaren van de gegevens dient in verhouding te staan tot het doel waarmee zij bewaard worden. Voor de Wvz was inzake de bewaartermijn aangesloten bij het BW en daarom is met de Reparatiewet VWS 2008 vervolgens ook in de Wvz de bewaartermijn op vijftien jaar gesteld.

De bewaartermijn wordt nu gekoppeld aan het hele dossier, anders dan in de Wgbo, die de verplichting kent om telkens een onderdeel van het dossier te verwijderen. Tevens wordt bepaald dat het AMHK het dossier langer dient te bewaren indien dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor een zorgvuldige uitvoering van de taken rond meldingen van huiselijk geweld of kindermishandeling of vermoedens daarvan.

Tweede lid

Voor het AMHK geldt dat zij het dossier bewaart tot het jongste kind van het gezin waartoe de betrokkene behoort en met welk gezin het AMHK bemoeienis heeft gehad, meerderjarig is geworden; een en ander voor zover aannemelijk gemaakt kan worden dat het bewaren een bijdrage kan leveren aan het beëindigen van een mogelijke situatie van kindermishandeling, of van belang kan zijn voor een situatie waarin een maatregel met betrekking tot het gezag over een minderjarige overwogen dient te worden.

Artikel 12j

Op grond van deze bepaling heeft de betrokkene zeggenschap over een verkorting of verlenging van de bewaartermijn inzake zijn dossier. Hij kan de bewaartermijn verkorten door de het AMHK te verzoeken (een deel van) het dossier te vernietigen. Mede gezien de bewijsrechtelijke consequenties, ligt het voor de hand dat het AMHK een verzoek omtrent vernietiging schriftelijk vastlegt; hiermee kan hij voorkomen dat hij in een later stadium aansprakelijk wordt gesteld wegens het niet voldoen aan zijn dossierplicht.

Het voorgestelde vernietigingsrecht is niet absoluut. In de eerste plaats behoeft het AMHK de gegevens niet te vernietigen indien het redelijkerwijs aannemelijk is dat de bewaring van de gegevens van aanmerkelijk belang is voor een ander dan de verzoeker. Daarbij kan worden gedacht aan de jeugdhulpaanbieder of de uitvoerder van de kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering of van de taken van een AMHK zelf, tegen wie de verzoeker een gerechtelijke procedure is aangevangen. De «ander» zou ook een familielid van de jeugdige of ouder kunnen betreffen, dat om wat voor reden dan ook een aanmerkelijk belang heeft bij bewaring van bepaalde gegevens. Het AMHK dient zelf een afweging te maken of het andere belang aanmerkelijk is. Daarbij dient hij de verzoeker erop te wijzen wat de consequenties van vernietiging zijn. Indien een ouder of vertegenwoordiger verzoekt om vernietiging van gegevens, dient het AMHK het belang van de jeugdige in het oog te houden. Een verzoeker kan naar de geschilleninstantie of de rechter stappen indien een verzoek omtrent vernietiging niet wordt gehonoreerd.

Ten tweede is vernietiging uitgesloten voor zover een wettelijke bepaling zich daartegen verzet; zie bijvoorbeeld artikel 4.10c van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Artikel 12k

Dit artikel verklaart een reeks artikelen uit de Jeugdwet van overeenkomstige toepassing op het AMHK. De van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen zien achtereenvolgens op:

- 4.1.1: verantwoorde hulp,
- 4.1.3: kwaliteitssysteem,
- 4.1.4: delegatiegrondslag voor nadere regels over verantwoorde hulp (de inschakeling van geregistreerde professionals en goed bestuur),
- 4.1.5: verklaring omtrent het gedrag,
- 4.1.7: meldplicht calamiteiten en geweld,

- 4.1.8: vertrouwenspersoon,
- 4.2.1 tot en met 4.2.3: klachtrecht,
- 4.3.1 en 4.3.2: maatschappelijke verantwoording.

