

Op weg naar een eindbeeld

**Eindrapport decentralisatieplan voor jeugdbescherming
en jeugdreclassering**

Bram van Dijk
Karin Schaafsma

RAPPORT



Op weg naar een eindbeeld

Eindrapport decentralisatieplan voor jeugdbescherming en jeugdreclassering

Bram van Dijk
Karin Schaafsma

Plaats, 23 mei 2012

Bram van Dijk
Karin Schaafsma

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Processtappen Jeugdbescherming	5
3	Processtappen Jeugdreclassering	11 12
4	Algemene aandachtspunten	15
	Bijlagen	17
	Bijlage 1	18
	Bijlage 2	31
	Bijlage 3	37

1 Inleiding

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie gaf DSP-groep half maart 2012 de opdracht een bijdrage te leveren aan het decentralisatieplan voor jeugdbescherming en jeugdreclassering als onderdeel van 'Geen kind buiten spel': de bestuurlijke en financiële decentralisatie van alle zorg voor jeugd naar gemeenten.

De opdracht vond plaats in een periode waarin de besluitvorming op het ministerie over de wijze waarop de decentralisatie van jeugdbescherming en jeugdreclassering in volle gang was. Het wettelijk kader waarbinnen de decentralisering zou moeten plaatsvinden was sterk in ontwikkeling. In deze periode was behoefte aan:

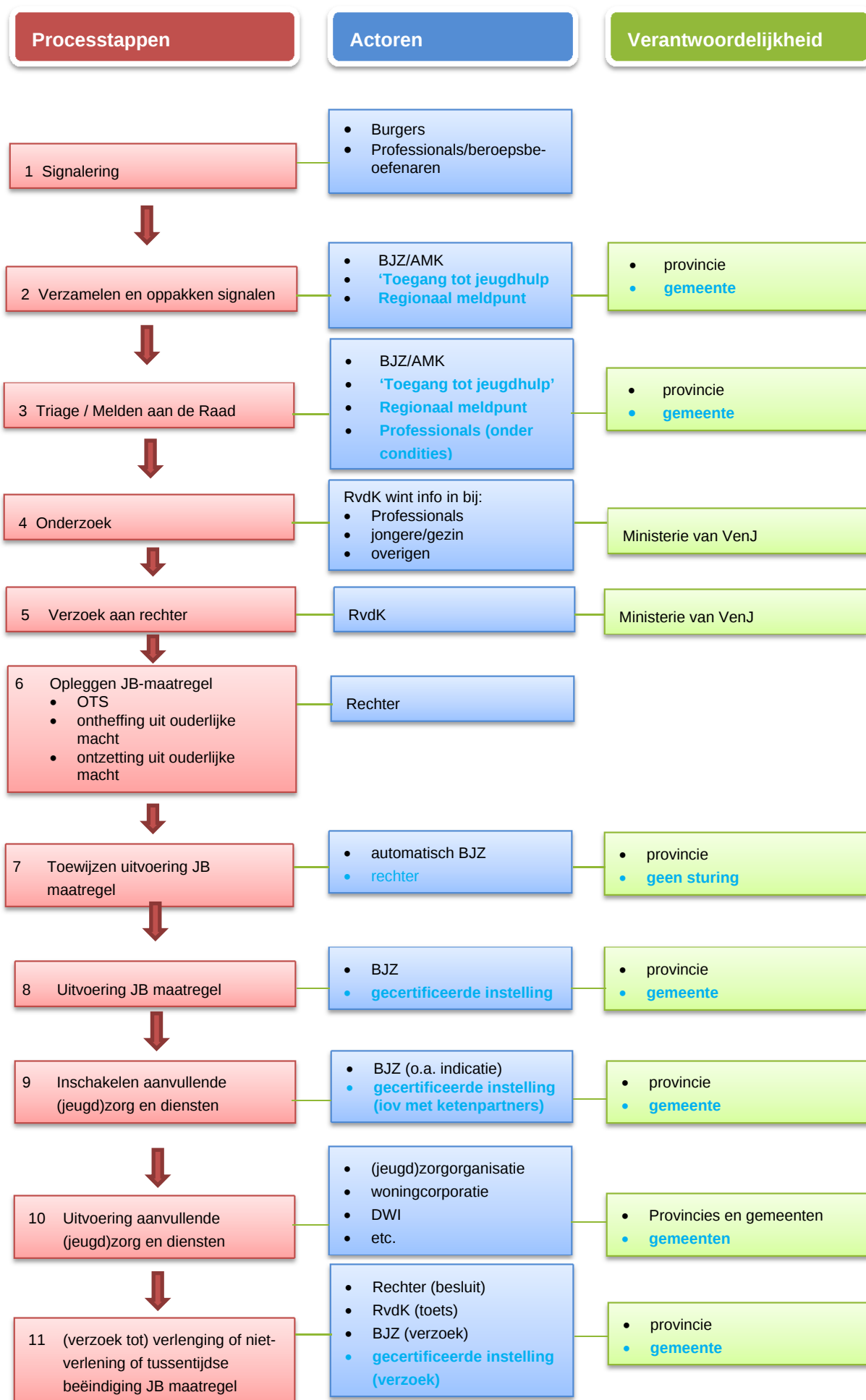
- inhoudelijke input van gemeenten en andere partijen die betrokken zijn bij de decentraliseringsoperatie;
- input over de gewenste sturing vanuit het ministerie van V en J (waar moet V en J zelf door middel van regelgeving sturen en waar moet V en J besluitvorming aan gemeenten overlaten).

De werkwijze die DSP-groep gevolgd heeft bestond, naast regelmatige overleg- en adviesgesprekken met de opdrachtgever, uit de volgende onderdelen:

- Een notitie opstellen waarin op hoofdlijnen het huidige en toekomstige stelsel voor wat betreft jeugdreclassering en jeugdbescherming staat beschreven, alsmede de inhoudelijke vraagstukken waarover gedachtenuitwisseling met gemeenten en partijen gewenst is (deze notitie is in bijlage 1 van dit eindrapport opgenomen).
- Het in samenspraak met de opdrachtgever organiseren en leiden van twee expertmeetings:
 - op 11 april 2012 met vertegenwoordigers van de G4, de G32, de VNG, Jeugdzorg Nederland, het ministerie van VWS en het ministerie van V en J;
 - op 16 april 2012 met vertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechter, landelijke Jeugdofficier, Bureau Jeugdzorg, de provincie (Noord-Holland), het ministerie van VWS en het ministerie van V en J.
- Het uitgebreid verslag doen van deze expertmeetings (de beide verslagen zijn opgenomen als bijlage).
- Het opstellen van twee schema's jeugdbescherming en jeugdreclassering waarin in geconcentreerde vorm het decentralisatie proces is weergegeven en de inhoudelijke aandachtspunten, sturingsvraagstukken en mogelijke kwetsbaarheden in het nieuwe stelsel staan benoemd.

Deze schema's presenteren wij hier als een samenvatting van het resultaat van onze opdracht, waarin de inzichten opgedaan tijdens het korte, intensieve proces, compact zijn weergegeven.

2 Processtappen Jeugdbescherming



Toelichting bij de processtappen jeugdbescherming

tekst (zwarte letters) = oude situatie of onveranderde nieuwe situatie

tekst (blauwe letters) = nieuwe situatie

Ad 1. Signalering

De professionals en beroepsbeoefenaren die signaleren kunnen zowel jeugdzorg professionals als andere professionals zijn (politie, schuldhulpverlening, (school)maatschappelijk werk, huisartsen, etc.). Ook vanuit de diverse knooppunten in de zorgstructuur zoals CJG's, ZAT's op scholen, Veiligheidshuis en op basis van de Verwijsindex Risicjongeren komen signalen.

De Verwijsindex Risicjongeren – waarin diverse professionals een risicosignaal kunnen afgeven – wordt beheerd door de gemeente.

Ad 2. Verzamelen en oppakken signalen

De diverse signalen komen in de nieuwe situatie samen bij een herkenbare en laagdrempelige 'toegang tot de jeugdzorg'. In veel gemeenten zullen dit de CJG's zijn. Gemeenten zijn in de nieuwe situatie verplicht een CJG of ander herkenbaar en laagdrempelig inlooppunt in hun gemeente te realiseren. Dit wordt het punt (fysiek zullen dit in de praktijk meerdere punten zijn in veel gemeenten) waar burgers en de professionals die onder 1 genoemd staan, hun signaal kunnen neerleggen.

Daarnaast krijgen gemeenten de verplichting om een regionaal meldpunt in te richten waarin het huidige AMK en SHG gecombineerd zijn. Het gaat hierbij om een meldpunt met één frontoffice.

Professionals en beroepsbeoefenaren (incl. politie) hebben in urgente gevallen rechtstreeks toegang tot de RvdK – waar zij een zorgmelding kunnen doen.

Ad 3. Triage / melden aan de RvdK

In het huidige stelsel verloopt melding aan de RvdK via BJZ of AMK/BJZ. Het is ook BJZ/AMK dat beoordeelt of er sprake is van een bedreigende situatie voor het kind (triage) en besluit op basis daarvan of zorgsignalen aan de RvdK gemeld worden (spoorbesluit). Verder is het in de huidige situatie ook mogelijk voor professionals om rechtstreeks aan de RvdK te melden, in geval van nood/urgentie.

In het nieuwe stelsel leiden de volgende wegen naar de RvdK:

- Via de 'toegang tot jeugdzorg' (CJG of ander laagdrempelig inlooppunt).
In dit geval vindt triage hier plaats en volgt op basis hiervan al dan niet een spoorbesluit.
- Via het regionale meldpunt (AMK/SHG).
In dat geval vinden daar triage en spoorbesluit plaats.
- Directe melding door professional aan de RvdK. in geval van urgentie.
Triage en spoorbesluit liggen in dat geval bij de betreffende professional (jeugdzorgprofessional, politie, officier van Justitie, eventueel andere professionals).
Een besluit over de precieze condities waaronder rechtstreeks aan de RvdK gemeld kan worden, moet nog genomen worden (dus onder meer over hoe urgentie gedefinieerd moet worden en welke professionals mogen melden).

Casusoverleg bescherming

In het huidige stelsel vindt – vooruitlopend op een onderzoek door de RvdK – een 'casusoverleg bescherming' plaats (in het kader van Beter Beschermd) tussen de RvdK en BJZ en/of BJZ/AMK. Dit is bedoeld om continuïteit van zorg te waarborgen en een snelle inzet van eventuele extra of andere zorg mogelijk te maken.

