

1. Inleiding

Op 14 april 2015 heeft de minister de Tweede Kamer een brief gestuurd over de eerste maanden van het gedecentraliseerde jeugdstelsel. Daarbij is aangegeven dat ZonMw (samen met het WODC) zorg zal dragen voor de vertaling van het evaluatiekader naar een onderzoeksprogramma. In de Kamerbrief van 14 april 2015 heeft de minister als bijlage een evaluatiekader gevoegd. Om tot een uitgewerkte evaluatieopdracht te komen, organiseren VWS en ZonMw op 28 januari 2016 een bijeenkomst in Utrecht. Op basis van dit evaluatiekader heeft ZonMw in het najaar van 2015 prof.mr.drs. Mariëlle R. Bruning (hoogleraar Jeugdrecht universiteit Leiden) uitgenodigd om een verkennende studie uit te voeren en vervolgens een discussiestuk op te stellen waarin vanuit juridisch perspectief wordt uitgewerkt welke evaluatievragen er liggen. Deze notitie is de neerslag van deze studie. De centrale vraagstelling van deze verkennende studie luidt: *op welke wijze kan de Jeugdwet vanuit juridisch perspectief het beste worden onderzocht en welke evaluatiethema's en -vragen moeten in elk geval worden meegenomen bij de evaluatie van de Jeugdwet?* In de eerste plaats wordt kort ingegaan op de achtergrond van de Jeugdwet. Vervolgens wordt ingegaan op de doelen van de Jeugdwet en de manier waarop deze doelen worden vormgegeven in de Jeugdwet¹, waarna verschillende onderzoeksvragen (op hoofdlijnen) zullen worden gepresenteerd.²

2. Achtergrond

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet (*Stb.* 2014, 105) in werking getreden, nadat deze wet op 18 februari 2014 door de Eerste Kamer was aangenomen. De Jeugdwet stelt regels inzake de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en vervangt de oude Wet op de jeugdzorg (Wjz). De wetgever acht het wenselijk dat de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van, de ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering bij de gemeente wordt belegd, om te komen tot betere samenwerking van hulpverleners rond gezinnen, eerdere ondersteuning bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, hulp op maat en meer ruimte voor professionals en tot het demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren van de jeugdsector, waarbij het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt.

Het voornaamste doel van de Jeugdwet is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en effectiever te maken, met als uiteindelijk doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving. Decentralisatie van alle jeugdhulp naar gemeenten schept hiertoe volgens de wetgever de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden.

¹ Hoewel deze doelen niet allemaal duidelijk in de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet worden opgesomd of onderscheiden, heb ik getracht deze uit de tekst te herleiden.

² De te onderscheiden thema's zijn mede afgeleid uit de juridische literatuur en de jurisprudentie over de Jeugdwet.

De aanleiding voor de Jeugdwet wordt gevormd door een aantal belangrijke tekortkomingen van het huidige voormalige jeugdinstel, die zijn vastgesteld in de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg in 2009 en de analyse van de parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg in 2012. Het gaat kort gezegd om de volgende tekortkomingen:

- financiële prikkels werken dure gespecialiseerde zorg in de hand;
- samenwerking rond kinderen en gezinnen schiet tekort;
- afwijkend gedrag wordt onnodig gemedicaliseerd;
- de voorgaande tekortkomingen hebben een kostenopdrijvend effect.

De eerste (tussen)evaluatie van de Wet op de jeugdzorg door Bureau BMC in 2006, die was bedoeld om zicht te krijgen op de werking van de Wet op de jeugdzorg als systeem, schetste het beeld van een in ontwikkeling zijnde sector die (nog) te veel knelpunten kende. De sector schoot met name tekort op het gebied van het functioneren van de werkwijzen en de doelmatigheid in de praktijk. In 2009 heeft Bureau BMC de Wet op de jeugdzorg opnieuw geëvalueerd, ditmaal om de resultaten van de invoering van de wet te toetsen aan de oorspronkelijke doelstellingen, te weten:

- één toegang;
- een geobjectiveerde integrale indicatiestelling;
- een integrale aanpak van geïndiceerde jeugdzorg;
- aansluiting tussen jeugdzorgdomeinen;
- verankering van recht, regierol provincies en financiële beheersbaarheid.

De belangrijkste bevindingen van deze evaluatie waren:

- er is één toegang gerealiseerd voor wat betreft de samenvoeging van de vrijwillige toegang, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit is echter niet het geval ten aanzien van de integratie van de toegang tot de provinciale jeugdzorg, de zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking en de jeugd-ggz;
- de geobjectiveerde integrale indicatiestelling vindt in de praktijk plaats. Niettemin is het de vraag of de indicatiestelling wel het juiste middel is. Deze is immers een momentopname, terwijl jeugdproblematiek snel kan fluctueren;
- de beoogde integrale aanpak door (zorg)aanbieders van de geïndiceerde jeugdzorg is nauwelijks van de grond gekomen. Dit komt mede door de nog niet gerealiseerde integrale toegang en de gescheiden financieringssystemen voor de verschillende vormen van jeugdzorg;
- het verbeteren van de aansluiting tussen de verschillende jeugdzorgdomeinen om tot een vloeiende jeugdzorgketen te komen, is nog volop in ontwikkeling;
- met de Wet op de jeugdzorg is de vraag van de cliënt veel centraler komen te staan, maar door de wachtlijstproblematiek en het ontbreken van een centrale toegang en gezamenlijke uitvoering van zorg wordt het recht op jeugdzorg onvoldoende gerealiseerd.