Het betreft artikelen die zien op de kwaliteit van de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, op de positie van jeugdigen en ouders en op de openbare verslaglegging. Het betreft uitdrukkelijk niet de bepalingen over het plan (artikel 4.1.2 Jeugdwet) de verplichte meldcode (artikel 4.1.6 Jeugdwet) en medezeggenschap (artikel 4.2.4 tot en met 4.2.12 Jeugdwet), omdat deze voorschriften niet passen bij een AMHK. Immers, het werken op basis van een plan op basis waarvan hulp wordt verleend of een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt uitgevoerd is niet aan de orde bij het fungeren als advies- en meldpunt. En het toepassen van de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling kan leiden tot contact met het AMHK, waar advies gevraagd kan worden of een melding gedaan kan worden en het AMHK kan dan eventueel een onderzoek starten. Een dergelijke meldcode is dan ook bij uitstek geschikt voor andere actoren dan het AMHK. En ten slotte is een effectieve medezeggenschap voor een AMHK niet goed uitvoerbaar. Daarbij verdient het opmerking dat op grond van artikel 12a, eerste lid, de artikelen 9, eerste lid, onderdeel a, 11 en 12 van de Wmo van toepassing zijn op de organisatie van het AMHK door het college. Dit ziet op een tevredenheidsonderzoek en beleidsparticipatie door inwoners van de gemeente. Op die manier wordt gewaarborgd dat rekening wordt gehouden met de belangen en behoeften van de mensen die in aanraking komen of kunnen komen met een AMHK.

Artikel 12l

Dit artikel verklaart de artikelen 7.2.1 tot en met 7.2.8 van de Jeugdwet, over het verplichte gebruik van het bsn van overeenkomstige toepassing op het AMHK. Door het bsn te gebruiken wordt gewaarborgd dat de persoonsgegevens die in het kader van de uitvoering van de wet worden verwerkt, betrekking hebben op de juiste persoon. Zie ook de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 7.2.1 tot en met 7.2.8 van de Jeugdwet.

Artikel 12m

In hoofdstuk 7, paragraaf 4, van de Jeugdwet is geregeld dat gegevens over jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling door betrokken partijen verstrekt dienen te worden aan Onze Ministers en aan het college van de betrokken gemeente. Op basis hiervan verkrijgt het Rijk vanwege de stelselverantwoordelijkheid inzicht in het functioneren van het jeugdstelsel. Daarnaast heeft het college zodoende inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Omdat het AMHK een belangrijke onderdeel uitmaakt van het jeugdstelsel, regelt artikel 12m, eerste en tweede lid, dat ook het AMHK kosteloos de benodigde gegevens dient te verstrekken aan het college en aan beide ministers. Analooq aan de delegatiegrondslag in artikel 7.4.5 van de Jeugdwet wordt in het derde en vierde een grondslag gegeven om bij amvb regels te stellen over de inhoud van de te verstrekken gegevens en de wijze van aanlevering.

Artikel 12n

De bepalingen uit de Jeugdwet over het vaststellen van de begroting, de balans en de resultatenrekening, zijn van overeenkomstige toepassing op het AMHK.

Artikel 12o

Eerste lid

In verband met de adviestaak en de verwerking van meldingen over vermoedens en gevallen van kindermishandeling vormt het AMHK een belangrijk onderdeel van het door de Jeugdwet geregelde jeugdstelsel. Daarom zal de in de Jeugdwet ingestelde IJZ ook de kwaliteit in algemene zin van het AMHK onderzoeken, zie artikel 9.1 van de Jeugdwet. Daarnaast zal het toezicht op de naleving van deze wet zal, net als bij de Jeugdwet, geschieden door zowel de IJZ als de IGZ. De onderhavige bepaling biedt de grondslag om door Onze Ministers van VWS en VenJ de daarmee belaste ambtenaren aan te wijzen.

