

Reactie wetgevingscommissie familie- en jeugdrecht NOVA

Aan diverse adviesorganen is verzocht uiterlijk op 18 oktober 2012 een reactie te geven op het concept wetsvoorstel Jeugd, hierna te noemen “Jeugdwet”. De wetgevingscommissie familie- en jeugdrecht van de NOVA voldoet graag aan dit verzoek.

Inleiding

Door verandering in de maatschappij is de vraag naar jeugdzorg toegenomen. Dit wordt veroorzaakt door een vijftal factoren:

- steeds vaker wordt normaal gedrag van jeugdigen bestempeld als afwijkend;
- in de huidige maatschappij wordt steeds minder geaccepteerd;
- er is vaker sprake van multi-probleemgezinnen;
- er is gebrek aan de juiste voorzieningen in de nuldelijn die preventief moeten werken;
- er is onvoldoende nazorg in de eerste lijn.

Teneinde tot een goed preventief beleid te komen, zal de kracht van gezinnen zelf versterkt moeten worden, bijvoorbeeld door het bieden van opgroei- en opvoedondersteuning en het beschikbaar stellen van goede voorlichting die kan worden ingewonnen op een laagdrempelig niveau. Hierdoor kunnen ernstigere problemen eerder gesignaleerd worden, hetgeen weer een positief effect heeft op het directer kunnen aanbieden van de juiste vorm van zorg. Tevens is mogelijk dat door het vroegtijdig signaleren van problemen, jeugdigen beter kunnen meedraaien in de maatschappij.

Komt de Jeugdwet hier voldoende aan tegemoet?

Conclusie

Het idee van het concept wetsvoorstel Jeugd, te weten decentralisatie van alle ondersteuning, hulp en bepaalde vormen van zorg voor jeugd naar gemeente, zowel bestuurlijk als financieel, is op zichzelf een goed idee. Gemeenten worden hierdoor beter in staat gesteld om integraal beleid te voeren en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en uitgaande van de mogelijkheden en de behoeften van de individuele kinderen, jongeren en hun ouders.

Het is echter de vraag of het doel van de stelselwijziging jeugd, te weten meer preventie, eerdere ondersteuning, uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen en ouders, problemen minder snel medicaliseren en betere samenwerking rond gezinnen en zorg op maat, op dit moment voldoende zijn uitgewerkt in dit concept.

Decentralisatie

Het hoofddoel van de Jeugdwet is dat gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen om integraal jeugdbeleid te voeren en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en uitgaand van de behoefte van de individuele jeugdigen en ouders en het eigen probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en zijn sociale omgeving. In de bestuursafspraken van 2011 tot en met 2015 is het motto: decentraal wat kan, centraal wat moet. Dit betekent dat gemeenten zoveel mogelijk beleidsvrijheid dienen te krijgen.

Het is de vraag of de kwaliteit van Jeugdzorg hierdoor niet in het geding kan komen om reden dat er willekeur zou kunnen ontstaan. Immers, door beleidsvrijheid van de gemeente kan iedere gemeente op haar eigen manier prioriteiten stellen en bepalen aan welke vormen van zorg zij de meeste aandacht schenkt en waarin het meest wordt geïnvesteerd.

Door de Jeugdzorg onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten te brengen is het makkelijker om preventief te werken en ernstigere zaken eerder te kunnen signaleren. Bureau Jeugdzorg komt als melder van het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling, hierna te noemen “AMK” te vervallen. Een zorg hierbij is dat er als het ware een “open deur” ontstaat voor alle professionals om een melding te doen. Door het weghalen van Jeugdzorg als instantie die een melding bij de Raad doet, komt er een compleet nieuw voorveld waardoor ernstige zaken die snel de toepassing van een kindbeschermingsmaatregel vereisen wellicht zullen kunnen worden gemist.

Voor een aantal onderdelen van Jeugdzorg is samenwerking nodig, te weten jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het is de vraag of deze samenwerking door de decentralisering goed zal verlopen. De onderwerpen die bovenlokale samenwerking vereisen moeten wel door de gemeente zelf worden uitgevoerd, maar moeten bovenlokaal worden georganiseerd. Het advies zou zijn ook het AMK bovenlokaal te regelen teneinde tot een zo goed mogelijke uitvoering te komen. Ten aanzien van de onderdelen die bovenlokaal geregeld moeten worden, zullen de gemeenten tijdig afspraken moeten maken over de verdeling van de financiering teneinde de continuïteit van die onderdelen te kunnen garanderen. De commissie heeft hierover zorgen.