Bureau BMC concludeerde aan de hand van deze bevindingen dat met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg een aantal knelpunten was opgelost, maar dat de beoogde integratie in de jeugdzorg slechts gedeeltelijk was gerealiseerd. Daarnaast was het volgens Bureau BMC de vraag of

de positionering en uitvoering van de indicatiestelling en het naast elkaar bestaan van verschillende financieringsystemen voor geïndiceerde zorg niet zouden moeten worden herzien.

In reactie op de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg diende het kabinet in april 2010 de nota *Perspectief voor jeugd en gezin* in bij de Tweede Kamer. Hierin was een toekomstvisie op de ondersteuning van en zorg voor jeugdigen en hun ouders opgenomen. De eigen kracht van gezinnen en laagdrempelige ondersteuning in de buurt bij opgroei- en opvoedingsproblemen vormen het uitgangspunt. In de nota wordt voorgesteld om de gemeenten verantwoordelijk te maken voor de jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg zou moeten verdwijnen als centrale toegangspoort en indicatieorgaan. Naar aanleiding van de ontstane zorg over het functioneren van de jeugdzorg, startte de parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg in december 2009 met een onderzoek naar de oorzaken van de problemen in de jeugdzorg. In mei 2010 presenteerde zij de uitkomsten daarvan in de notitie *Jeugdzorg dichterbij*. De belangrijkste uitkomsten waren:

- er dient één financieringsstroom te komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking en de jeugd-ggz;
- de indicatiestelling in het vrijwillige kader moet worden afgeschaft;
- door in de buurt beschikbare laagdrempelige hulp en advies te bieden, moeten gezinnen en de omgeving van kinderen beter in staat worden gesteld om zelf opvoedings- en ontwikkelingsproblemen op te lossen;
- lichtere vormen van jeugdhulpverlening, inclusief zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking en jeugd-ggz, dienen in de buurt en geïntegreerd te worden aangeboden;
- scholen als vindplaats van jongeren met problemen verdienen een meer prominente rol;
- om de effectiviteit van de jeugdzorg te vergroten, moet meer gebruik worden gemaakt van preventieve acties en vroegtijdige interventies;
- er dient meer gebruik te worden gemaakt van evidence-based methodieken;
- om daadwerkelijk hulp te kunnen verlenen, dienen professionals die met kinderen en gezinnen werken meer vertrouwen en ruimte te krijgen;
- als uitgangspunt met het oog op de continuïteit dient één en dezelfde hulpverlener verantwoordelijk te zijn voor een gezin, ook wanneer andere specialisten worden ingeschakeld;
- in de opleiding van huisartsen, leerkrachten en andere professionals die met kinderen en gezinnen werken, moet meer aandacht komen voor het onderkennen van opvoedings- en ontwikkelingsrisico's en voor het herkennen van kindermishandeling;
- het gedwongen kader moet in bestuurlijke zin van het vrijwillige kader worden gescheiden. Verplichte vormen van jeugdzorg dienen altijd plaats te vinden binnen heldere wettelijke kaders, waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijkheid draagt.

Uit het bovenstaande blijkt dat de Wet op de jeugdzorg niet heeft gebracht wat werd beoogd, namelijk samenhang en samenwerking in de jeugdzorg en een laagdrempelige toegang tot jeugdzorg. Op 28 juni 2013 is daarom het wetsvoorstel Jeugdwet aan de Tweede Kamer aangeboden, waarmee belangrijke verbeteringen werden beoogd door een stelselherziening van de jeugdzorg waarmee gemeenten verantwoordelijk worden voor alle vormen van hulp aan kind en gezin. In het wetsvoorstel is uitvoerig ingegaan op het internationale kader dat relevant is voor de Jeugdwet.

Zowel uit het VN-Kinderrechtenverdrag (verder: IVRK) als uit het EVRM vloeien vereisten voort voor het nieuwe stelsel van jeugdhulp. De wetgever geeft aan dat in de Jeugdwet het recht op zorg weliswaar vervalt, maar dat de gemeente de verplichting krijgt om waar nodig voor de jeugdige of zijn ouders een individuele voorziening te treffen. Dit wetsvoorstel is zoals genoemd per 1 januari 2015 in werking getreden.

In artikel 12.2 van de Jeugdwet wordt bepaald dat binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk wordt gezonden. Hieronder wordt nader ingegaan op de belangrijkste onderdelen uit de Jeugdwet en wordt tevens in kaart gebracht welke doelen de Jeugdwet heeft en op welke wijze deze doelen zijn vormgegeven in de Jeugdwet. Zodoende kunnen vervolgens vanuit een juridisch perspectief evaluatiethema's en –vragen worden afgeleid die zouden moeten worden meegenomen bij de evaluatie van de Jeugdwet.

3. De gemeenten en het sociale domein

In de afgelopen jaren is er veel op de gemeenten af gekomen. Naast de verantwoordelijkheden die de Jeugdwet de gemeenten toekent, zijn de gemeenten sinds 1 januari 2015 ook verantwoordelijk voor voorzieningen (te weten de functie begeleiding en persoonlijke verzorging en het daarbij mogelijke kortdurend verblijf) op het terrein van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Sinds 1 januari 2015 is het domein werk en inkomen (Participatiewet; begeleiding naar werk en indien nodig zorgen voor een uitkering) eveneens gedecentraliseerd en verder hebben gemeenten te maken met de invoering van een nieuw stelsel van 'passend onderwijs'. Zo is de Wet Passend Onderwijs op 1 augustus 2014 in werking getreden. Deze wet heeft maatwerk voor leerlingen en een betere samenwerking tussen het regulier en speciaal onderzoek tot uitgangspunt.