Tweede lid

Voor haar toezichthoudende taak dient de inspectie toegang te hebben tot de dossiers wanneer dat noodzakelijk is. Dossiers bevatten veelal de informatie die nodig is voor een goede beoordeling van de kwaliteit van hulpverlening, bijvoorbeeld ten aanzien van het toepassen van richtlijnen en protocollen. Inzage kan nodig zijn in grote aantallen dossiers, zoals bij thematische onderzoeken waar het kan gaan om honderden dossiers. Voor inzage in een dossier zou de inspectie in beginsel altijd vooraf toestemming moeten vragen aan de betrokkene. Bij een weigering zou de toezichthouder stuiten op de grenzen van de bevoegdheden die hij op grond van de Awb heeft. Op grond van artikel 5:20 Awb is weliswaar een ieder verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, maar in het tweede lid is geregeld dat wie uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht is tot geheimhouding, het verlenen van medewerking mag weigeren, voor zover dit uit zijn geheimhoudingsplicht voortvloeit. Ingevolge artikel 12g van deze wet, geldt voor het AMHK immers een geheimhoudingsplicht.

Om inzage ten behoeve van de toezichthoudende taak toch mogelijk te maken, mag daarom in afwijking van artikel 5:20, tweede lid, Awb de toezichthoudende ambtenaren toch inzage krijgen in de dossiers. Ter bescherming van de betrokken jeugdige of ouder, geldt voor die ambtenaren dezelfde geheimhoudingsplicht als voor de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling.

In de gevallen dat besloten wordt een dossier in te zien, moet wel aantoonbaar zijn dat het doel van deze handeling (goed toezicht) niet op een minder ingrijpende manier bereikt kan worden en dat de maatregel niet disproportioneel is. De inspectie dient prudent met het inzagerecht om te gaan. Wanneer de inspectie onderzoek doet in dossiers, op zoek naar tekortkomingen, dan begeeft zij zich in de privésfeer van mensen. Dit vraagt om een zorgvuldig en proportioneel gebruik van het inzagerecht. Bij onderzoek specifiek gericht op individuele casuïstiek zal de betrokkene op de hoogte gebracht moeten worden van dit recht op inzage. Bij grootschalige, thematische onderzoeken is het expliciet vragen om toestemming niet werkbaar; anonimiseren van de betrokken dossiers zou een onaanvaardbare last voor de betrokken instelling betekenen. Belangrijk is ook dat de inspectie tevoren zelf zichtbaar maakt hoe zij in de praktijk zal handelen. Verhelderd moet worden in welke gevallen het verlenen van inzage door de inspectie noodzakelijk wordt geacht en welke waarborgen worden getroffen om zorgvuldig met deze uiterst gevoelige gegevens om te gaan. Het niet verlenen van inzage waar de inspectie dat wel noodzakelijk acht, kan ingevolge artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht worden bestraft met gevangenisstraf of een geldboete.

Daarnaast kan een dwangsom worden opgelegd; het sanctionerend optreden is niet zozeer bedoeld als bestraffing, maar juist als een dwang tot medewerking aan het toezicht. Een dwangsom is in dat geval een geëigend middel.

Artikel 12p

Wanneer uit onderzoek door de inspectie, of anderszins, blijkt dat een AMHK de wet niet of niet goed naleeft, kunnen Onze Ministers van VWS en VenJ het AMHK een schriftelijke aanwijzing geven. Daarin wordt gemotiveerd aangegeven welke maatregelen het AMHK dient te nemen en binnen welke termijn.

Wanneer met het oog op de veiligheid of de gezondheid haast is geboden, kan de met het toezicht belaste ambtenaar een schriftelijk bevel geven. Dit bevel geldt voor zeven dagen. Indien nodig kan deze termijn door Onze Ministers van VWS en VenJ worden verlengd; deze bevoegdheid kan overigens niet gemandateerd worden aan een met het toezicht belaste ambtenaar.

Zevende lid

De regering wil professionalisering in de jeugdhulp stimuleren door meer beroepen onder registratie en tuchtrecht te brengen (zie ook paragraaf 6.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Op grond van artikel 4.1.4, eerste lid, (de norm van de verantwoorde hulp) zullen bij amvb regels worden gesteld over de norm van de verantwoorde werktoedeling. Met het oog daarop zijn de met het toezicht belaste ambtenaren op grond van de onderhavige bepaling bevoegd tot het indienen van een tuchtklacht.