Er is zeker toekomst voor een nieuw jeugdbeleid door middel van decentralisatie. De hulp kan sneller en beter worden aangeboden en door middel van de nieuwe Jeugdwet bestaat de kans dat de samenwerking tussen zorgaanbieders verbeterd.

Een nadeel van decentralisatie is echter dat de huidige kennis verloren zal kunnen gaan. Er zijn daarenboven zorgen met betrekking tot de preventieve werking bij gezinnen met zwaardere problemen en bij multi-probleemgezinnen om reden dat door het preventieve beleid het zelfs zo kan zijn dat deze groepen in het geheel niet bereikt worden en/of zelfs zullen worden vergeten.

Door de decentralisatie kan bovendien een verschil ontstaan met betrekking tot de invulling van de taken van de professionals bij de verschillende gemeenten.

En hoe wordt in dit verband voorkomen dat een kind in de ene gemeente niet veel beter af is dan in de andere gemeente? Daarnaast is niet uitgesloten dat de vrijheid van gemeenten al dan niet een eigen bijdrage op te leggen voor jeugdhulp rechtsongelijkheid tussen burgers tot gevolg kan hebben.

Het is voorts de vraag hoe door de nieuwe Jeugdwet zal worden voorkomen dat het voor gecertificeerde instellingen en jeugdhulpverleners werkbaar blijft op het moment dat zij met verschillende gemeenten (en mogelijk met verschillende kwaliteitseisen aan de af te sluiten contracten) te maken krijgen.

Financiering

Jeugdzorg wordt thans vanuit verschillende stromingen gefinancierd hetgeen leidt tot onduidelijkheid en bovendien belemmert dat een goede samenwerking.

Een belangrijke stelselwijziging door de Jeugdwet zal zijn dat er één financieringsstelsel zal komen voor jeugdzorg waarin het preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale Jeugdzorg, de jeugd LVG en de jeugd GGZ op eenzelfde wijze en door één instantie worden gefinancierd. Hierdoor zal een betere samenwerking tot stand kunnen komen door de verschillende sectoren van Jeugdzorg, kan er samenhang tussen zorgaanbieders worden bevorderd en kan er een integraal zorgaanbod worden gecreëerd.

Centra van Jeugd en Gezin

De Centra van Jeugd en Gezin, hierna te noemen “CJG” zullen verplicht worden in alle gemeenten. Een CJG dient een laagdrempelig centrum te zijn dat ervoor moet zorgen dat een gezin hulp kan vragen wanneer het nodig is, ook voor normale opvoedkundige vragen. Ook zal er door middel van een CJG sneller kunnen worden opgemerkt wanneer inschakeling van specialistische hulp gewenst is. Teneinde vraaggerichte hulp te kunnen bieden staat de eigen kracht van burgers centraal: er dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van de eigen krachten van een gezin en haar omgeving. Een CJG kan preventief werken, omdat dit door het laagdrempelige karakter dichtbij de burgers kan staan. Echter, zorgen zijn er over de gezinnen die te maken hebben met ernstige problemen en het is de vraag of een nieuw beleid kan voorkomen dat deze doelgroep een beroep doet op specialistische zorg. Uit onderzoek is inmiddels gebleken dat de CJG weinig bezocht worden en het oorspronkelijke doel van deze Centra niet wordt gerealiseerd.

Kwaliteit hulp en controle

Naast een laagdrempelige organisatie waar gezinnen terecht kunnen, dient de kwaliteit van de hulp optimaal te zijn. Om deze reden zijn er in de nieuwe Jeugdwet eisen opgenomen aan de kwaliteit van Jeugdzorg. Hoe meer wordt ingegrepen in de levenssituatie, hoe meer kwaliteitseisen gesteld zullen worden aan de zorg.

Het is de vraag of professionals door al deze nieuwe controles en kwaliteitseisen niet vooral bezig zullen zijn zich te verantwoorden in plaats van met de daadwerkelijke hulpverlening.

Recht/aanspraak op zorg

In de huidige Wet op de Jeugdzorg is het recht op zorg vastgelegd. Als gevolg hiervan wordt vaak te snel en te vroeg om zorg gevraagd. Ouders nemen minder snel nog zelf de verantwoordelijkheid en er wordt minder gebruik gemaakt van de eigen kracht van het gezin. Het resultaat hiervan is een grote vraag naar jeugdzorg, waardoor lange wachtlijsten zijn ontstaan.