Of dit overleg in het nieuwe stelsel behouden moet blijven, is nog niet besloten. Het casusoverleg zou dan logischerwijs gevoerd worden door de Rvdk, de 'toegang tot jeugdzorg' en eventueel het regionale meldpunt. De gemeente zou op enigerlei wijze betrokken moeten worden in dit casusoverleg. Een dergelijk casusoverleg kan namelijk een belangrijke rol spelen in het tot stand brengen van een effectieve combinatie van de JB maatregel en aanvullende zorg – bijvoorbeeld om de duur van een OTS te beperken.

Kwetsbaarheden ad 1 tm 3: versnippering

De verscheidenheid aan meldpunten maakt het zowel voor burgers als professionals minder duidelijk wat bij wie gemeld kan/moet worden. Het gezicht van de lokale inlooppunten ('toegang tot jeugdzorg') kan bovendien van gemeente tot gemeente verschillen, wat het er niet helderder op maakt aangezien burgers soms verhuizen en professionals in meerdere gemeenten werkzaam zijn. Deze verscheidenheid aan meldpunten zal met name voor de politie - die een van de belangrijkste melders is - een struikelblok vormen. Nu doet de politie zorgmeldingen over 12-minners bij een centrale organisatie, namelijk BJZ.

Het punt van verscheidenheid van meldpunten krijgt zwaarder gewicht door het feit dat VWS niet langer wil vasthouden aan de verplichting van een centrum voor jeugd en gezin. Indien dit er toe leidt dat signalen van problematische situaties in mindere mate vroegtijdig worden opgepakt, is dit contrair aan belang aan belang van kind en gezin en dat van gemeenten die immers de kosten zullen dragen van de zwaardere hulpverlening die moet worden ingezet als de problemen verergeren.

Daarbij ontstaat een versnippering van informatie over de verschillende meldpunten. Het is mogelijk dat informatie over dezelfde jongere (bijvoorbeeld omdat jongeren in plaats x wonen en in plaats y naar school gaan) bij verschillende meldpunten terecht komt en niet gecombineerd wordt. Ook dit kan het vroegtijdig oppakken van problemen belemmeren.

Tenslotte komen signalen van meerdere meldpunten bij de RvdK binnen. Dit kan leiden tot een zwaardere rol van de RvdK in de beoordeling van de gevallen die worden aangemeld.

Het risico van versnippering is dus groot, op diverse niveaus. Dit zal de animo tot melden en ook snel ingrijpen in de weg zitten. Alternatieven zouden kunnen zijn (tevens genoemd in de expertmeetings):

- Alle zorgmeldingen laten verlopen via het regionale meldpunt dat in dat geval uitgebreid zou moeten worden met de functie van verzamelpunt van zorgsignalen en waar ook de voorselectie (triage/beoordeling) van de zorgsignalen kan plaatsvinden die gemeld moeten worden aan de RvdK.
- Verruiming van de mogelijkheden voor jeugdzorgprofessionals (zonder tussenkomst van een andere schakel) rechtstreeks aan de RvdK te melden. De stroom meldingen die nu via BJZ (dus niet AMK) naar de RvdK loopt zal – wanneer BJZ verdwijnt – overgenomen worden door de hulpverleners en professionals die dichtbij het gezin staan en zelf beoordelen of er een melding aan de RvdK nodig is.

Deze oplossing sluit aan bij het inzicht dat er vertrouwen moet zijn in het beoordelingsvermogen van professionals.

Ad 4. Onderzoek RvdK

Op basis van het raadsonderzoek formuleert de RvdK tevens een advies welke organisatie de JB maatregelen moet uitvoeren. In het geval er sprake is van maar een gecertificeerde instelling, zal dit niet relevant zijn.

Verder bevat deze processtap in de nieuwe situatie geen wijzingen ten opzichte van de huidige situatie.

Ad 5. Verzoek aan rechter

Geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie.

Ad 6. Opleggen JB maatregel

Geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie.

Ad 7. Toewijzen uitvoering JB maatregel

In het geval er sprake is van maar een gecertificeerde instelling, zal dit niet relevant zijn.

Verder bevat deze processtap in de nieuwe situatie geen wijzingen ten opzichte van de huidige situatie.

Kwetsbaarheden: geen sturingsmogelijkheden gemeenten

Een kwetsbaar punt is dat gemeenten in dit model wettelijk geen mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op de beslissing welke organisatie de JB-maatregel gaat uitvoeren en welke kosten daarmee gemoeid zijn.

Een ander kwetsbaar punt dat zowel in de huidige als in de toekomstige situatie een rol speelt is dat er geen toezicht wordt uitgeoefend op de duur van de OTS en dit feit wordt overgelaten aan de beoordeling door de gezinsvoogd. Dit kan niet alleen nadelig zijn voor het gezin, maar ook bijdragen aan te grote kosten voor gemeenten, zeker in de situatie dat in een gebied slechts één gecertificeerde organisatie beschikbaar is.

Er zijn verschillende mogelijkheden om dit risico te beperken.

- In de eerste plaats verdient het overweging dat er door een onafhankelijke partij toezicht wordt uitgeoefend op de duur van de OTS; dit zou bij de RvdK belegd kunnen worden.
- Daarnaast heeft de VNG een voorstel gedaan om in de voogdij verschillende uitvoeringsvarianten te onderscheiden. In overleg tussen een coördinerend hulpverlener, voogd en Raad zou bepaald kunnen worden welk model aan de Rechter wordt geadviseerd. Dit komt overeen met wat we onder 3. 'Casusoverleg bescherming' besproken hebben.
- Een derde mogelijkheid ter inperking van deze kwetsbaarheid is binnen een bepaalde regio meerdere gecertificeerde organisaties toe te laten.

Ad 8. Uitvoering JB maatregel

In de huidige situatie voert BJZ de JB maatregel automatisch zelf uit of bepaalt dat de WSG (in geval van LVB problematiek) of het LdH de JB maatregel uitvoert.

Hoe deze beide landelijk werkende organisaties in het nieuwe stelsel ingepast worden, is nog niet bepaald. Dit punt bespreken we in hoofdstuk 4 (algemene aandachtspunten, zie onder 'expertise in een of meerdere gecertificeerde instellingen').

Kwetsbaarheden: grote administratieve overhead

Een kwetsbaar punt is dat een gecertificeerde instelling binnen een regio met meerdere financiers (gemeenten) te maken krijgt. Indien de samenwerking tussen gemeenten in de financiering van gecertificeerde instellingen niet goed geregeld wordt, is de kans groot dat dit voor gecertificeerde instellingen tot grote administratieve kosten leidt.

Ad 9. Inschakelen aanvullende (jeugd)zorg en diensten

Kwetsbaarheden: geen sturingsmogelijkheden gemeenten

Indiende gecertificeerde instelling (de(gezins)voogd) bepaalt welke aanvullende zorg nodig is, kan dit ook leiden tot kosten die voor gemeenten niet goed beheersbaar zijn. Ook hier kan oplossing worden gevonden in overleg tussen voogd en coördinerend hulpverlener.

Ad 10. Uitvoering aanvullende (jeugd)zorg en diensten

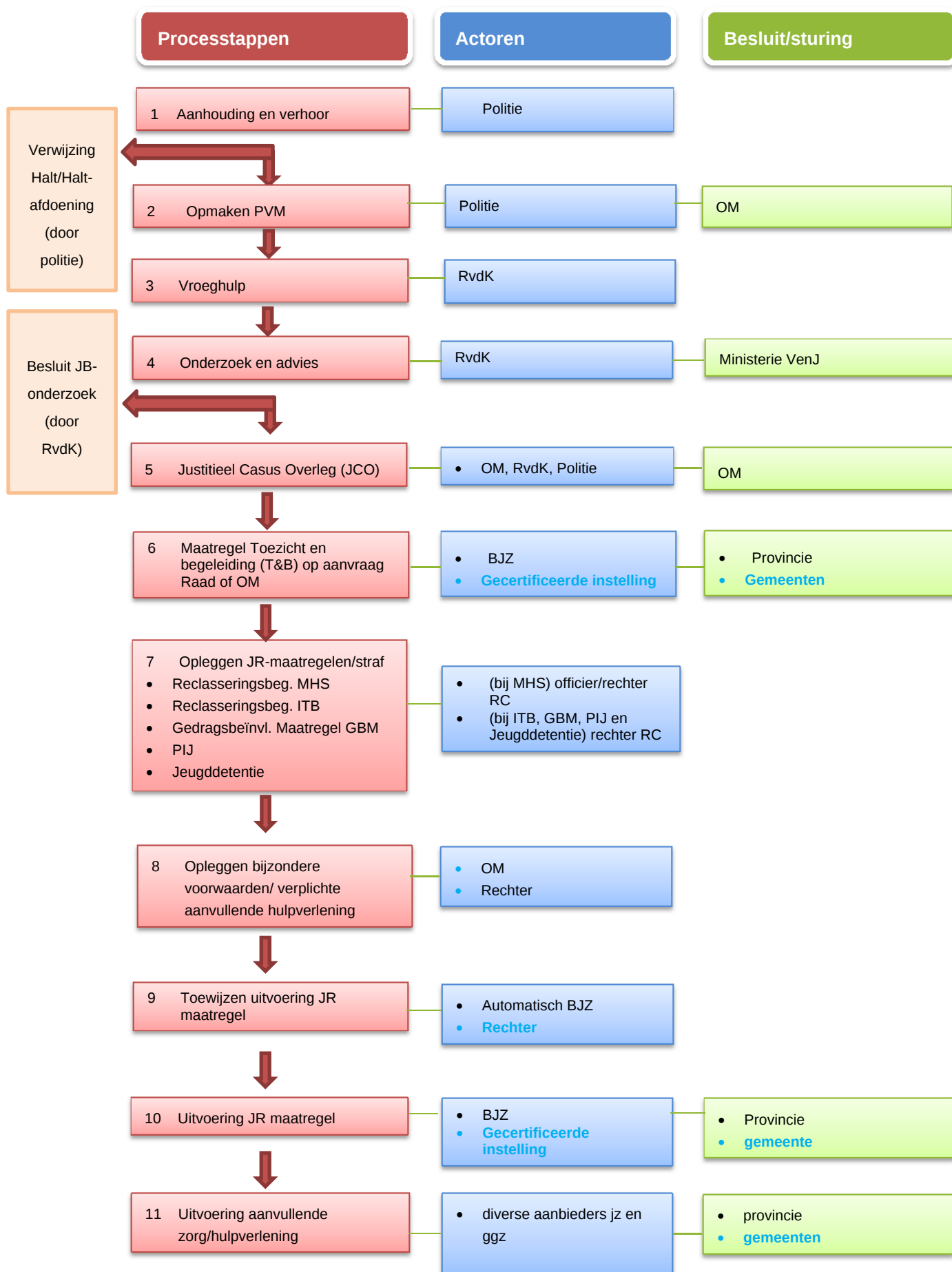
Kwetsbaarheden: geen sturingsmogelijkheden gemeenten

Indien kosten van de JB maatregel voor gemeenten niet goed beheersbaar zijn (zie bij 7), zullen gemeenten wellicht gaan bezuinigen op kosten van aanvullende zorg. Dit is vanzelfsprekend nadelig voor kind en gezin.