Artikel 12q

De bevoegdheden voor Onze Ministers van VWS en VenJ om jegens jeugdhulpaanbieders handhavend op te treden op grond van de Jeugdwet, zijn van overeenkomstige toepassing jegens het AMHK.

D

Artikel 19b van de Wmo verplicht het CIZ en bureau jeugdzorg om persoonsgegevens te verstrekken aan de minister die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van artikel 19a van de Wmo. In verband met de intrekking van de Wjz en daarmee de beëindiging van de wettelijke taken van de bureaus jeugdzorg, wordt bureau jeugdzorg geschrapt uit artikel 19b van de Wmo.

Artikel 11.3

Onderdeel A

De ondersteuning en hulp aan jeugdigen met een psychische stoornis zullen niet langer onder de Zvw vallen, maar de gemeente wordt hiervoor ingevolge het onderhavige wetsvoorstel verantwoordelijk. Ook draagt zij zorg voor de beoordeling of en welke ondersteuning en hulp de jeugdige nodig heeft. Om deze reden, is deze bepaling in de Zvw niet langer van toepassing en vervalt derhalve.

In artikel 86 wordt bureau jeugdzorg genoemd als één van de partijen die bij de uitwisseling van gegevens het bsn moeten gebruiken. Nu bureau jeugdzorg niet langer een wettelijke basis heeft in het onderhavige wetsvoorstel, is ook deze bepaling gewijzigd.

De gemeente wordt met dit wetsvoorstel ook verantwoordelijk voor de zorg voor jeugdigen met psychische problemen en stoornissen. In het systeem van de Zvw worden de inhoud en de omvang van de te verzekeren prestaties niet op wetsniveau maar in het Besluit zorgverzekering geregeld. Dit besluit zal aangepast worden bij de amvb ingevolge de Jeugdwet.

Artikel 11.4

De Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) kent een vrij brede definitie van «zorg». Voor bepaalde vormen van zorg in de zin van de Wmg geldt dit vormen van jeugdhulp zijn in de zin van het onderhavige wetsvoorstel. Met deze wijziging wordt aan artikel 2 van de Wmg een lid toegevoegd, waardoor de Wmg niet van toepassing is op jeugdhulpaanbieders. Overigens wordt hiermee niet uitgesloten dat een jeugdhulpaanbieder daarnaast ook zorgaanbieder is in de zin van de Wmg; voor zover het geen jeugdhulp betreft, maar wel zorg in de zin van de Wmg, is die laatste wet vanzelfsprekend wel van toepassing.

Artikel 11.5

Dit betreffen technische aanpassingen van het BW als gevolg van het verdwijnen van de stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt. Bij deze aanpassing is nog geen rekening gehouden met het wetsvoorstel inzake de Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wvz en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kinderscherming¹³³, dat thans in de Eerste Kamer ligt. In de aangekondigde invoeringswet versie zullen die wijzigingen wel worden meegenomen. De gecertificeerde instelling voert de taken uit die aan de stichting waren opgedragen. Het gaat dan kort gezegd om de volgende taken:

- het uitvoeren van de ondertoezichtstelling. De gecertificeerde instelling houdt toezicht op de minderjarige en zorgt dat aan de minderjarige en de met het gezag belaste ouder hulp en steun worden geboden teneinde de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige af te wenden (artikel 275, eerste lid). De gecertificeerde instelling kan ter uitvoering van haar taak schriftelijk aanwijzingen geven betreffende verzorging en opvoeding van de minderjarige. De rechter kan op verzoek van de gecertificeerde instelling haar machtigen om de minderjarige gedurende dag en nacht uit huis te plaatsen.
- het uitoefenen van de (voorlopige) voogdij. De rechter kan de voogdij opdragen aan een natuurlijk persoon of aan een gecertificeerde instelling (artikel 302, eerste en tweede lid). De taak van de gecertificeerde instelling ziet op de volle verantwoordelijkheid voor de zorg en opvoeding van de onder voogdijstaande minderjarige.

¹³³ Kamerstukken I 2010/11, 32 015, nr. A.