Ook de indicatiestelling is een oorzaak van de lange wachtlijsten; daarbij komt dat indicatiestelling een momentopname is waardoor de kans bestaat dat de later aangeboden zorg niet meer aansluit op het probleem.

De gemeenten hebben in de nieuwe Jeugdwet een jeugdhulpplicht (in overeenstemming met het IVRK), hetgeen betekent dat de gemeente verplicht is om hulp te bieden als dit nodig is en dat zij ervoor moeten zorgen dat de jeugdige opgroeit in een veilige omgeving. Op grond van deze jeugdhulpplicht dient er toezicht te komen op de kwaliteit van de Jeugdzorg.

Is de voorgestelde bepaling voor de jeugdhulp door de gemeente niet een verkapte indicatiestelling, mede gelet op het feit dat tegen de vaststelling van jeugdhulp bezwaar en beroep mogelijk is en de jeugdige en / of zijn ouders aanvrager worden genoemd (pagina 66 van de Memorie van Toelichting)?

Het is de vraag of de zorg afdwingbaar is voor de jeugdige en zijn ouders.

Het is niet duidelijk waar in de wet is vastgelegd hoe ouders bezwaar en beroep kunnen instellen tegen een besluit van de gemeente met betrekking tot bepaalde jeugdhulp. Hoe verhoudt zich de mogelijkheid van bezwaar en beroep tot de vrijheid van de gemeente? Hoe wordt willekeur voorkomen en waar kan de rechter op toetsen? Wordt de kinderrechter de bevoegde rechter om te oordelen over beroep en zal hoger beroep bij de Centrale Raad voor Beroep mogelijk zijn?

Verhouding tot andere wetsvoorstellen

Voorts is het niet duidelijk hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de Wet Verbetering Positie Pleegouders, het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen en het wetsvoorstel Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Op sommige punten wordt er verwezen naar de huidige wet. Op sommige punten wordt er wel reeds verwezen naar de nieuwe wetgeving. Zo wordt er bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting gesproken over ontheffing en ontzetting in plaats van gezagsbeëindigende maatregel overeenkomstig het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen.

Verhouding verantwoordelijkheid College B&W en gecertificeerde instellingen

In de Jeugdwet kan de uitvoering van een kinderschermingsmaatregel uitsluitend door een gecertificeerde instelling worden gedaan. In de Jeugdwet wordt hierbij wel steeds een verantwoordelijkheid of bevoegdheid aan het College van B&W gegeven. Het is de vraag waar deze verantwoordelijkheid op ziet. Wat gebeurt er als de gemeente en de instelling het niet met elkaar eens zijn? Hierover zal meer duidelijkheid moeten komen in de Jeugdwet.

Terminologie

Er worden verschillende termen gebruikt voor een gesloten accommodatie, zoals jeugdhulpaanbieder, zorgaanbieder, gecertificeerde instelling voor gesloten jeugdhulp.

Pleegzorgaanbieder en jeugdhulpaanbieder worden door elkaar gebruikt.

De termen ouder met gezag, ouder en wettelijk vertegenwoordiger worden afwisselend gebruikt, waarbij het lijkt dat een ouder zonder gezag andere rechten en plichten heeft dan een ouder met gezag. Op pagina 52 van de memorie van toelichting wordt zelfs nog de verouderde term ouderlijke macht gebruikt.

Wat wordt er precies bedoeld met “één gezin, één plan, één regisseur”? De wettekst mist uitwerking hiervan.

Concept wetsvoorstel Jeugd - inleiding

Uit de begeleidende brief bij het concept wetsvoorstel van 18 juli 2012 blijkt dat er nog veel in het wetsvoorstel nader moet worden uitgewerkt. Vanwege deze noodzakelijke nadere uitwerking laat de huidige tekst veel ruimte voor interpretatie.

Concept wetsvoorstel – artikelen nader belicht

Hoofdstuk 1: definities en reikwijdte

Artikel 1.1

Onduidelijk is wat een gecertificeerde instelling precies is. Dezelfde definitie wordt gebruikt voor de instelling die een kinderschermingsmaatregel uitvoert alsmede de instelling die gesloten jeugdzorg aanbiedt.

Dit is verwarrend gezien de compleet verschillende taken die de instellingen hebben. Het zou beter zijn indien voor beide instellingen verschillende termen worden gebruikt.

Met betrekking tot de kinderschermingsmaatregelen valt op dat de nieuwe maatregel van opgroei-ondersteuning ontbreekt in de Jeugdwet. Er wordt nu verwezen naar het huidige art. 1:257 BW terwijl verder in de wet bij artikel 6.1.6 lid 6 wordt verwezen naar een wetsartikel uit het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen.