Dit betekent dat de gemeenten in korte tijd veel nieuwe, extra taken en verantwoordelijkheden toegeschoven hebben gekregen. Dat gaat gepaard met forse bezuinigingen. Begin november 2015 meldt het NRC Handelsblad dat de wethouders financiën van 234 gemeenten in Nederland zich grote zorgen maken over onder meer jeugdzorg en huishoudelijke hulp voor ouderen. De forse bezuinigingen gaan namelijk ten koste van kwetsbare burgers en de rek is eruit, schrijven de wethouders in een brandbrief aan minister Plasterk van Binnenlandse Zaken.

4. Eerste indrukken implementatie Jeugdwet

De eerste indrukken van de implementatie van de Jeugdwet laten zich als volgt samenvatten. Uit de eerste monitor van de Kinderombudsman blijkt dat de continuïteit van zorg is in de eerste maanden na de inwerkingtreding gewaarborgd; ervaringen met de kwaliteit van hulp en hulpverlener zijn positief en crisisgevallen worden opgepakt; professionals lijken de eerste maanden positief over de transformatie. Wel is er volgens de Kinderombudsman twijfel over effecten van hulp; is informatieverstrekking aan cliënten die al bekend waren met het jeugdhulpstelsel matig (hoe moet dat met nieuwe gebruikers?); geldt voor wijkteams dat sprake is van een grote diversiteit in de samenstelling/ organisatie van de toegang tot jeugdhulp, is sprake van wachtlijsten, en moeten

wijkteams nog de balans zoeken tussen eigen verantwoordelijkheid en bewaken van de veiligheid van het kind, tussen generalistisch werken vs. deskundigheid; tenslotte is sprake van regeldruk en toenemende bureaucratie. De Transitie Autoriteit Jeugd maakt zich de eerste maanden na de invoering van de Jeugdwet zorgen over een onderdiagnose van toegangsteams ('zware' gezinsproblematiek wordt niet doorverwezen naar Raad voor de Kinderbescherming en kinderrechter om een maatregel van kindbescherming te treffen). Uit de rapportage Voortgang transitie Jeugd (VNG) blijkt dat de samenwerking tussen zorgaanbieders, gecertificeerde instelling en onderwijs goed is; dat de samenwerking tussen zorgverzekeraars en CIZ aandacht vraagt; dat sprake is van een grote administratieve lastendruk; en dat de toepassing van het woonplaatsbeginsel (welke gemeente is financieel verantwoordelijk voor de jeugdhulp?) in de praktijk lastig blijkt. Uit de Monitor Transitie Jeugd blijkt dat er in het voorjaar van 2015 relatief veel zorgen zijn over privacy-kwesties en over de toegang tot jeugdhulp, met name voor persoonsgebonden budgetten (PGB's).

Uit de tweede monitor van de Kinderombudsman (najaar 2015) blijkt dat de transformatiedoelen nog niet zijn behaald; dat het kindbelang door gemeenten soms ondergeschikt lijkt te zijn aan financiële of organisatorische belangen; dat onduidelijkheid bestaat over de afstemming van de Jeugdwet met andere wetten en dat er problemen zijn ten aanzien van het woonplaatsbeginsel (welke gemeente is financieel verantwoordelijk?). De Kinderombudsman vraagt zich in zijn rapportage verder af of kinderen voldoende in beeld zijn bij de wijkteams en of de wijkteams voldoende expertise in huis hebben. Tenslotte is belangrijk dat uit deze rapportage blijkt dat kinderen en ouders positief zijn over de kwaliteit van de zorg.

Uit de tweede Monitor Transitie Jeugd (najaar 2015) blijkt dat er zorgen bestaan over wachtlijsten en wachttijden, en over de toegang tot en verwijzing naar jeugdhulp, die niet altijd optimaal blijkt.

Tenslotte is het belangrijk op te merken dat in 2015 verschillende kritische rapporten van de Samenwerkende Inspecties Jeugd/ Inspectie Jeugdzorg zijn verschenen over de Veilig Thuis organisaties. Zowel uit drie inspectierapporten naar aanleiding van calamiteiten, als uit het Inspectietoezicht op de Veilig Thuis organisaties, blijkt dat deze organisaties onder de maat presteren en niet voldoen aan de eisen die de Inspectie stelt.

5. Wettelijke aanpassingen Jeugdwet in 2015

Op 13 april 2015 is het wetsvoorstel Veegwet VWS 2015 (nr. 34191) ingediend bij de Tweede Kamer. In deze Veegwet wordt voorgesteld een aantal bepalingen in de Jeugdwet te wijzigen teneinde misslagen en omissies op te heffen. Verduidelijking van de grondslag voor het doorbreken van de geheimhoudingsplicht bij de afwikkeling van declaraties van jeugdhulpverleners vormt een belangrijke wijziging die in deze Veegwet wordt voorgesteld. Deze wijziging is voorgesteld nadat het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft aangegeven dat er onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid van verstrekking van persoonsgegevens van jeugdigen door jeugdhulpverleners aan gemeenten voor de financiële afwikkeling van controle en declaraties (zie concept-artikel 7.4.4 lid 4 Jeugdwet). Tot de inwerkingtreding van deze Veegwet is – per 7 augustus 2015 – de Tijdelijke ministeriële regeling in verband met de financiële afhandeling van jeugdhulp en de uitwisseling van persoonsgegevens daarbij in werking getreden (*Stcrt.* 2015, 24278). Verder wordt in de Veegwet onder andere voorgesteld om 'een aanspraak' in artikel 1.2 lid 1 en 3 Jeugdwet te vervangen door 'een recht' en wordt artikel 2.11 lid 1 Jeugdwet zo aangepast, dat duidelijk is dat de taken van het

college van B&W, ook als dat het indienen van een verzoekschrift bij de kinderrechter of het vaststellen van een verleningsbesluit bij bijvoorbeeld een verzoek tot een machtiging gesloten jeugdhulp betreft. Op dit punt bestond in de jurisprudentie uit 2015 onduidelijkheid. Ook worden enkele omissies gerepareerd.