Artikel 11.6

Onderdeel A

De artikelen uit het Wetboek van Strafrecht die wijziging ondergaan maken alle deel uit van de bijzondere bepalingen voor jeugdige personen. Deze bepalingen markeren telkens de betrokkenheid van een gecertificeerde reclasseringsinstelling bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die aan jeugdigen en jongvolwassenen worden opgelegd. Ook is voorzien in het toezicht door de raad voor de kinderbescherming op de werkzaamheden van de jeugdreclassering en worden de bestaande bevoegdheden tot het geven van aanwijzingen gehandhaafd.

Onderdeel B

Onderdeel B hangt samen met de uitvoering van taakstraffen door de raad voor de kinderbescherming.

Onderdelen C en D

De onderdelen C en D ten slotte zien op de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (GBM; artikel 77w tot en met 77wd Sr). De wijzigingen in onderdeel C zijn daarbij redactioneel van aard. De wijzigingen in onderdeel D verduidelijken dat ook in het nieuwe stelsel vormen van jeugdhulp onderdeel van het programma van de GBM kunnen deel uitmaken.

Artikel 11.7

Met het onderhavige artikel wordt de Wjz ingetrokken. Voor de afrekening van subsidies van de voorgaande jaren zal die wet van toepassing moeten blijven. Dat is geregeld in het eerste lid. Het voorgestelde tweede lid strekt er toe dat procedures en rechtsgedingen tegen besluiten die op grond van de Wjz zijn genomen of nog te starten procedures tegen besluiten op grond van die wet, ook na intrekking van die wet worden behandeld conform de Wjz.

Hoofdstuk 12 Slotbepalingen

Artikel 12.1

Een belangrijk knelpunt in het stelsel zoals dit bestond onder de Wjz was het gebrek aan samenhang van de vrijwillige jeugdzorg en de jeugdzorg in het gedwongen kader. Een soepele verbinding tussen het vrijwillig en gedwongen kader moet er voor zorgen dat gezinnen sneller en effectiever (integraal) geholpen kunnen worden, waardoor een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering effectief kan worden ingezet, korter kan duren en beter kan aansluiten op het vrijwillige kader en de structuren die er (al) rond een kind en het gezin zijn. Dit is ook de reden dat de gemeenten in de onderhavige wet ook verantwoordelijk worden voor de uitvoering van het gedwongen kader.

In artikel 3.2, tweede lid, is opgenomen dat de gecertificeerde instelling die jeugdbescherming of jeugdreclassering uitvoert zelf geen jeugdhulp mag bieden. In het stelsel onder de Wjz bood bureau jeugdzorg (buiten licht ambulante trajecten) zelf ook geen jeugdzorg aan, maar werden cliënten doorgeleid naar passende hulp. Wel waren er landelijk werkende instellingen (zoals de William Schrikker Groep en het Leger des Heils) die zowel kinderbeschermingsmaatregelen uitvoeren als jeugdzorg aanboden. In het onderhavige wetsvoorstel is deze mogelijkheid

uitgesloten. De achterliggende gedachte hierachter is dat dit zou kunnen leiden tot belangenverstrengeling, omdat de (gezins)voogdijwerker en de jeugdreclasseerder dan jeugdhulp van de eigen organisatie kunnen inschakelen.

Om de ontwikkeling van vernieuwende organisatie- en werkvormen, waarbij de gecertificeerde instelling zelf ook jeugdhulp verleent, niet te frustreren, kan het nodig zijn om van dit verbod af te wijken. In het onderhavige artikel is daarom de mogelijkheid opgenomen om bij amvb in het kader van een experiment af te wijken van artikel 3.2, tweede lid. Bij deze amvb moeten de voorwaarden waaronder van artikel 3.2, tweede lid, kan worden afgeweken worden aangegeven en het doel dat met het experiment wordt beoogd. Deze voorwaarden kunnen voorkomen dat de hierboven genoemde belangenverstrengeling plaatsvindt.