Ad 11. (verzoek tot) verlenging, niet-verlenging of tussentijdse beëindiging JB maatregel

In de huidige situatie doet de (gezins)voogd die de JB maatregel uitvoert bij de rechter een verzoek tot verlenging, niet-verlenging of tussentijdse beëindiging van de maatregel. De RvdK heeft hier een toetsende rol. In de nieuwe situatie is dat ook zo.

3 Processtappen Jeugdreclassering



Toelichting op schema

tekst (zwarte letters) = oude situatie of onveranderde nieuwe situatie

tekst (blauwe letters) = nieuwe situatie

Ad 1. Aanhouding en verhoor

Geen bijzonderheden, geen wijzigingen in de nieuwe situatie.

Ad 2. Opmaken PVM

Na aanhouding en verhoor volgt een waarschuwing, een sepot, een verwijzing naar Halt of wordt een proces verbaal voor minderjarigen (PVM) opgemaakt.

Geen bijzonderheden, geen wijzigingen in de nieuwe situatie.

Ad 3. Vroeghulp

Bij in verzekering stelling volgt vroeghulp (waarbij een Raadsonderzoeker de jongere bezoekt en informeert).

Geen bijzonderheden, geen wijzigingen in de nieuwe situatie.

Ad 4. Onderzoek en advies

Vanaf dit moment heeft de Raad de casus regie.

Koppeling met jeugdbescherming

De RvdK kan op basis van wij zij aantreffen, constateren dat er sprake is van een bedreigende situatie voor het kind en besluiten tot het instellen van een JB onderzoek.

Geen bijzonderheden, geen wijzigingen in de nieuwe situatie.

Ad 5. Justitieel Casus Overleg

Geen bijzonderheden, geen wijzigingen in de nieuwe situatie.

Ad 6. Maatregel Toezicht en Begeleiding (T&B)

De jongere heeft de mogelijkheid gebruik te maken van de vrijwillige maatregel T&B in afwachting van het opleggen van of tijdens detentie of een PIJ maatregel. T&B kan ook ingezet worden bij terugkeer in de maatschappij na detentie of verblijf in een JJI, tijdens taakstraf en na voorwaardelijke in vrijheidsstelling.

Geen bijzonderheden, geen wijzigingen in de nieuwe situatie.

Kwetsbaarheden: T&B door anderen dan uitvoerders JR

Gemeenten zullen er wellicht de voorkeur aan geven het vrijwillige toezicht te laten uitvoeren door een hulpverlener van een niet-gecertificeerde zorgaanbieder.

Ad 7. Opleggen JR maatregel

Geen bijzonderheden, geen wijzigingen in de nieuwe situatie.

Ad 8 Opleggen bijzondere voorwaarden/verplichte aanvullende hulpverlening

Het OM of de rechter kunnen aanvullende hulpverlening als bijzondere voorwaarde opleggen in aanvulling op de JB maatregel. Wanneer een GBM wordt opgelegd, is daarin die verplichte aanvullende hulp en zorg standaard opgenomen.

De uitvoering van de hulpverlening die in het kader van de GBM wordt opgelegd, komt voor rekening van de zorgaanbieders. De jeugdreclasseringsorganisaties dienen een

haalbaarheidsonderzoek in met betrekking tot in te zetten interventies. Hiertoe koopt het Ministerie van V en J landelijke erkende interventies in.

Kwetsbaarheden: goede koppeling met aanvullende zorg/hulpverlening

De rechter wijst de jeugdzorg of GGz instelling aan die de aanvullende zorg/hulpverlening moet uitvoeren. Dat betekent dat de rechter met de juiste informatie gevoed moet worden. Deze informatie kan de RvdK tijdens het raadsonderzoek vergaren door betrokken jeugdhulpverleners en andere bij het gezin/de jongere betrokken professionals te consulteren over aanvullende hulp- en zorg trajecten. Vraag is of hiermee de mogelijkheden voor sturing door de gemeente (integraliteit van zorg en kostenbeheersing) voldoende worden gewaarborgd.

Ad 9. Toewijzen uitvoering JR maatregel

Kwetsbaarheden: geen sturingsmogelijkheden gemeenten

Zie onder ad 7 in het JB proces. Dezelfde kwetsbaarheden gelden hier.

Bovendien houdt apart inkoopregiem bij GBM twee financieringsstromen voor bekostiging van interventies in stand.

Ad 10. Uitvoeren JR maatregel

Kwetsbaarheden: grote administratieve overhead

Zie onder ad 8 in het JB proces.

Ad 11. Uitvoering aanvullende zorg

Kwetsbaarheden: geen sturingsmogelijkheden gemeenten

Zie onder ad 10 in JB proces.

4 Algemene aandachtspunten

In dit laatste hoofdstuk formuleren we een aantal algemene aandachtspunten, waarin we ook inzichten en observaties uit de beide expertmeetings hebben opgenomen.

Financiering en leveringsplicht in relatie tot sturingsmogelijkheden

De rechter en het OM wijzen de uitvoering van JB en JR maatregelen toe aan de regionale gecertificeerde instelling. Gemeenten hebben vervolgens een leveringsplicht, maar wettelijk geen mogelijkheden tot sturing – zoals we ook al constateerden in hoofdstuk 2 en 3.

Daarom is het belangrijk om in het proces te zoeken naar momenten waarop de gemeente wel kan sturen om die momenten wellicht op te waarderen.

Een zo'n moment is het casusoverleg bescherming (gerangschikt onder stap 3 van het JB proces) waar het gaat om de inzet van vrijwillige zorg, hulp en diensten in aanvulling op een JB of JR maatregel. Verder zijn er sturingsmogelijkheden bij stap 7 en 9 van het JB proces en stap 4, 9 en 11 van het JR proces.

De gemeenten zullen vooral willen sturen op integraliteit van de hulp. Dit betreft het belang van samenhang van JB/JR met vrijwillige jeugdhulp en ondersteuning en voorzieningen (huisvesting, inkomen, etc.). Gemeenten zullen willen sturen op de samenhang en effectiviteit van vrijwillige en gedwongen hulp en een doorlopend proces van hulpverlening – dus ook voor en/of na uitvoering van de JB of JR maatregel.

Regiovorming

Regiovorming staat aan de basis van het nieuwe stelsel. Kwaliteit en beschikbaarheid van de benodigde deskundigheid en capaciteit vooronderstellen een zekere schaalgrootte. Het is belangrijk dat een adequate en dekkende structuur van regio's gevormd wordt die zoveel mogelijk aansluit op de regio's van de ketenpartners (zoals van politie en RvdK).

Het is nog de vraag hoe de regiovorming – waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn – zal verlopen, hoe en op welke schaal de gemeenten in de regio gaan samenwerken en hoe het gesprek met en de aansturing vanuit de beide ministeries zal gaan verlopen. Duidelijk is wel dat een totaal ander sturingsmodel ontstaat dan in de oude situatie – waarin Veiligheid en Justitie en VWS met enkel de provincies onderhandelden over kwaliteitseisen en te besteden uren. Duidelijk is ook dat de keuze om gemeenten geheel vrij te laten in het proces van regio vorming het risico in zich draagt dat er een lappendeken aan regio's ontstaat met fors uiteenlopende inwoneraantallen en verschillende samenwerkingsafspraken.

Rechtsgelijkheid

Bij maatregelen waarin diep wordt ingegrepen op het privéleven van gezinnen en jongeren, zoals met name het geval is bij JB maatregelen, is rechtsgelijkheid en dus uniformiteit tussen gemeenten in de uitvoering van deze maatregelen, van essentieel belang. Dit geldt ook voor JR maatregelen overigens. Die uniformiteit betreft in ieder geval de intensiteit (hoeveel uur is beschikbaar voor de verschillende maatregelen), de methodiek of werkwijze en de deskundigheid van de uitvoerende professionals. In de expertmeetings wordt hiervoor als oplossing aangedragen: productbeschrijvingen (methodiek, intensiteit en benodigde deskundigheid van de verschillende JB en JR maatregelen) in handboeken opnemen (met als voorbeeld: handboek Jeugdreclassering) en het werken volgens deze handboeken onderdeel maken van de certificering.

Als we focussen op rechtsgelijkheid speelt ook de aard en beschikbaarheid van aanvullende (vrijwillige) hulp (die ingezet wordt in combinatie met een JB of JR maatregel) een rol – het gaat hier om zorg op maat – bijvoorbeeld om de duur van een OTS zo kort mogelijk te maken. Het wetsvoorstel van het ministerie van Veiligheid en Justitie gaat uit van een zo groot mogelijke beleidsvrijheid van gemeenten en die beleidsvrijheid is aanleiding voor zorg dat de verschillen tussen gemeenten onaanvaardbaar groot worden – bijvoorbeeld omdat sommige gemeenten meer de nadruk op sancties/straf zullen leggen en anderen meer zullen focussen op begeleiding en zorg. Het is goed om dit punt van mogelijke rechtsongelijkheid onder ogen te zien en in overleg met VNG en VWS te zoeken naar oplossingen hiervoor. Overigens zal er altijd een zekere spanning blijven bestaan tussen het principe van rechtsgelijkheid van burgers en beleidsvrijheid van gemeenten. In het licht van mogelijke willekeur en verschillen tussen gemeenten is een adequate rechtsbescherming van burgers van belang. Hoe die gestalte moet krijgen is nog een vraag. Tijdens de expertmeetings werden onder genoemd: een ombudsman, via de kinderrechter of via de bestuursrechter (geen ideale oplossing).