In 2015 is tevens een tweede Veegwet VWS 2015 (Wijziging van de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet) ingediend bij de Tweede Kamer (nr. 34279), waarin onder meer de rechtsbescherming van betrokkenen bij beslissingen in het kader van verzoeken over persoonsgegevens (inzage, correctie etc.) nader wordt geregeld (nieuw artikel 7.3.17).

Ten slotte heeft de staatssecretaris van VWS in het november 2015 bekend gemaakt dat de ouderbijdrage voor jeugdhulp, zoals dat nu in de Jeugdwet is geregeld, zal vervallen per 1 januari 2016. Veel gemeenten inden geen ouderbijdrage vanwege veel kritiek op dit onderdeel van de Jeugdwet en uit onderzoek is gebleken dat dit onderdeel onvoldoende werkt (veel administratief gedoe dat weinig geld oplevert voor gemeenten).

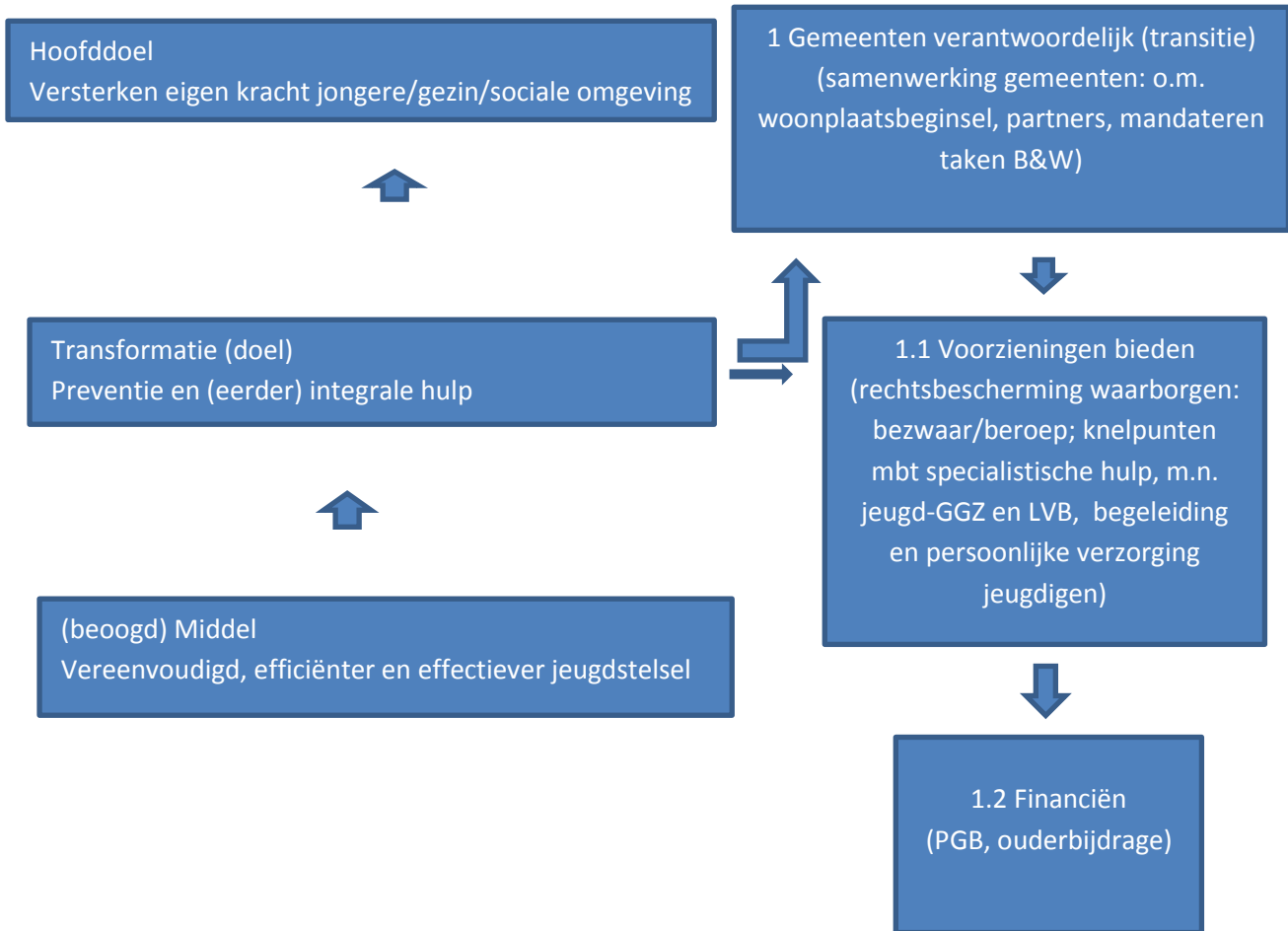
6. Hoofddoel, doelen en middelen Jeugdwet