Artikel 12.2

Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet zenden de Ministers van VWS en VenJ aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze wet in de praktijk. In dit nieuwe jeugdstelsel wordt van gemeenten verwacht dat zij maatwerk leveren. Dit zal leiden tot goede en minder goede voorbeelden van hoe jeugdhulp op gemeentelijk niveau georganiseerd is. Voorkomen moet worden dat de wet wordt aangepast naar aanleiding van situaties, die maar voor een beperkt aantal gemeenten relevant zijn. Om te bezien wat wel en niet werkt hechten wij zeer aan een landelijke evaluatie, waarbij een periode in acht moet worden genomen om tot zinvolle uitspraken te komen over de gemeentelijke uitwerking van de Jeugdwet. Daarom wordt voorgesteld de Jeugdwet na 5 jaar te evalueren. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van:

- de toegang tot jeugdhulp;
- inkopen van jeugdhulpaanbod;
- het aanbieden van jeugdhulp door meer te investeren in het preventieve domein, en
- de integratie van jeugdhulp met andere relevante diensten voor vragers van jeugdhulp en de bovenlokale samenwerking van gemeenten.

Artikel 12.4

Het bepaalde in artikel 12.4 ziet op de verantwoordelijkheid van de gemeente om zich tijdig en adequaat voor te bereiden op hun nieuwe verantwoordelijkheden op grond van deze wet teneinde een verantwoorde decentralisatie van de jeugdhulp mogelijk te maken. In dit verband vraagt de continuïteit van zorg bijzondere aandacht. In de artikelen 10.1, 10.2 en 10.3 is in het belang van de continuïteit van zorg een overgangsjaar vastgelegd voor jeugdigen en hun ouders die op het moment van inwerkingtreding van deze wet reeds een verwijzing in de zin van de Zvw of een indicatiebesluit in de zin van de AWBZ of de Wjz hebben. Deze verwijzingen en indicatiebesluiten blijven nog een jaar na inwerkingtreding van de onderhavige wet gelden, met dien verstande dat de gemeente vanaf het moment van inwerkingtreding de financieel verantwoordelijke partij wordt. Met het oog op een adequate voorbereiding op het nieuwe jeugdstelsel door gemeenten, hebben Rijk, VNG en IPO in april 2013 operationele afspraken gemaakt over het realiseren van de continuïteit van zorg. Afgesproken is dat gemeenten in alle regio's, in overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders van jeugdhulp en uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uiterlijk 31 oktober 2013 een regionaal transitiearran-

gement vaststellen. Hierin is uitgewerkt hoe de samenwerkende gemeenten:

- de continuïteit van zorg realiseren,
- de infrastructuur realiseren om cliënten deze continuïteit van zorg in 2015 te bieden, bij de jeugdhulpaanbieder die tot aan de inwerkingtreding van deze wet deze ondersteuning, hulp of zorg biedt, en
- de frictiekosten beperken.

Afgesproken is dat de Transitiecommissie Jeugd de inhoud en de totstandkoming van de regionale transitiearrangementen zal beoordelen op de criteria die Rijk, VNG en IPO daarover zijn overeengekomen. Als uit deze toetsing blijkt dat de continuïteit van zorg onvoldoende is geborgd of de daarvoor benodigde continuïteit van de infrastructuur of de samenwerkingsafspraken tussen gemeenten niet toereikend zijn, dan kan het Rijk de desbetreffende gemeente(n) binnen de betreffende regio een aanwijzing geven. De bevoegdheid om een aanwijzing te geven, die ziet op een tekortschietende voorbereiding van de gemeente op de nieuwe verantwoordelijkheden op grond van deze wet, is geregeld in artikel 2.12.

Tweede lid

Om de verantwoordelijkheden voor het nieuwe jeugdstelsel waar te kunnen maken, zal het gemeente bestuur tijdig de nodige stappen moeten zetten. Het tweede lid schrijft voor dat het beleidsplan en de verordening voor 1 november voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe jeugdstelsel zullen moeten zijn vastgesteld. Uitgaande van de inwerkingtreding per 1 januari 2015, houdt dit in dat gemeenten met de voorbereidingen daarvoor al zullen moeten beginnen voordat het wetsvoorstel tot wet is verheven. Ook voor jeugdigen en ouders wordt zo tijdig duidelijk hoe voor hen het nieuwe jeugdstelsel uitgewerkt wordt door hun gemeente. Met de VNG zullen daarover afspraken worden gemaakt en er zal worden gezorgd voor ondersteuning vanuit het Rijk.