Expertise in een of meerdere gecertificeerde instellingen

In de huidige situatie loopt de uitvoering van de JB en JR altijd via BJZ. BJZ voert zelf uit of verwijst door naar de WSG (wanneer sprake is van LVB: licht verstandelijke beperking) of het Leger des Heils. Dit doet de vraag rijzen of en hoe de verschillen in expertise op het gebied van JB en JR in de nieuw te vormen regionale instellingen samengebracht moeten worden.

Verskillende opties om aan dit fenomeen vorm te geven liggen nog open, zoals:

- WSG en LdH als landelijk werkende organisaties ook landelijk certificeren; zij spelen dan naast de regionale gecertificeerde organisatie een rol in de uitvoering. In dat geval wijst de rechter bij het opleggen van de maatregel JB of JR de uitvoering toe aan een van deze drie instellingen.
- Professionals (inclusief die van de WSG en het LdH) de mogelijkheid bieden om deelcertificaten JB en/of JR te laten behalen en onderdeel te maken van de regionale gecertificeerde instelling

Bijlagen

Bijlage 1

B1 Notitie ter voorbereiding op de expertmeetings

Transitie jeugdbescherming en jeugdreclassering: Hoofdpijnen van de toekomstige situatie

Doel expertmeeting

In de Nota 'Contouren wetgeving jeugdbescherming en jeugdreclassering decentralisatie jeugdzorg' (16 maart 2012) geeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie een eerste uitwerking van het nieuwe jeugdzorgstelsel voor wat betreft jeugdbescherming en jeugdreclassering. Een aantal belangrijke besluiten over de inrichting van deze beide ketens is in de Nota benoemd. In grote lijnen 'staat' het bouwwerk van het nieuwe stelsel – nu is het moment gekomen om de gemaakte keuzes nader door te lichten en te toetsen. Hiertoe is een expertmeeting georganiseerd. Deze notitie is bedoeld om de expertmeeting te voeden en voor de discussie een gezamenlijk punt van vertrek te creëren. We nemen jeugdbescherming en bestrafing van jeugdigen (jeugdreclassering) apart onder de loep.

Deel 1: Bescherming van jeugdigen

Om te doordenken hoe de decentralisatie van de jeugdbescherming vormgegeven moet worden, kunnen we het beste redeneren vanuit de functies van het stelsel. Hoe moet de jeugdbescherming qua functies georganiseerd zijn? Wat is de meest wenselijke bundeling van functies? Om vervolgens de vraag te beantwoorden waar deze functies het beste belegd kunnen worden. We onderscheiden de volgende functies bij jeugdbescherming:

Functies in de huidige situatie

- **Signalering**

In het huidige systeem kunnen zorgen om de veilige ontwikkeling van een kind zowel via justitiële ketenpartners (politie, de Raad zelf) als via jeugdzorg organisaties bij de Raad voor de Kinderbescherming binnen komen. De twee belangrijkste zijn BJZ en AMK. AMK als er vermoedens of signalen van kindermishandeling zijn, BJZ bij zorgen over de ontwikkeling van een kind.

Daarnaast worden zorgen om het kind die voor het overgrote deel geen directe bedreiging voor de veiligheid van het kind vormen, door tal van lokale organisaties gesignaleerd en vastgelegd in een verwijzindex die door de gemeente (bijvoorbeeld bij het CJG) wordt beheerd.

- **Toegang** tot de Raad¹

De weg naar de Raad loopt in de huidige situatie in hoofdzaak via BJZ. BJZ/AMK beslist op basis van screening van een zorgmelding om al dan niet de Raad in te schakelen wanneer er ernstige zorgen zijn om de ontwikkeling en/of de veiligheid van een kind. In acute, ernstige gevallen kunnen professionals rechtstreeks bij de Raad melden.

- **Onderzoek en advies:** wegen van de situatie en veiligheidstoets

Na overdracht doet de Raad onderzoek om vast te stellen of er sprake is van bedreigende opvoedsituatie voor het kind en dus of hulp in een gedwongen kader nodig is.

Uitkomst van onderzoek: wel of geen advies aan de kinderrechter om een kinderschermingsmaatregel op te leggen (als niet: Raad trekt zich terug of adviseert vrijwillige hulp aan ouders).

Bij advies een maatregel van kinderscherming op te leggen volgt rechterlijke uitspraak door de civiele rechter.

Noot 1 Deze functie wordt in de Nota van Veiligheid en Justitie ook wel 'meldingsfunctie van toegang' genoemd.

- **Opleggen van maatregel** van kinderscherming door de civiele rechter.
Er zijn drie maatregelen waartoe de rechter kan besluiten:
 - Onder toezicht stelling (gezinsvoogd neemt gedeeltelijk gezag van ouders over, ouders blijven wel verantwoordelijk); duur: maximaal een jaar, kan verlengd worden (besluit van gezinsvoogd om dit aan de rechter voor te leggen).
 - Ontheffing van het ouderlijk gezag (uit huis plaatsing; voogdij –neemt gezag over, ouders blijven wel betrokken)
 - Ontzetting uit het ouderlijk gezag (uit huis plaatsing, kind onder gezag voogdij)
- **Uitvoering jeugdbescherming:** gezag voeren en toezicht houden
(Gezins)voogdij wordt in huidige situatie meestal uitgevoerd door BJZ ².
Taken van de gezinsvoogd verschillen al naar gelang de maatregel, bij OTS - veruit de meest voorkomende maatregel - staan de ontwikkeling en veiligheid van het kind centraal en gaat het om:
 - waarborgen veiligheid van het kind
 - monitoren en waarborgen ontwikkelingsmogelijkheden van het kind
 - regelen van aanvullende zorg en hulp voor opgroei en opvoeden
- **Toewijzing (aanvullende) jeugdzorg**
BJZ is nu nog de centrale toegang tot jeugdzorg en geeft een indicatie af voor de benodigde jeugdzorg (inclusief pleegzorg, jeugdzorgPlus, etc. en aanvullende jeugdzorg³ op inzet (gezins)voogd om kind en/of ouders te ondersteunen).
- **Uitvoering aanvullende jeugdzorg**
Aanvullende jeugdzorg en overige zorg wordt uitgevoerd door jeugdzorgaanbieders
- **Toezicht op de uitvoering van jeugdbescherming**
BJZ is verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdbescherming, is verantwoordelijk voor de veiligheid van het kind. Toezicht op de uitvoering is niet belegd, zoals wel het geval is bij jeugdreclasseringszaken (waarop de Raad toezicht houdt). De Raad heeft wel de taak te toetsen of het plan van de gezinsvoogd om een OTS of uit huis plaatsing te laten eindigen, terecht is en kan bij de rechter eventueel verlening bepleiten.
- **Aansturing**
AMK/BJZ valt in huidige situatie onder verantwoordelijkheid van de provincie;
De Raad valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- **Financiering**
In huidige systeem worden jeugdzorg en uitvoering van de jeugdbescherming gefinancierd door de provincie, de Raad door het Ministerie van Veiligheid.
- **Toezicht op het stelsel/systeemverantwoordelijkheid**
De Inspectie Jeugdzorg houdt toezicht op de kwaliteit van de jeugdzorg.
Systeemverantwoordelijkheid voor het jeugdbeschermingsstelsel als geheel is niet belegd.

Noot 2 Tevens zijn er drie landelijk werkende instelling – de WSG, SGJ gezinsvoogdij en Leger des Heils - die onder mandaat van BJZ de gezinsvoogdij uitvoeren. Daarnaast voert de landelijke stichting Nidos gezinsvoogdij voor vluchtelingenkinderen uit. Overigens wordt stichting Nidos gesubsidieerd door het Ministerie van Justitie.

Noot 3 Vaak gaat aan een jeugdbeschermingsmaatregel een traject van vrijwillige hulpverlening vooraf. Die hulpverlening loopt gedurende (en na afloop van) de maatregel (in de meeste gevallen een OTS) vaak door. Soms wordt ook, op het moment dat de jeugdbeschermingsmaatregel wordt opgelegd, bepaald welke hulp aanvullend nodig is.

Belangrijkste wijzigingen en voorwaarden

Herschikking van de functies is noodzakelijk vanwege de voorgenomen decentralisaties van de jeugdzorg, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. De belangrijkste wijziging is de decentralisatie van de aansturing en financiering naar gemeenten. De bureaus Jeugdzorg in hun huidige vorm zullen verdwijnen. Dit betekent met name dat de toegangsfunctie tot de Raad en de toewijzing van jeugdzorg anders belegd moeten worden.

Zoals gezegd, gaan we hier eerst in op de functies die betrekking hebben op jeugdbescherming. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie is akkoord gegaan met de decentralisatie van de jeugdbescherming en heeft daar onder meer de volgende voorwaarden aan verbonden.

- Veiligheid en Justitie blijft de Raad voor de Kinderbescherming aansturen.
- De jeugdbescherming wordt in combinatie met de jeugdreclassering uitgevoerd in gecertificeerde organisaties op bovenlokaal niveau (kwaliteitsborging). Een deel van de huidige functies van BJZ wordt in deze nieuwe organisaties belegd. Overigens heeft het ministerie aangegeven hier marktwerking mogelijk te willen maken.
- Een leveringsplicht van gemeenten.

Functies en belegging daarvan in de toekomstige situatie

Aan de hand van de genoemde functies, schetsen we hier het beeld van de nieuwe situatie zoals dat naar voren komt in de stukken die ons tot nu toe ter beschikking staan:

• **Signalering**

Gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat signalen over de veilige ontwikkeling van het kind centraal bij elkaar komen (centraal signaleringspunt) en dat daar tijdig actie op wordt ondernomen. Als gemeenten een CJG hebben, ligt het voor de hand dat deze taak in combinatie met het beheer over de verwijzingsindex bij het CJG wordt belegd⁴. Bovendien blijft het AMK op bovenlokaal niveau bestaan als meldpunt voor vermoedens van kindermishandeling en moet gecombineerd gaan worden met het SHG.

• **Toegang tot de Raad**

Via bovengenoemd, centraal signaleringspunten het aparte AMK loopt de toegang tot de Raad, zoals voorheen BJZ/AMK. In acute, ernstige gevallen melden professionals rechtstreeks bij de Raad.