Voogdij is officieel geen kinderschermingsmaatregel maar een gezagsmaatregel.

Artikel 1.2

Het wordt niet duidelijk in de Jeugdwet of een jeugdige op grond van de Jeugdwet of juist op grond van de AWBZ aanspraak kan maken op zorg. Hierdoor kan het gebeuren dat jeugdigen in een niemandsland belanden.

Hoofdstuk 2: de verantwoordelijkheid van de gemeente

Artikel 2.1 lid 3 onder c

Hoe moet er in dit verband worden omgegaan met het beroepsgeheim van een huisarts?

Artikel 2.3 lid 1

Het is de vraag of een Meldpunt Huiselijk Geweld wel thuishoort in een Jeugdwet, die voornamelijk ziet op kinderen. Situaties van huiselijk geweld waarbij geen kinderen betrokken zijn, vallen hierdoor eveneens onder de Jeugdwet.

Hoofdstuk 3: gecertificeerde instellingen

Artikel 3.1

Het lijkt erop alsof een gecertificeerde instelling in de Jeugdwet geen verzoek tot onderzoek naar een verderstreckende maatregel bij de Raad voor de Kinderbescherming kan doen. Dat lijkt ons niet wenselijk.

Het lijkt erop alsof een verzoek tot onderzoek naar een gezagsbeëindigende maatregel in de nieuwe Jeugdwet altijd via de gemeente moet lopen, terwijl dit thans door Bureau Jeugdzorg wordt verzocht aan de Raad voor de Kinderbescherming. De commissie is er voorstander van een dergelijke verstreckende maatregel via een verzoek van BJZ aan de Raad te laten verlopen.

De verhouding tussen het College van B&W en de gecertificeerde instelling die een kinderschermingsmaatregel en / of jeugdreclassering uitvoert, is niet duidelijk.

Eveneens niet duidelijk is waarom bepaalde bevoegdheden zowel aan het College van B&W als aan een gecertificeerde instelling worden toegekend of juist alleen aan het College van B&W worden toegekend, terwijl de uitvoering van een maatregel aan een gecertificeerde instelling wordt opgedragen.

Artikel 3.3

Hoe zit dat met het bepaalde in artikel 3.3 dat de gecertificeerde instelling zelf bepaalt welke jeugdhulp voor een jeugdige geschikt is? Er moet volgens het artikel dan wel overleg gevoerd worden met de gemeente maar blijkbaar is de gecertificeerde instelling bevoegd de beslissing te nemen.

Hoofdstuk 4: kwaliteit jeugdhulpaanbieder, gecertificeerde instelling en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling

Artikel 4.1.8 lid 2

In artikel 4.1.8 lid 2 wordt aangegeven dat de vereiste toestemming voor jeugdhulp in het vrijwillige kader mag worden verondersteld te zijn gegeven door de ouders indien de betreffende jeugdhulp niet van ingrijpende aard is. Het is niet duidelijk wanneer jeugdhulp niet van ingrijpende aard is. Hoe zit het indien er sprake is van een situatie waarin beide ouders gezamenlijk zijn belast met het gezag? Kan er jeugdhulp gegeven worden als één van de ouders met gezag niet wil instemmen? In de huidige Wet op de Jeugdzorg wordt er instemming van de andere ouder met gezag verondersteld tenzij er uitdrukkelijk geen instemming is verleend.

Voorts is in de Wet op de Jeugdzorg bepaald dat als zorg wordt verleend in het kader van de ondertoezichtstelling geen instemming nodig is. Dit komt niet terug in de huidige Jeugdwet.

Artikel 4.2.2 lid 1

Het is de vraag welke ouders hier worden bedoeld, met en / of zonder gezag? Voorts ontbreekt er een leeftijdsbepaling in lid 1. Is dit bewust of juist vergeten?

Hoofdstuk 5: pleegzorg

Het is niet duidelijk hoe hoofdstuk 5 zich verhoudt tot het wetsvoorstel Verbetering Rechtspositie Pleegouders.

Hoofdstuk 6: gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen

Op grond van artikel 5 EVRM jo. artikel 1 IVRK mag er geen gesloten jeugdhulp aan jeugdigen ouder dan 18 jaar worden gegeven. Dit is een fout in artikel 29a Wet op de Jeugdzorg. Deze fout is inmiddels door jurisprudentie (Rb A'dam 23 januari 2009, BH0778 en Rb Den Bosch, BH4397) hersteld. Het is de vraag waarom deze fout thans opnieuw gemaakt zou worden in de Jeugdwet.