Artikel 12.5

Om misverstanden te voorkomen, legt dit artikel vast dat de uitkomsten van het eerste door de gemeente uit te voeren onderzoek naar de tevredenheid van jeugdigen en ouders over de uitvoering van de wet, voor 1 juli 2016 zullen moeten worden gepubliceerd. En dit geldt ook voor de aan de Ministers van VWS en VenJ te verstrekken beleidsinformatie als bedoeld in artikel 7.4.1, eerste lid, in verband met hun stelselverantwoordelijkheid.

Artikel 12.6

Dit artikel regelt dat een aantal artikelen in de wet eerder in werking treden dan de rest van de wet. Het gaat daarbij allereerst om de artikelen 2.2 en 2.8, die bepalen dat de gemeente een beleidsplan en een verordening dienen te maken. Nu artikel 12.4, tweede lid, regelt dat dit plan en de verordening voor 1 november voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe jeugdstelsel moeten zijn vastgesteld, moeten ook de betreffende artikelen die zien op dit plan en deze verordening eerder in werking treden.

Verder treden de artikelen 2.12 en 12.4 direct na publicatie in werking. De combinatie van deze beide artikelen, maakt het mogelijk dat onze ministers een aanwijzing kunnen geven indien er sprake zou zijn van een ernstige tekortkoming in de voorbereiding van de decentralisatie van de jeugdhulp.

Verder betreft het artikel 3.3, waarin is bepaald dat de certificerende instelling certificaten kan verstrekken voor de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering. Een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering kunnen uitsluitend worden uitgevoerd door een door de gemeente gecontracteerde of gesubsidieerde gecertificeerde instelling. Dit betekent dat er al (ruim) voor inwerkingtreding van de wet gecertificeerde instellingen moeten zijn waarmee de gemeente een contract kan afsluiten of een subsidierelatie kan aangaan. Er moet dus in worden voorzien dat certificaten al ruim voor inwerkingtreding van de rest van de wet kunnen worden aangevraagd. Deze bepaling treedt daarom direct in werking op de dag na publicatie van de onderhavige wet.

Ook is het noodzakelijk dat de gemeente reeds in een vroeg stadium beschikt over de gegevens van alle jeugdigen en hun ouders die voor inwerkingtreding van de onderhavige wet al een vorm van jeugdhulp ontvangen op een andere grondslag. De eenmalige overdracht van een aantal essentiële gegevens aan de gemeente vanuit de bureaus jeugdzorg, het indicatieorgaan van de AWBZ (het CIZ) en de beroepsbeoefenaar, bedoeld in artikel 9b, vijfde lid, van de AWBZ, zal daarom ook al eerder mogelijk moeten zijn. De gemeente kan zich hierdoor gedegen voorbereiden op haar taak door middel van de inkoop van de juiste vormen van ondersteuning, hulp en zorg en kan de jeugdigen en hun ouders waarvan de aanspraak ingevolge de «oude» wetgeving afloopt na inwerkingtreding van deze wet, actief benaderen met de vraag of voortzetting van de ondersteuning, hulp of zorg gewenst of noodzakelijk is. Ook de artikelen 10.4 tot en met 10.6 zullen daarom de dag na plaatsing in het Staatsblad in werking treden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Artikel in Jeugdwet	Artikel in bestaande wet
Hoofdstuk 1	Wet op de Jeugdzorg
1.3	1, derde lid en 3, eerste, achtste en negende lid
Hoofdstuk 2	Wet maatschappelijke ondersteuning
2.2	3
2.3	4
2.8	5
2.9	9, 11 en 12
2.10	10a
Hoofdstuk 4	Kwaliteitswet zorginstellingen
4.1.1, eerste lid	2
4.1.1, tweede lid	3
4.1.1, derde lid	7:453 BW
4.1.3	4
4.1.4, eerste en tweede lid	6
4.1.4, derde lid	7, derde lid, onder c, WTZi
4.1.6	3a*
4.1.7	4a
4.1.2	Wet op de jeugdzorg
4.1.5	13, derde lid, en 24, tweede en vijfde lid
4.1.6	25, tweede en derde lid*
4.1.8	25a*
	57, tweede en derde lid
4.2.1	Wet klachtrecht cliënten zorgsector
4.2.2	2
4.2.3	2, zevende tot en met negende lid
4.2.4	2a
	1, vierde lid
	–
4.2.5	Wet medezeggenschap cliënten zorgsector
4.2.6	2
4.2.7	3
4.2.8	4
4.2.9	5
4.2.10	6
4.2.11	7
4.2.12	10
4.3.1	66a – 66f Wjz**
4.3.2	8
	9
Hoofdstuk 5	Wet op de jeugdzorg
5.2	28a
5.3	28b
5.4	28c
5.5	28d
Hoofdstuk 6	Wet op de jeugdzorg
6.1.1	29a
6.1.2	29b
6.1.3	29c
6.1.4	–
6.1.5	–
6.1.6	–
6.1.7	–
6.1.8	29d
6.1.9	29e
6.1.10	29f
6.1.11	29g
6.1.12	29h
6.1.13	29i
6.1.14	29j
6.2.1	29l
6.2.2	29k
6.2.3	29m