Met de invoering van de Jeugdwet wordt, zoals hierboven is genoemd, beoogd het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met als uiteindelijk doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving. Dit wordt aangeduid als de zgn. *transformatie* van jeugdzorg. Decentralisatie van alle jeugdhulp naar gemeenten schept hiertoe de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden; dit wordt aangeduid met de *transitie* van jeugdzorg. De wetgever wil in de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen een omslag bewerkstelligen naar preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen, hun ouders en hun netwerk. Daarbij zijn demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren het doel. Dat moet worden bereikt door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken en eerder de juiste hulp te bieden, zodat het beroep op dure gespecialiseerde hulp wordt verminderd. Aan gezinnen moet integrale hulp worden geboden volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur', en de regeldruk en bureaucratie voor professionals moeten verminderen.

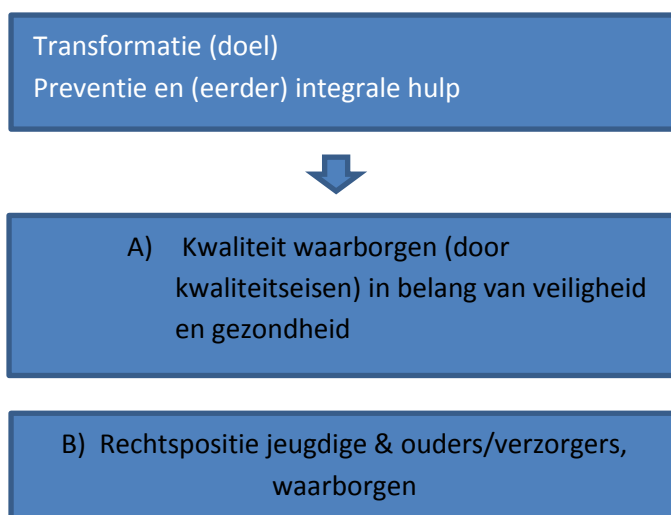
De decentralisatie naar gemeentelijk niveau is een middel om de financiële prikkels te richten op preventie en integrale hulp. Eén bestuurslaag heeft de regie over het gehele stelsel gekregen, dat één integraal financieringssysteem kent. Door de ontschotting van geldstromen kunnen gemeenten integrale, effectievere hulp bieden aan jeugdigen en gezinnen. De hulp en ondersteuning kunnen laagdrempelig en vroegtijdig worden ingezet, waardoor specialistische en gedwongen zorg kan worden verminderd. Zo ontstaat een prikkel voor de gemeenten om extra te investeren in preventie en vroeghulp. Door eerder de juiste hulp te bieden, en tevens meer ruimte voor professionals te creëren om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk, kan het jeugdstelsel efficiënter en effectiever worden gemaakt. Het organiseren van integrale hulp aan kind en gezin kan er toe leiden dat meer mogelijkheden ontstaan voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen.

De gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor een positief opvoed- en opgroei-klimaat, preventie en vroegsignalering, maar ook voor de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De volgende voorzieningen zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten: de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, de jeugd-ggz, de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking, de begeleiding en persoonlijke verzorging van jeugdigen met problemen, ggz in het kader van jeugdstrafrecht (forensische zorg) en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en van jeugdreclassering. Hiermee wordt het tegengaan van versnippering in de jeugdhulp beoogd.

Het hoofddoel van de Jeugdwet, te weten het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving door preventie en (eerder) integrale hulp (transformatie jeugdzorg; dit is een doel van de Jeugdwet om het hoofddoel te realiseren), wordt nagestreefd met het middel om tot een vereenvoudigd, efficiënter en effectiever jeugdstelsel te komen. Hieronder is dit schematisch weergegeven, waarbij eveneens verschillende te evalueren onderdelen uit de Jeugdwet zijn genoemd.



Behalve deze direct met het hoofddoel samenhangende doelen en de verschillende onderdelen van de Jeugdwet die hier aan zijn verbonden, zijn er verschillende thema's en aandachtsgebieden te distilleren uit de Jeugdwet die niet zo zeer te maken hebben met het hoofddoel, maar die vormgeven aan een preventief klimaat met integrale hulp die efficiënt en effectief is met voldoende rechtswaarborgen voor betrokkenen. Uit de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet en de parlementaire behandeling (waarbij de Jeugdwet nog op onderdelen is gewijzigd), zijn de volgende, hieronder schematisch weergegeven, subdoelen en hoofdonderdelen af te leiden:



C) 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur met jeugdhulpplicht
(samenwerking, mogelijke knelpunten)

I) jeugdbescherming en jeugdreclassering als
onderdeel van integrale hulp
(knelpunten verhouding jeugdbescherming (boek 1
BW) en jeugdreclassering (Sr, Sv) met Jeugdwet,
RvdK en GI in voorfase, 'drangkader')

II) pleegzorg
pleegcontract, 'inhuysplaatsingsplicht' gemeente
(art. 2.3 lid 6 Jeugdwet)

III) gesloten jeugdhulp
(voorwaardelijke machtiging, 18-18,5 jaar,
familiegroepsplan, gesloten jeugdhulp zonder
jeugdbeschermingsmaatregel, harmonisatie
gedwongen zorg)

Hierna worden voor enkele subdoelen de verschillende te evalueren onderdelen uit de Jeugdwet onderscheiden. Voor andere subdoelen zijn de verschillende te evalueren onderdelen al in het schema benoemd. Voor alle onderdelen geldt dat onderzocht moet worden of deze in de praktijk worden uitgevoerd zoals bedoeld of tot knelpunten leiden.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het spanningsveld tussen enerzijds het bieden van een divers jeugdhulpstelsel waarin gemeenten elk op eigen wijze het jeugdhulpsysteem invulling geven (waarbij de kern van decentralisatie is: verschillen tussen gemeenten), en anderzijds het uitgangspunt van rechtsgelijkheid voor elk kind en elke ouder of verzorger die jeugdhulp nodig heeft, in de wetsevaluatie zeker aandacht moet krijgen.