- **Onderzoek en advies:** wegen van de situatie en veiligheidstoets door de Raad: ongewijzigd, Extra: de Raad geeft advies over de instelling die de maatregel moet uitvoeren. Dit moet een gecertificeerde instelling zijn.

- **Opleggen van maatregel** van kinderscherming door de rechter: ongewijzigd.

• **Uitvoering jeugdbescherming**

De kinderrechter draagt de uitvoering van de maatregel op aan een gecertificeerde instelling, op advies van de Raad. De gecertificeerde instelling is ervoor verantwoordelijk dat het gezag op de juiste wijze wordt uitgevoerd.

• **Toezicht op de uitvoering jeugdbescherming**

Toezicht op de gecertificeerde instelling als uitvoerder van de jeugdbeschermingsmaatregel is nog niet duidelijk belegd.

• **Toewijzing (aanvullende) jeugdzorg**

De (gezins)voogd bepaalt, in overleg met andere hulpverleners die in het gezin werkzaam zijn, welke jeugdzorg nodig is en schakelt een jeugdzorgaanbieder in.

Noot 4 Elke gemeente moet een herkenbaar en laagdrempelig inlooppunt hebben, maar het is niet voorgeschreven dat dit een CJG moet zijn en hoe gemeenten dit moeten invullen. Zij hebben de vrijheid zelf het zorgaanbod en de inbedding in het bredere netwerk te bepalen.

- **Verantwoordelijkheid en kwaliteitsborging**

De gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdzorginstellingen vallen onder verantwoordelijkheid van de regiogemeenten. De geografische indeling wordt niet voorgeschreven door het Rijk. Kwaliteitsborging gebeurt via onafhankelijke certificering. NB: het certificeringssysteem wordt in overleg met de VNG, de brancheorganisaties en de gemeenten uitgewerkt.

Ook het nieuwe AMK en het CJG (of daarmee vergelijkbaar signaleringspunt) vallen onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de gemeente(n).

De Raad blijft onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie vallen.

- **Financiering/inkoop**

Gemeenten kopen voldoende jeugdbescherming en aanvullende jeugdzorg in om aan hun leveringsverplichting te kunnen voldoen. Zij worden verplicht vierjaarlijks een plan te maken waarin zij – onder meer – verantwoorden dat en hoe zij aan hun leveringsplicht voldoen.

- **Certificering**

Een landelijke organisatie voert de (in samenspraak tot stand gekomen) certificering uit. Kwaliteit van het aanbod, de medewerkers, de organisatie en rechtspositie van de cliënt worden op deze manier geborgd.

- **Monitoring**

De gemeenten zijn verantwoordelijk goed zicht te houden op de benodigde capaciteit aan reclassering en beschikbaarheid van de benodigde vormen van zorg. Zij worden hiertoe gefaciliteerd door landelijke datavoorziening.

- **Toezicht op het stelsel/systeemverantwoordelijkheid**

De Inspectie Jeugdzorg wordt omgevormd tot een nieuwe Inspectie Jeugd. De Inspectie Jeugd heeft tot taak: toezicht op de kwaliteit (zoals omschreven in de wet) van het aanbod in het kader van 'opvoeden en opgroeien', de Raad, jeugdbescherming, jeugdreclassering, JJI's en mogelijk op sommige vormen van gespecialiseerde zorg; als er geen kwaliteitseisen zijn opgenomen in de wet, is toezicht niet nodig. De inspectie houdt verder toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van subsidies. Een en ander wordt nog nader uitgewerkt.

Vergelijking oude en nieuwe situatie

FUNCTIES JEUGDBESCHERMING	CENTRALE ACTOREN HUIDIGE SITUATIE	CENTRALE ACTOREN NA DECENTRALISATIE
Signalering/zorgen veilige ontwikkeling jeugdige; verzamelen en oppakken van de signalen	Burgers en alle professionals; Verzamelen en oppakken van de signalen gebeurd door: BJZ en AMK (en SHG) Gemeente/CJG (verwijsindex)	Burgers en alle professionals; Verzamelen en oppakken signalen door: lokaal signaleringspunt/CJG
Toegang tot de Raad	BJZ, AMK Bij urgentie: rechtstreekse toegang van professionals tot Raad	Lokaal signaleringspunt/CJG + AMK (bovenregionaal)
Onderzoek en advies	Raad	Raad Extra: advies over uitvoerende instelling (gecertificeerd)
Opleggen JB maatregel	Civiele rechter	Civiele rechter
Toewijzing JB	Automatisch BJZ	Discussie of civiele rechter of gemeente bepaalt uitvoerende instelling
Uitvoering JB	BJZ (of WSG, SCJ, LdH)	Gecertificeerde instelling
Toezicht op uitvoering JB	Niet belegd wel: toetsing door Raad bij beëindigen OTS/UHP	Raad ? (wetsvoorstel herziening KB maatregelen)
Inschakelen (aanv) jeugdzorg	BJZ (indicatie)	Voogd en hulpverleners
Uitvoering (aanv) jeugdzorg	Jeugdzorginstellingen	Jeugdzorginstellingen
Aansturing, verantwoordelijkheid en kwaliteitsborging	Provincie (BJZ) V en J (Raad)	Gemeenten V en J (Raad)
Financiering/inkoop	Provincie (BJZ) V en J (Raad)	gemeenten
Certificering	-	Landelijke organisatie
Monitoring	-	gemeenten
Toezicht/ systeemverantwoordelijkheid	Inspectie Jeugdzorg	Inspectie Jeugd

Uitgangspunten

Een aantal uitgangspunten ligt impliciet of expliciet ten grondslag aan de inrichting van het nieuwe stelsel. Het is goed om deze uitgangspunten hier te benoemen en wellicht ook aan te vullen, om de keuzes die gemaakt zijn te belichten:

- Bescherming en een veilige ontwikkeling van het kind staat centraal.
- Ruimte voor professionals.
- Rechtsgelijkheid (hangt samen met snelle beschikbaarheid van benodigde zorg).
- Zo simpel mogelijk (het aantal schakels/verschillende organisaties die een rol spelen in het proces zo beperkt mogelijk houden).
- Zo kort mogelijk (waar het gaat om de (gezins)voogdij) en zo lang als nodig.
- Daar waar functioneel, zoveel mogelijk uniformiteit tussen jeugdbescherming en jeugdreclassering.
- Financiering/inkoop wordt op bovenlokaal niveau in samenwerkingsverbanden van gemeenten georganiseerd.
- Functies die voor kinderen en gezinnen als bedreigend ervaren worden, dienen niet in organisaties met een laagdrempelig aanbod voor kinderen en gezinnen te worden ondergebracht.

Vraagstukken ter bespreking tijdens expertmeeting

- **Signalering**

Uitgangspunten voor de vormgeving van de signaleringsfunctie moeten zijn:

- de signaleringsfunctie van zorgen om het kind worden bij voorkeur bij één organisatie belegd;
- rekening houden met het belang van een lage drempel voor CJG of vergelijkbare gemeentelijke 'front office' (en dit dus niet verbinden met een meldingsfunctie). Een mogelijk betere optie is om de meldingsfunctie van het AMK te verbreden. In deze variant blijft het CJG een laagdrempelige toegang tot vrijwillige hulpverlening bieden, die ook zorgen om veiligheid van het kind aan het bovenlokale meldpunt/AMK kan melden.

- **Toegang tot Raad**

Uitgaande van het hierboven geschetst alternatief van een gecombineerd meldpunt/AMK onder te brengen bij hetzij de regionale gecertificeerde instelling, hetzij de Raad voor de Kinderbescherming.

- **Wie voert Jeugdbescherming uit**

De rechter draagt weliswaar op dat een kinderschermingsmaatregel wordt uitgevoerd, maar discussiepunt is wel of de rechter ook bepaalt welke gecertificeerde organisatie dat is of dat gemeenten dat bepalen. Dit vraagstuk doet zich vanzelfsprekend alleen voor als er meerdere gecertificeerde organisaties binnen een regio actief kunnen zijn.

- **Toezicht op uitvoering jeugdbescherming**

In het huidige stelsel is toezicht op uitvoering van de jeugdbescherming niet belegd (op de uitvoering van de jeugdreclassering is wel toezicht, door de Raad). Ook over verlening van OTS beslist de rechter alleen op grond van het advies van de BJZ. Het is wenselijk om de uitvoering van jeugdbescherming en het toezicht hierop in het nieuwe stelsel apart te beleggen, dit om zoveel mogelijk perverse prikkels uit het stelsel te halen.

Toezicht op de (gezins)voogdij moet in ieder geval betrekking hebben op de duur van de maatregel (zo kort mogelijke beperking van gezag). Dit toezicht wordt conform het wetsvoorstel Herziening KB-maatregelen bij de Raad belegd. Daarnaast heeft de gemeente een toezichthoudende taak als het gaat om samenwerking tussen gezinsvoogden en hulpverleners die bij het gezin betrokken zijn.

- **Regionale samenwerking**

De gemeenten zijn vrij in de keuze waarop zij in regionaal verband samenwerken. Het voorgestelde bouwwerk van het nieuwe stelsel rust echter in grote mate op deze regionale samenwerking. Het lijkt wenselijk wanneer hieraan criteria worden verbonden als:

- 1 minimale omvang (inwonersaantallen);
- 2 aansluiting bij een bestaande geografische indeling.

- **Leveringsplicht aanvullende zorg**

Onduidelijk is op dit moment of er ook een leveringsplicht wordt opgelegd aan gemeenten voor wat betreft de aanvullende zorg die verbonden is aan de jeugdbeschermingsmaatregel. De duur (en ook het succes) van een OTS is in belangrijke mate hieraan verbonden.