Artikel in Jeugdwet	Artikel in bestaande wet
6.2.4	29n
6.3.1	29o
6.3.2	29p
6.3.3	29q
6.3.4	29r
6.3.5	29ta***
6.3.6	29s
6.3.7	29t
6.3.8	29fa***
6.3.9	29u
6.4.1	29v
6.5.1	29w
6.5.2	29x
6.5.3	29y
Hoofdstuk 7	
Paragraaf 7.1	Wet op de Jeugdzorg
7.1.1.1	2a
7.1.1.2	2b
7.1.1.3	–
7.1.2.1	2d
7.1.2.2	2e
7.1.2.3	2f
7.1.3.1	2g
7.1.3.2	2h
7.1.3.3	2i
7.1.4.1	2j
7.1.4.2	2k
7.1.4.3	2l
7.1.4.4	2m
7.1.4.5	2n
7.1.4.6	2o
7.1.5.1	2p
7.1.5.2	2q
Paragraaf 7.3	Boek 7, Burgerlijk Wetboek
Niet overgenomen	446
7.3.5	447
7.3.2	448
7.3.3	449
7.3.4	450
7.3.6	451
7.3.7	452
4.1.1, derde lid	453
7.3.8	454
7.3.9	455
7.3.10	456
7.3.11	457
7.3.12	458
7.3.13	459
Niet overgenomen	460 – 464
7.3.14	465
7.3.15	466
Niet overgenomen	467
Niet overgenomen	468
Paragraaf 7.4	Wet op de Jeugdzorg
7.4.1	42
7.4.2	44, eerste en derde lid
7.4.3	43
7.4.4	45
7.4.5	44, zesde lid
Hoofdstuk 8	Wmo
8.1.1	5, eerste lid

Artikel in Jeugdwet	Artikel in bestaande wet
8.1.2	5, tweede en derde lid
8.1.3	6a, eerste lid
8.1.4	7, eerste lid
8.1.5	–
	Wjz
8.2.1, eerste lid	69
8.2.1, tweede lid	71
8.2.2	72
8.2.3, eerste lid	73, eerste lid
8.2.3, tweede lid	73a
8.2.4	17 Wmo
8.2.5	–
8.2.6	23 Wmo

* Nieuw ingevoegd bij Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (33 062)

** Nieuw ingevoegd bij Wet verbetering positie pleegouders (32 529)

*** Nieuw ingevoegd bij wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een grondslag voor het nemen van beperkende maatregelen of controlemaatregelen jegens een jeugdige in de gesloten jeugdzorg tijdens vervoer van de jeugdige en tijdens het verblijf van de jeugdige in het gerechtsgebouw (32 494)