Artikel 6.1.2 lid 2 onder b

In dit artikel wordt stichting genoemd in plaats van gecertificeerde instelling.

De instemming van een gedragswetenschapper is een belangrijk onderwerp dat inmiddels is uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Bepaald is in de jurisprudentie dat het gesprek van de gedragswetenschapper met een minderjarige in het kader van de instemmingsverklaring niet langer dan twee tot zes weken voor de zitting mag hebben plaatsgevonden.

Toch wordt er in deze Jeugdwet aangegeven “kort tevoren” in plaats van de in de jurisprudentie bepaalde termijn.

Artikel 6.1.2. lid 8

Nog immer is het onduidelijk in hoeverre de vervaltermijn zoals die nu is bepaald in artikel 1:262 lid 3 BW ook van toepassing is op de machtiging uithuisplaatsing in een gesloten instelling. Zie hierover de conclusie van A-G Strikwerda bij het arrest HR 4 december 2009, LJN: BK5269. Uit de parlementaire geschiedenis bij artikel 29h Wet op de Jeugdzorg blijkt dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel de machtiging gesloten plaatsing vervalt indien deze niet binnen 13 weken ten uitvoer is gelegd. Deze termijn is echter geschrapt door het amendement Çorzü.

Jurisprudentie laat een verschillende uitkomst zien met betrekking tot de vraag of de vervaltermijn van artikel 1:262 lid 3 BW van overeenkomstige toepassing is op de machtiging gesloten jeugdzorg, zie het Gerechtshof Arnhem 2 september 2008, LJN: BG2667 en anders Gerechtshof 's-Hertogenbosch 26 februari 2009, LJN: BH5082.

Deze onduidelijkheid zou thans in de Jeugdwet kunnen worden opgelost.

Artikel 6.1.4

Wat is de toegevoegde waarde van een voorwaardelijke machtiging? Er is juist veel kritiek op het “stok achter de deur” idee. Mede om deze reden is de termijn voor de tenuitvoerlegging van een machtiging uithuisplaatsing drie maanden. Zie ook hier: HR 4 december 2009, LJN: BK5269.

Artikel 6.1.4 lid 5

Opnieuw is niet duidelijk welke ouders hier worden bedoeld. Met en/of zonder gezag?

Artikel 6.1.7

In dit artikel worden voor het eerst “de inspectie” en “de deskundigen” genoemd. Beide worden niet nader uitgewerkt.

Artikel 6.1.8

Hoe verhoudt zich artikel 6.1.8 tot artikel 3.2 met betrekking tot het indienen van een verzoek van een machtiging, een spoedmachtiging of een voorwaardelijke machtiging? In dit verband is het ook opmerkelijk dat in artikel 6.1.12 sub f de inspectie van alle beschikkingen een afschrift moet krijgen. Wat gaat de inspectie dan precies doen met individuele zaken?

Artikel 6.3.7 en 6.3.8

In de artikelen 6.3.7 en 6.3.8 is het opnieuw niet duidelijk of dit de ouders al dan niet met gezag zijn.

Hoofdstuk 7: gegevensverwerking en privacy

Wie zijn “degenen van wie beroepshalve de medewerking bij de toegang tot en de uitvoering van de jeugdhulp, de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering of de uitvoering van de taken van het Meldpunt Huiselijk Geweld noodzakelijk zijn en degenen die rechtstreeks betrokken zijn bij de verlening van jeugdhulp, de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering of de uitvoering van de taken van het Meldpunt Huiselijk Geweld noodzakelijk zijn en de jeugdhulpverlener die optreedt als vervanger van de jeugdhulpverlener van de betrokkenen” ?

Hoofdstuk 8: financiële bepalingen

Niet duidelijk is hoe hoofdstuk 8 zich verhoudt tot het wetsvoorstel Verbetering Positie Pleegouders waarin wordt gesproken over de afschaffing van de bijdrage in de kosten van de jeugdzorg.

De voorgenomen eigen bijdrage voor jeugdhulp kan rechtsongelijkheid tussen burgers van verschillende gemeenten teweegbrengen.

Is het de bedoeling dat de gemeente in verband met de eigen bijdrage het inkomen en vermogen van burgers gaat beoordelen? Kan de Raad voor Rechtsbijstand dit niet beter doen?