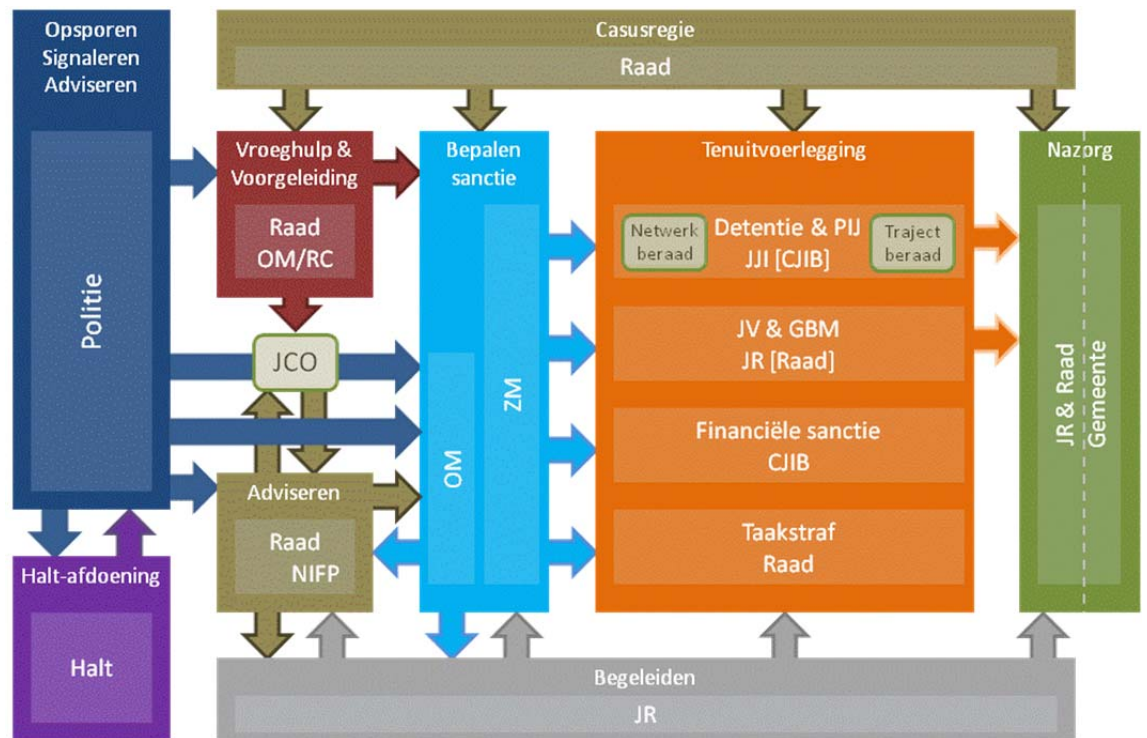
- **Toezicht/systeemverantwoordelijkheid**

Invulling van de wijze waarop toezicht op het functioneren van het nieuwe stelsel in zijn geheel kan worden ingevuld, is nog veel discussie. Nu taken en verantwoordelijkheden aan het uitkristalliseren zijn, kan ook in het denken over het inhoud geven aan en beleggen van systeemverantwoordelijkheid een stap gezet worden. Aandachtspunten hierbij zijn in ieder geval: toezicht op de leveringsplicht met name van de aanvullende zorg, toezicht op kwaliteit in relatie tot de taken van de landelijke certificerende organisatie,

Deel 2: Jeugdreclassering

De term 'jeugdreclassering' hanteren we hier breder dan alleen de werkzaamheden die worden uitgevoerd door de jeugdreclasseringspoot van bureau jeugdzorg. We nemen hier het advies over op te leggen straf en/of maatregelen, de oplegging van straf en maatregelen, de uitvoering van maatregelen en het toezicht op de uitvoering mee.

Om aan te geven welke positie de jeugdreclassering inneemt binnen de jeugdstrafrechtsketen, is de figuur 'Overzichtsproces jeugdstrafrechtsketen' overgenomen uit de gelijknamige conceptnotitie (versie 0.91) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (programma Jeugdcriminaliteit & Jeugdgroepen) van 8 maart jl.



Functionies in huidige situatie

Bij jeugdreclassering gaat het om jongeren die een strafbaar feit hebben gepleegd. Nadat de jongere door de politie is verhoord en een proces verbaal (PV) heeft gekregen ofwel in verzekering is gesteld (IVS), volgt voorgeleiding aan de officier van justitie (OM) en bij zwaardere zaken rechtstreeks voorgeleiding aan de kinderrechter / RC. Bij een PV of een IVS is altijd de Raad betrokken.

Voor jeugdreclassering zijn de volgende functies aan de orde:

- **Vrijwillig toezicht**

Het OM of de Raad kan de jeugdreclassering vragen begeleiding (op vrijwillige basis) te bieden in de volgende situaties: voorafgaand aan detentie, tijdens taakstraf, of (op advies van de Raad of de JJI) bij een voorwaardelijke invrijheidstelling bij jeugddetentie en na strafrechtelijke detentie. Voor dit vrijwillige toezicht is instemming van de jongere noodzakelijk.

- **Onderzoek en advies** (door de Raad)

- Raadsonderzoek en strafadvies door de Raad (was via Baro, wordt Lij); in het strafadvies kan de Raad ook bijzondere voorwaarden koppelen (in de vorm van aanvullende hulp en steun, die kan ook gezinsgericht zijn)
Uit het onderzoek kan blijken dat sprake is van ernstige opvoedings- of gezinsproblemen. In dat geval kan de Raad de rechter verzoeken om een maatregel van kinderscherming op te leggen (meestal OTS).
- In sommige gevallen (als jongere al bekend is bij JR/BJZ): uitvoering haalbaarheidsonderzoek (en pre advies) door Jeugdreclassering in opdracht van de Raad.

- **Opleggen straf** door OM (strafbeschikking)

De officier van justitie besluit om van vervolging af te zien of te vervolgen. Bij vervolging zijn er twee mogelijkheden: zaak aanbrengen bij de kinderrechter of het zelfstandig opleggen van een straf (strafbeschikking). De officier van justitie kan voor zover hier van belang:

- een taakstraf tot 60 uur opleggen
- bepalen dat de jeugdige zich gedraagt naar de aanwijzingen van de JR (MHS: Maatregel hulp en steun; max. 6 maanden)

- **Voorgeleiding aan kinderrechter RC**

Wanneer jeugdige in voorlopige hechtenis (VH) wordt genomen (vrijheidsbeneming voorafgaand aan jeugddetentie of pij-maatregel) kan de VH worden geschorst onder voorwaarden. De rechter kan daarbij bevelen (art. 3 Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen):

- reclasseringsbegeleiding (MHS: Maatregel hulp en steun) voor maximaal 6 maanden;
- intensieve reclasseringsbegeleiding (ITB: Intensieve traject begeleiding) voor maximaal 6 maanden;
- geïndiceerde jeugdzorg voor maximaal 6 maanden.

- **Vonnis: opleggen straf of maatregel** door kinderrechter

Na voorgeleiding en op basis van het Raadsonderzoek en het strafadvies, legt de kinderrechter een straf of een maatregel op. Straffen en maatregelen zijn:

- Taakstraf
- Jeugddetentie
- GBM
- Pij-maatregel

- Zorg in een gedwongen kader kan bestaan uit de GBM of als onderdeel van bijzondere voorwaarden wanneer een straf of maatregel (gedeeltelijk) voorwaardelijk wordt opgelegd.

- Zorg in een gedwongen kader bestaat dan uit:
 - reclasseringsbegeleiding (MHS: Maatregel hulp en steun);
 - intensieve reclasseringsbegeleiding (ITB: Intensieve traject begeleiding);
 - geïndiceerde jeugdzorg.
- Deze genoemde voorwaarden verplichten de jongere tot hulp en zorg, variërend van agressieregulatie tot huiswerkbegeleiding tot afkicken. In de bestaande situatie wordt de rechterlijke beslissing soms 'gelijkgesteld' met een indicatiebesluit van BJZ. Soms ook niet, in die gevallen geeft BJZ een indicatie af voor de aanvullende zorg (Jeugdzorg en jeugd-GGz).
- ***Uitvoering taakstraf***
De Raad voor de Kinderbescherming is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taakstraf. Als het gaat om werkstraffen, zorgt de raad voor een werkplek voor de jongeren. Als het gaat om een leerstraf, geeft de Raad opdracht aan een zorgaanbieder voor het uitvoeren van de leerstraf.
- ***Uitvoering MHS en ITB***
Deze maatregelen worden uitgevoerd door de jeugdreclasseringspoot van BJZ en door twee landelijke organisaties: de William Schrikker Groep en het Leger des Heils.
- ***Vrijheidsstraf/PIJ-maatregel***
De uitvoering van deze straf berust bij Justitiële Jeugd Inrichtingen. De jeugdreclasseringsorganisaties werken nauw samen met JJI's, onder meer in het kader van het opstellen van een perspectiefplan. Onderdelen van de tenuitvoerlegging van jeugddetentie en pij-maatregel worden verzorgd door de jeugdreclassering (STP). De verplichte nazorg pij-ers 18-minners wordt uitgevoerd door JR.
- ***Uitvoering GBM***
De uitvoering van de hulpverlening die in het kader van een GBM wordt opgelegd, komt voor rekening van zorgaanbieders. De jeugdreclasseringsorganisaties dienen een haalbaarheidsonderzoek in met betrekking tot de in te zetten interventies. Hiertoe koopt het Ministerie van Veiligheid en Justitie landelijk erkende interventies in.
- ***Toewijzen aanvullende hulpverlening***
In de huidige situatie bepaalt de jeugdreclassering wie uitvoering geeft aan de aanvullende zorg (jeugdzorg en jeugdGGz) die in de bijzondere voorwaarden is vervat. Op dit niveau is jeugdreclassering verantwoordelijk voor het maatwerk en voor de uitvoering van aanvullende zorg door derden.
- ***Toezicht op uitvoering jeugdreclassering***
De Raad houdt toezicht op casusniveau.
- ***Aansturing***
De Raad valt onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Jeugdreclassering valt onder de verantwoordelijkheid van de betreffende instellingen (de bureaus Jeugdzorg, de William Schrikker Groep, het Leger des Heils). Voor al deze organisaties geldt dat zij jeugdreclassering leveren binnen de kaders zoals gesteld door de provincie.
- ***Financiering/inkoop***
In het huidige stelsel wordt jeugdreclassering gefinancierd door de provincies (vanuit middelen van het ministerie van Veiligheid en Justitie).
De Raad wordt rechtstreeks door het ministerie van Veiligheid en Justitie gefinancierd.
- ***Toezicht op het stelsel/systeemverantwoordelijkheid***
Zie tekst bij jeugdbescherming..