Onder subdoel A: kwaliteit jeugdhulp waarborgen door kwaliteitseisen vallen de volgende elementen uit de Jeugdwet:

- Norm 'verantwoorde hulp'
- Gebruik van hulpverleningsplan/ plan van aanpak

- Systematische kwaliteitsbewaking
- Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) verplichting
- Verplichte meldcode
- Meldplicht calamiteiten en geweld
- Vertrouwenspersoon (onafhankelijk)
- Certificering voor uitvoerders jeugdbescherming/ jeugdreclassering.

Het toezicht door de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor Gezondheidszorg kan zich op deze onderdelen richten en de wetsevaluatie zal zich tevens moeten richten op de vraag of het in de Jeugdwet geregelde toezicht in de praktijk werkt en niet tot knelpunten leidt.

Voor wat betreft de onderdelen veiligheid en gezondheid vallen hier de volgende onderdelen van de Jeugdwet onder:

- melden aan het AMHK (Veilig Thuis; hoewel het AMHK in de Wmo 2015 is geregeld, bepaalt de Jeugdwet dat het college van B&W verantwoordelijk is voor het AMHK, zie o.m. art. 2.2 lid 2 sub b Jeugdwet; daarom zou het functioneren van de AMHK's en de samenwerking met gemeenten onderdeel van de wetsevaluatie moeten uitmaken; dit valt zowel onder punt 1 uit het schema (gemeenten verantwoordelijk) als onder het onderhavige onderdeel: kwaliteit in het belang van veiligheid en gezondheid).
- meldrecht voor de uitvoering van de OTS (in relatie tot beroepsgeheim; art. 7.3.11 lid 4 Jeugdwet).

Onder subdoel B: rechtspositie jeugdige & ouders/verzorgers vallen de volgende elementen uit de Jeugdwet:

- Verplichte informatie over te verlenen jeugdhulp
- Toestemmingsvereiste
- Klachtenbehandeling (effectief en laagdrempelig)
- Medezeggenschap (cliëntenraad)
- Rekening houden door gemeenten met gezindheid, levensovertuiging, culturele achtergrond
- Waar mogelijk keuzevrijheid in voorzieningen
- Jeugdigen en ouders hebben rol bij voorbereiding beleid jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering
- Voorschriften omtrent toestemming, dossiervorming, bescherming persoonlijke levenssfeer (privacy waarborgen: hieronder vallen de onderdelen Verwijsindex Risicjongeren (VIR), gezinsfunctionaliteit VIR, gebruik BSN, verwerking persoonsgegevens ivm gegevensuitwisseling derden)
- Familiegroepsplan

In meer algemene zin is het voor het subdoel 'rechtspositie jeugdige en ouders/ verzorgers waarborgen' relevant om de vraag centraal te stellen wat nu precies de procespositie van de minderjarige is die te maken krijgt met jeugdhulp en mogelijk jeugdbescherming of

jeugdreclassering. De Jeugdwet en de verschillende andere relevante wetten lijken een onduidelijke, ondoorzichtige en onsamenhangende visie te bieden op de al dan niet zelfstandige rechtspositie van de minderjarige. Kan deze wel of niet zelfstandig in bezwaar of in beroep, of een beslissing aanvechten? Moet deze wel of niet om toestemming worden gevraagd voor inzage in persoonsgegevens of de uitvoering van jeugdhulp, en zo ja, vanaf welke leeftijd, en hoe verhoudt zich dit tot de positie van ouders? Deze vraag zou moeten worden meegenomen bij de wetsevaluatie van de Jeugdwet.

Voor wat betreft de hierboven schematisch weergegeven hoofdonderdelen van de Jeugdwet die niet direct als doel kunnen worden geormerkt, geldt dat deze onderdelen ook al bestonden in de Wet op de Jeugdzorg bij de inwerkingtreding (jeugdbescherming en jeugdreclassering als onderdeel van het jeugdzorgstelsel; pleegzorg) dan wel als later ingevoerde onderdelen van de Wet op de Jeugdzorg zijn te bestempelen (gesloten jeugdzorg; per 1 januari 2008 opgenomen in de Wet op de Jeugdzorg bij het beëindigen van de samenplaatsing van jeugdigen op civielrechtelijke en strafrechtelijke titel binnen dezelfde justitiële jeugdinrichtingen, *Stb.* 2007, 578; wet Versterking positie pleegouders ingevoerd per 1 juli 2013, *Stb.* 2013, 72). Opmerkelijk was bij de invoering van de gesloten jeugdzorg als onderdeel van de Wet op de jeugdzorg dat een machtiging gesloten jeugdzorg ook kan worden afgegeven door de kinderrechter zonder een maatregel van kindbescherming (ondertoezichtstelling of voogdij). De gesloten jeugdzorg is als onderdeel van de Wet op de jeugdzorg nog niet geëvalueerd; wel is de gesloten jeugdzorg meegenomen in de thematische wetsevaluatie *Gedwongen Zorg* (J. Legemaate e.a., 2014). Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet zijn enkele belangrijke wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van de gesloten jeugdhulp (hoofdstuk 6 Jeugdwet); gesloten jeugdhulp is nog mogelijk voor jeugdigen tot 18,5 jaar en er is een nieuwe voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp geïntroduceerd.³ In de uitvoeringspraktijk blijken knelpunten te bestaan ten aanzien van o.m. de variant gesloten jeugdhulp zonder maatregel van kindbescherming en de voorwaardelijke machtiging voorafgaand aan een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp.⁴ Daarom lijkt het noodzakelijk om de gesloten jeugdhulp als belangrijk onderdeel van de Jeugdwet te evalueren.