- **Adolescentenstrafrecht**

De uitvoering van het adolescentenstrafrecht (Kamerstukken II 2010/11, 28 741, nr. 17) brengen op korte termijn wijzigingen in de leeftijdsgrenzen en de rol van de reclasseringsinstellingen met zich mee. Relevant zijn:

- de mogelijkheid om aan daders tot 23 jaar straffen of maatregelen uit het jeugdstrafrecht op te leggen, inclusief jeugdzorginterventies;
- bij jeugdigen vanaf 16 kunnen de reclasseringstaken worden uitgevoerd door Reclassering Nederland (afhankelijk van de beslissing van de rechter); dit geldt voor de voorwaardelijke sancties en de GBM;
- Verplichte reclasseringsbegeleiding na jeugddetentie in het kader van de voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.)

Belangrijkste wijzigingen bij decentralisatie van de jeugdreclassering

- **Uitvoering Jeugdreclassering**

Uitvoering van de jeugdreclassering gebeurt nu door de Bureaus Jeugdzorg, de William Schrikker Groep en het Leger des Heils. De voorgenomen decentralisatie maakt dat de nieuw te vormen gecertificeerde organisaties de jeugdreclassering gaan uitvoeren. Het is aannemelijk dat dit dezelfde landelijke organisaties zijn en dat de jeugdreclasseringspoot en de jeugdbeschermingspoot van bureau jeugdzorg opgaan in nieuwe gecertificeerde organisaties.

- **Toewijzing van aanvullende zorg**

Indicatiestelling door BJJ (met name relevant voor invulling bijzondere voorwaarden) vervalt. In de nieuwe situatie, zo is het voornemen, draagt de rechter of het OM de uitvoering van de maatregelen, inclusief de benodigde vormen van jeugdzorg en jeugd GGZ, rechtstreeks op aan de gecertificeerde organisatie die de jeugdreclassering uitvoert. De gecertificeerde instelling die de jeugdreclasseringsmaatregel uitvoert bepaalt welke jeugdzorg nodig is en schakelt hiervoor zonder tussenkomst van een indicatieorgaan een van de binnen de betreffende gemeente werkende zorginstelling in.

- **Aansturing**

De gecertificeerde instellingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de (regio)gemeenten. De Raad blijft, net als in de oude situatie, onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie vallen.

- **Inkoop/financiering**

Gemeenten krijgen vanuit hun leveringsplicht de verantwoordelijkheid om voldoende capaciteit aan jeugdreclassering en passende/benodigde jeugdzorg en jeugdGGZ in te kopen.

- **Certificering**

Een landelijke organisatie voert de (in samenspraak tot stand gekomen) certificering uit. Kwaliteit van het aanbod, de medewerkers, de organisatie en rechtspositie van de cliënt worden op deze manier geborgd.

- **Monitoring**

De gemeenten zijn verantwoordelijk goed zicht te houden op de benodigde capaciteit aan reclassering en beschikbaarheid van de benodigde vormen van zorg. Zij worden hiertoe gefaciliteerd door landelijke datavoorziening.

Uitgangspunten

De notitie 'Zorg/(gedrags)interventies/begeleiding in strafrechtelijk kader: waar moet het aan voldoen' van Veiligheid en Justitie formuleert een beleidskader, waarin uitgangspunten vervat staan die ook aan de orde zijn bij de decentralisatie van de jeugdbescherming:

- Vanuit ketenperspectief dienen de taken van jeugdreclassering (zie ook wettelijk kader en handboek JR), de taakverdeling in de jeugdstrafrechtketen t.a.v. informatie-uitwisseling en uitvoering van strafrechtelijke maatregelen, en werkprocessen en arrondissementale afspraken en de taken van de Raad voor de Kinderbescherming in relatie tot de jeugdreclassering (casusregie, toezicht) verzekerd te zijn.
- Er moet voldaan worden aan het wettelijk kader (Wetboek van Strafrecht, Wetboek strafvordering, Wet op de Jeugdzorg, AMvB).
- Vanuit het oogpunt van terugdringen van de recidive is het noodzakelijk dat (jeugdige) justitiabelen - in het bijzonder bij hen met een hoog recidive risico - in aanmerking kunnen komen voor een effectief (erkend) zorgprogramma of (gedrags)interventie, (jeugdreclasserings)begeleiding uitgevoerd door een gecertificeerde trainer/instelling dat aansluit bij hun criminogene (risico) profiel.
- Vanuit het oogpunt van een eenduidige strafrechtelijke aanpak moet dit mogelijk zijn bij alle (relevante) strafrechtelijke kaders (taakstraf, bijzondere voorwaarde, GBM, jeugddetentie, PIJ).
- Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid dient dat overal in Nederland (elke regio) verzekerd te zijn van de beschikbaarheid van interventies.
- Vanuit het oogpunt van de invoering van het adolescentenstrafrecht dient dit zowel vanuit het jeugdstrafrecht als het (volwassenen)strafrecht verzekerd te zijn.
- Omdat de minister/staatssecretaris van VenJ stelselverantwoordelijk is voor onder meer de zorg/interventies/begeleiding in strafrechtelijk kader en verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen opgelegd door de rechterlijke macht moet er op rijksniveau inzicht zijn in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van deze zorg/gedragsinterventies, begeleiding om ook verantwoording te kunnen afleggen aan het parlement.

Vraagstukken ter bespreking tijdens de expertmeeting

Uitvoering taakstraffen

Het is opvallend dat de Raad voor de kinderbescherming verantwoordelijk is voor de uitvoering van taakstraffen; deze taak lijkt beter in het takenpakket van een gecertificeerde organisatie van jeugdreclassering te passen.

- ***De driehoeksrelatie tussen OM, Raad en jeugdreclassering***
De jeugdreclassering maakt onderdeel uit van de jeugdstrafrechtketen, ook bij decentralisatie blijft dat zo. Jeugdreclassering en zorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van een substantieel deel van de straffen en maatregelen. Het OM is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen. De jeugdreclassering dient dan ook over de uitvoering direct verantwoording af te leggen aan het OM. Ook is er een relatie met de Raad die **op casusniveau** toezicht houdt op de uitvoering.
In de praktijk creëert dit een complexe driehoeksrelatie tussen OM, Raad en jeugdreclassering. Daarbij is de vraag hoe succesvol en adequaat de Raad zijn rol van toezichthouder op de uitvoering van jeugdreclassering kan vervullen.
De vraag is of de nieuwe situatie, de toezichtsfunctie, gehandhaafd moet blijven en zo ja, of deze niet beter bij een andere organisatie belegd kan worden.

- **Wie voert jeugdbescherming uit?**

Ook hier speelt de vraag of de rechter bepaalt welke gecertificeerde organisatie de jeugdreclasseringsactiviteiten uitvoert of dat gemeenten dat bepalen.

- **Toezicht op systeemniveau en Certificering**

Toezicht op systeemniveau behelst in ieder geval: toezicht op kwaliteit en toezicht op beschikbaarheid van benodigde zorg. Het is logisch dat dit toezicht belegd wordt bij de Inspecties die samenwerken onder de vlag van Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ). Het verdient overweging om dit samenwerkingsverband ook de certificering van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsorganisaties uit te laten voeren.

- **Regionale samenwerking en leveringsplicht aanvullende zorg.** Zie discussiepunten jeugdbescherming.

Bijlage 2

B2 Verslag expertmeeting 11 april 2012

Op weg naar een eindbeeld

Aanwezig	Noor Focken (VNG), Michiel Emmelkamp (G4), Frieda Both (G32), Harry van den Bosch (Jeugdzorg Nederland), Hans van de Donk (Raad voor de Kinderbescherming), Jenny Bosma (VWS), Marise Hueber (VWS), Corina de Volder (VenJ), Anna van Beuningen (VenJ), Eline Moerenhout (VenJ), Dick Brons (VenJ). Voorzitter: Bram van Dijk (DSP-groep)
Afwezig	Ab Czech (G32)
Notulist	Karin Schaafsma (DSP-groep)
Datum	11 april 2012

Inleiding

Deze bijeenkomst vindt plaats om de decentralisatie van jeugdbescherming (JB) en jeugdreclassering (JR) naar gemeenten nader te doordenken. De wettelijke kaders voor de decentralisatie hebben in grote lijnen al vorm gekregen. Belangrijk is die kaders nu tegen het licht te houden en aan te scherpen vanuit het perspectief van gemeenten, de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdzorgorganisaties die de JB en JR uitvoeren.

Het gesprek is bedoeld als open en inhoudelijke gedachtewisseling, onderhandelingen vinden plaats op een ander moment en een andere plaats.

Twee notities dienen als input: de notities 'Standpunt gemeenten ten aanzien van jeugdbescherming' van de VNG (dd. 4 april 2012) en 'Transitie Jeugdbescherming en jeugdreclassering' van DSP-groep, waarin een aantal thema's benoemd staan.

Het is de bedoeling om zowel JB als JR te bespreken, maar uiteindelijk komt alleen JB aan de orde, wat de sterke behoefte oproept aan nog een dergelijke bijeenkomst met JR als centraal onderwerp.

Samenvatting

- Er bestaat overeenstemming over het belang van situationeel handelen wanneer er een JB-maatregel wordt uitgesproken. De uitvoering van de JB-maatregel mag en kan niet los staan van overige (jeugd)zorg en ondersteuning, op alle sociale domeinen (huisvesting, inkomen, schuldenproblematiek, etc.).
- Er bestaat geen overeenstemming over de vormgeving van de sturingsmogelijkheden van gemeenten wat dit betreft. Dit vraagstuk spitst zich toe op de vraag wie uiteindelijk de inzet van de overige zorg bepaalt wanneer een JB-maatregel door de rechter is opgelegd. Duidelijk is dat samenwerking en overleg op dit punt noodzakelijk zijn. Maar VenJ ziet de (gezins)voogd (en in zijn verlengde de gecertificeerde instelling voor JB en JR) uiteindelijk als de meest logische en geëigende persoon om te beslissen over de inzet van overige zorg en ondersteuning, terwijl de gemeenten dit (via de reeds bij het gezin betrokken hulpverlening) mede willen bepalen – en dat ook wettelijk willen vastleggen.
- Iedereen is het er wel over eens dat doorzettingsmacht (bij verschil van inzicht over in te zetten zorg en beschikbaarheid van zorg) belegd moet worden. Genoemd in dit verband is de wethouder.