Voor wat betreft de jeugdbeschermingsmaatregelen (geregeld in boek 1 BW, met uitzondering van de gesloten jeugdhulp) en de jeugdreclasseringsmaatregelen (geregeld in het wetboek van Strafrecht), die tevens onderdeel zijn van de Jeugdwet, geldt eveneens dat in de praktijk knelpunten worden geconstateerd.⁵ Dit gaat ook op voor het onderdeel pleegzorg uit de Jeugdwet; zo werd onlangs in de juridische literatuur de vraag opgeworpen welke rechtsbescherming er geldt ten aanzien van een pleegcontract, dat kennelijk niet als besluit mag worden aangemerkt, waardoor een rechtsgang naar de handelskamer de enige weg lijkt, wat niet als wenselijk wordt gezien.⁶ Aangezien de wijzigingen ten aanzien van pleegzorg die in 2013 in de Wet op de jeugdzorg zijn ingevoerd, nog

³ Zie uitgebreid M.R. Bruning en mr. drs. M.P. de Jong-de Kruijf, Van gesloten jeugdzorg naar gesloten jeugdhulp: de nieuwe regeling nader beschouwd, *FJR* 2015/6, p. 134-143.

⁴ Zie o.m. Rb. Gelderland 12 februari 2015, nr. C/05/277509; Rb. Noord-Holland 24 maart 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:5904.

⁵ Zie o.m. M.E. Goverts, M. Kramer, E. Lam en W.H. van Wijk, Het wetsvoorstel Jeugdwet bekeken aan de hand van een casus jeugdbescherming, *FJR* 2014-4, p. 10-18

⁶ ABRvS 13 februari 2013, LJN:BZ1291; zie ook M. ten Voorde, Het pleegcontract: een civiel contract of een bestuursrechtelijk besluit? *JIP* 2015, nr. 7/8.

niet zijn geëvalueerd, is het relevant om dit uitdrukkelijk mee te nemen in de wetsevaluatie van de Jeugdwet.

7. Samenloop met andere wet- en regelgeving

De wetsevaluatie Jeugdwet zal voor wat betreft het juridisch perspectief behalve de hierboven besproken onderdelen ook moeten hebben voor de samenloop en samenhang en daarbij mogelijke knelpunten van de Jeugdwet met andere wet- en regelgeving. Hierbij is het belangrijk om te evalueren hoe elementen uit bijvoorbeeld de Wmo en de Wet op de geneeskundige behandeling (vastgelegd in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek) die – al dan niet in aangepaste vorm – zijn overgenomen in de Jeugdwet, in de praktijk werken en geen knelpunten opleveren.⁷ Ook moet worden gekeken naar de samenhang van de Jeugdwet met andere wetten die voor gemeenten tot nieuwe taken en verantwoordelijkheden hebben geleid (Participatiewet, AWBZ en Wmo, Wet passend onderwijs); sluiten deze wetten goed op elkaar aan en zijn in de praktijk knelpunten te signaleren? Voor de overgang van zorg voor jongeren die de achttienjarige leeftijd bereiken, geldt eveneens dat moet worden geëvalueerd of er sprake is van voldoende samenhang van de Jeugdwet met andere relevante wet- en regelgeving zodat deze overgang soepel verloopt (denk daarbij onder meer aan psychiatrische zorg).

Ten slotte zal de wetsevaluatie aandacht moeten besteden aan de vraag of de Jeugdwet inderdaad, zoals dat in de Memorie van Toelichting is beargumenteerd, voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit internationale mensen- en kinderrechten, in het bijzonder aan de vereisten uit het EVRM en het IVRK. Dit vraagt om een analyse van de relevante internationale rechten en de daaruit voortvloeiende verplichtingen van de overheid en een toetsing van de Jeugdwet hieraan.

8. Ten slotte

De evaluatie van de Jeugdwet zal bepaald geen sinecure zijn; de wet is zeer veelomvattend en tegelijk is deze nog maar kort geleden in werking getreden, waardoor nog veel in ontwikkeling is. Een evaluatie van de transformatie (preventie en integrale hulp) en het hoofddoel (versterken eigen kracht jongere/gezin/sociale omgeving) is nog te vroeg. De eerste evaluatie van de Jeugdwet zou zich wel moeten richten op de transitie (gemeenten verantwoordelijk: zie schema onder 1, 1.1 en 1.2) en op de hierboven genoemde verschillende juridische thema's en aandachtsgebieden (zie schema onderdelen A, B, C, I, II, III) en de daarbij genoemde subonderdelen: worden deze onderdelen in de praktijk uitgevoerd zoals dit door de Jeugdwet is bedoeld, zijn in de praktijk juridische of andere knelpunten te onderscheiden? Daarbij moet tevens aandacht zijn in de wetsevaluatie voor de samenhang met andere wetten en het internationale mensen- en kinderrechtenkader.

⁷ Zie o.m. de vraag die door Roel Meertens wordt opgeworpen t.a.v. beslistermijnen over aanvragen tot jeugdhulp; in de Wmo zijn beslistermijnen vastgelegd, maar in de Jeugdwet is daar van afgezien; levert dit inderdaad knelpunten op? 'Geef de cliënt duidelijkheid over procedure voor jeugdhulp, www.schulinck.nl 18 november 2015.

In elk geval zal bij de wetsevaluatie naar mijn mening goed moeten worden geëvalueerd of het huidige jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel in de praktijk tot effectieve bescherming leidt en kan leiden van kinderen die dat nodig hebben. Heeft Nederland met de Jeugdwet een effectief jeugdhulpstelsel van goede kwaliteit ingericht voor elke hulpbehoevende jeugdige en zijn ouders of verzorgers en worden kinderen die thuis onvoldoende veilig zijn, voldoende beschermd?

Literatuur

- Baecke, J.A.H. e.a., *Evaluationonderzoek Wet op de jeugdzorg. Eindrapport*, Amersfoort: BMC, 2009
- Barendsen, A.E. & E. Cerezo-Weijzenfeld, Ontoereikende levensstandaard kinderen door dwangmaatregelen WWB, *JIP* 2015-4, p. 26-29.
- Beuningen, A.H.W.M. van & en J. Kok, Het nieuwe jeugdstelsel en de jeugdbescherming, *FJR* 2014/60.
- Bruning, M.R. & M.P. de Jong-de Kruijf, Van gesloten jeugdzorg naar gesloten jeugdhulp: de nieuwe regeling nader beschouwd, *FJR* 2015-6, p. 134-143.
- Bruning, M.R., T. Liefwaard & en P. Vlaardingebroek, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Amsterdam: Reed Business Education, 2014 (hoofdstuk 12, 13, 14).
- Bruning, M.R., 'Privacy en de jeugdwet (editorial)', *FJR* 2015-2, p. 27.
- Buitenhuis, R., *Tekstuitgave Jeugdwet. Inclusief onderliggende regelgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015
- Goverts, M.E., M. Kramer, E. Lam en W.H. van Wijk, Het wetsvoorstel Jeugdwet bekeken aan de hand van een casus jeugdbescherming, *FJR* 2014-4, p. 10-18
- Huisman, E.G.M. (red.), *Jeugdwet; Tekst & Toelichting*, Amsterdam: Berghauser Pont, 2014
- Inspectie Jeugdzorg & Inspectie Gezondheidszorg, *Casusonderzoek Zuid-Holland – onderzoek naar aanleiding van kindermishandeling*, Utrecht, november 2015
- Inspectie Jeugdzorg & Inspectie Gezondheidszorg, *Onderzoek naar de kwaliteit van Veilig Thuis* (10 rapporten; nog 16 rapporten in 2016 uit te brengen), Utrecht, december 2015
- Jong-de Kruijf, M.P. de, Minderjarige jihadreizigers: nut en noodzaak van plaatsing in gesloten jeugdzorg, *AA* 2014, p. 727-731
- Kalika, S.R., E. Lam & I.J.M. Schepens, De rechtspositie van de jeugdige en ouders in de Jeugdwet, *JIP* 2015-3, p. 29-39.
- Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben, deelrapport 1*, voorjaar 2015; deelrapport 2, najaar 2015, Den Haag: de Kinderombudsman.
- Kok, J. & A.H.M.W. van Beuningen, 'Het nieuwe jeugdstelsel en de jeugdbescherming', *FJR* 2014-10, nr. 60.
- Kramer, M. & M.J.M. ten Voorde, Rechtsbescherming onder de Jeugdwet en de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen, een doolhof van procedures, *FJR* 2014-10, nr. 61.
- Kramer, M., Vacuüm in verhouding toetsing pleeggezinplaatsing en pleegzorgcontract, *FJR* 2015-6, nr. 34.

Legemaate, J. e.a., *Wetsevaluatie Gedwongen Zorg*, ZonMW 2014.

Monitor Transitie Jeugd, rapportage Kwartaal 1 en rapportage Kwartaal 2, 2015

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

Quik-Schuijt, A.C., Drang in de jeugdzorg, *FJR* 2015-10.

Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Gezinnen met geringe sociale redzaamheid – casuïstiek Groningen*, Utrecht, april 2015

Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Calamiteitenonderzoek Amsterdam – Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen*, Utrecht, september 2015

Tielen, N. & en N. Jacobs, **Jeugdrecht; Tekst & Toelichting 2015-1**, Deventer: Kluwer, 2015

Tielen, N., Drang in de jeugdhulpverlening. H – het grijze gebied tussen vrijwillige en gedwongen hulp, <http://www.schulinck.nl/opinie/jeugd/het-grijze-gebied-tussen-vrijwillige-en-gedwongen.690507.lynkx>.

Verberne, G. & en N.M. Korstenbroek, *Tekst en toelichting Jeugdwet*; editie 2015, Den Haag: Sdu uitgevers, 2015.

VNG, *Voortgang Transitie Jeugd*, Eerste kwartaal 2015.

Voorde, M. ten, Het pleegcontract: een civiel contract of een bestuursrechtelijk besluit? *JIP* 2015, nr. 7/8