- Het uitgangspunt dat uitvoering van JB en aanbod van overige (jeugd)zorg niet binnen één organisatie samengebracht mogen worden, lijkt gedeeld te worden. Dit komt echter in conflict met de wens van gemeenten om de mogelijkheid te creëren meerdere (gecertificeerde) instellingen een gezinsvoogd te kunnen laten leveren.
- Er bleek onduidelijkheid over de reikwijdte van de leveringsplicht van gemeenten. VenJ wil die leveringsplicht beperken tot de uitvoering JB en JR.
- Door VenJ wordt de optie neergelegd het vraagstuk van sturing op de samenhang van de JB-maatregel met de overige zorg en ondersteuning onderdeel te laten zijn van de kwaliteitseisen die aan instellingen worden gesteld en dit dus als onderwerp op te nemen in het certificeringstraject.

VERSLAG

Sturing door gemeenten: belang van situationeel handelen

Een van de centrale vragen is hoe gemeenten – die verantwoordelijk worden voor de JB – sturing kunnen uitoefenen op de manier waarop JB wordt uitgevoerd. Hierbij gaat het in de eerste plaats om regie op de samenhang van vrijwillige en gedwongen hulp en andere taken op het sociale domein (wonen, inkomen, etc.). In de nieuwe situatie willen gemeenten maatregelen JB niet als losstaand zien, maar nadrukkelijk uitgaan van een integrale hulpverlening aan kind en gezin, waarbij gedwongen JB-maatregelen onderdeel uitmaken van een doorlopend proces (zorg en ondersteuning voor, tijdens en ook na de maatregel). Hierop wordt aangevuld dat het gezin niet altijd in beeld is; soms wordt een maatregel JB uitgesproken voor een gezin dat onbekend is bij de hulpverlening.

Het in samenhang met andere zorg/steun inzetten van de JB-maatregel, vraagt – zo betoogt Frieda Both – om situationeel handelen, waarbij er een gelijkwaardig overleg moet zijn tussen de reeds aanwezige hulpverlening in het gezin (bijvoorbeeld de gezinscoach) en de (gezins)voogd. Gemeenten plaatsen daarom ook hun kanttekeningen bij het uitgangspunt dat VenJ nu hanteert in de voorbereidingen op van de wetstekst, namelijk dat de instelling voor JB bepaalt welke aanvullende zorg nodig is en wie die moet uitvoeren.

Harry van den Bosch onderstreept het nut van samenwerking tussen (gezins)voogd en andere in het gezin aanwezige (jeugd)zorg. Zij staan naast elkaar en maken in nauwe samenwerking een plan.

Daarop wijst Frieda Both op de noodzaak dit overleg/deze samenwerking en samenspraak ook wettelijk te borgen. Belangrijk vindt zij ook dat melden van zorgen over een veilige ontwikkeling van het kind niet leidt tot parallelle lijnen; noemt een voorbeeld van een gezinsmanager die al in het gezin werkt en geconfronteerd wordt met een gezinsvoogd.

Relativering

Ook Hans van de Donk is positief over de notitie van de VNG waarin de integraliteit van gedwongen en vrijwillige zorg wordt neergelegd. Raadsonderzoekers zoeken hun informatie ook altijd bij de hulpverlening die al in het gezin aanwezig is. Hij wijst er verder op dat het gesprek zich focust op een zeer kleine en selecte groep gezinnen voor wie vrijwillige hulp niet (meer) werkt.

Huidige situatie: probleem van de schutting en de wachtlijsten

Harry van den Bosch wijst erop dat in de huidige situatie veel problemen op de gezinsvoogd afgeschoven worden, wanneer de hulpverleners die (al) in het gezin werken onmachtig zijn en/of handelingsverlegen. De gezinsvoogd functioneert vaak in een situatie waarin niet goed wordt samengewerkt en waarin er lange wachtlijsten en wachttijden bestaan. Hij herinnert ons eraan dat de gezinsvoogd het in de huidige situatie altijd moet doen met de beperkte mogelijkheden die de realiteit (het 'ecologisch systeem van de regio') hem biedt. Er kan wel een indicatie zijn, maar dat betekent nog niet dat de zorg beschikbaar is. Het nieuwe stelsel biedt kansen om deze situatie te verbeteren en de gezinsvoogd meer/beter ingebed te laten zijn in het systeem van regionale voorzieningen die kunnen leveren wat nodig is.

Hij stelt ook dat de gezinsvoogd niet beperkt mag worden in zijn gezag.

Onderscheid tussen gezag voeren en zorg coördineren/inzetten

Daarna ontstaat een discussie over de rol van de gezinsvoogd en blijkt dat er begripsverwarring is tussen gezag voeren en zorg coördineren.

Het gezag – soms deels – van de ouders overnemen is de taak en verantwoordelijkheid van de gezinsvoogd die hij via de rechter krijgt, evenals toezicht houden op de veiligheid van het kind. Dat is de kern (en ook de waarde) van de JB-maatregel en hierin kan en mag de gezinsvoogd niet beperkt worden. Dat is ook geen discussiepunt.

Een discussiepunt is wel: rol en verantwoordelijkheid van de gezinsvoogd ten aanzien van het hulpverleningssysteem rondom het gezin. Wat betekent het uitgangspunt van situationeel handelen (integraliteit van zorg en hulp) voor die rol? Daarmee komen we terug bij het kritiekpunt van de gemeenten op VenJ dat vindt dat de gezinsvoogd/gecertificeerde instelling voor JB en JR moet bepalen welke hulp wordt ingezet en wie die uitvoert.

Dick Brons licht toe waarop deze keuze is gebaseerd. Dit is gebeurd vanuit de overweging om snel en daadkrachtig te kunnen handelen, zonder teveel schakels, zonder tijdsverlies door teveel overleg.

Snelheid en weinig schakels is ook de inzet van gemeenten, stelt Frieda Both. Maar gemeenten willen niet overgeleverd zijn aan de gecertificeerde instellingen/voogden.

Eline Moerenhout wijst in dit verband op het uitgangspunt dat er ruimte moet zijn voor professionals om hun eigen professionele afwegingen te maken. Dat vraagt vertrouwen, ook van gemeenten.

Anna van Beuningen stelt dat de gezinsvoogd vanuit zijn verantwoordelijkheid en professionaliteit en in samenspraak met de betrokken hulpverlening uiteindelijk degene is die de knoop moet doorhakken over welke zorg ingezet moet worden.

Eline Moerenhout beaamt dat dit de verantwoordelijkheid van de voogd is. Zij merkt op dat er in de praktijk weinig verschil in inzicht tussen gezinsvoogd en bijvoorbeeld een gezinscoach of wijkteam zal bestaan.

Verder wordt ook benoemd dat doorzettingsmacht bij verschil van inzicht belegd moet worden – bijvoorbeeld bij de wethouder.

Een of meerdere gecertificeerde instellingen voor JB en JR

Frieda Both stelt ter discussie dat er maar één gecertificeerde instelling zou mogen zijn die JB en JR uitvoert:

- Gemeenten vinden het belangrijk dat meerdere gecertificeerde instellingen een (gezins)voogd kunnen leveren vanuit een andersoortige expertise. Soms is het bijvoorbeeld beter om een (gezins)voogd met expertise op het gebied van licht verstandelijke beperking in te zetten in een gezin.
Gemeenten willen ook niet vastzitten aan één organisatie, willen geen monopoliepositie. Door het zo apart te stellen krijg je ook geen 'ownership' van gemeenten, stelt zij.
- Gemeenten willen bovendien niet dat de voogd inkoopt bij zijn 'eigen' instelling (zijnde de gecertificeerde instelling).

Harry van den Bosch stelt dat expertise van de (gezins)voogd niet versnipperd moet worden door die te verspreiden over meerdere organisaties; het gaat om specifieke knowhow die gebundeld moet worden binnen één organisatie. Die expertise betreft het zorgvuldig tegen elkaar afwegen van de rechten van de ouders (om op te voeden) en de rechten van een kind (veilige ontwikkeling). Dit proces van wegen is complex, daarvoor zijn ook checks and balances nodig. En uiteindelijk beslist de rechter.

Noor Focken ziet dit anders, het gaat wat haar betreft over professionaliteit die wel binnen verschillende organisaties in stand gehouden en gevoed kan worden.

Misverstand

Dick Brons wijst op een misverstand. De gezinsvoogd kan geen zorg vanuit zijn 'eigen' organisatie (de gecertificeerde instelling voor JB en JR) inzetten, gecertificeerde instellingen voor JB en JR mogen namelijk geen zorg aanbieden. Hij licht toe dat voor dit model is gekozen op basis van het uitgangspunt dat uitvoering van JB en aanbod overige (jeugd)zorg niet binnen één organisatie samengebracht mogen worden.

Frieda Both prijst dit uitgangspunt, maar brengt hiertegen in dat het niet efficiënt is wanneer er maar één gecertificeerde instelling mag zijn voor alleen JB en JR. Daarmee wordt een ongewenste extra schakel geïntroduceerd.

Dick Brons vat de discussie samen met de vaststelling dat er vooralsnog twee posities benoemd worden: apart positioneren van JB en JR of breed positioneren van JB en JR met als nadeel het vermengen van de uitvoering van JB/JR en andere zorg binnen (meerdere) organisaties.

Inkoop van zorg en leveringsplicht

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor goede zorg en ook financieel verantwoordelijk. Michiel Emmelkamp stelt dat gemeenten verantwoordelijkheid krijgen over de gehele keten en dat het dus niet zo kan zijn dat de rechter of een gecertificeerde instelling buiten de gemeente om zorg kan toewijzen.

Hans van de Donk brengt hiertegen in dat een staatsbeslissing om in te grijpen in het gezin ((deels)overnemen van het gezag van de ouders) de waarborg vraagt dat die zorg met prioriteit geleverd wordt.

Anna van Beuningen stelt dat VenJ de gemeenten absoluut niet buiten spel wil zetten, maar als het in een gezin niet meer gaat en men naar de rechter stapt, moeten er snel een (gezins)voogd en zorg geleverd worden. Dat is in de huidige situatie ook zo.

Frieda Both stelt opnieuw dat samenhang wezenlijk is – en dat het niet alleen gaat om de inzet/vervolg van jeugdzorg. Zeker zo belangrijk zijn andere kwesties die opgelost moeten worden, zoals huisvesting, schulden, stagnerende uitkering, voordat de eigenlijke hulpverlening kan

beginnen. Zij is bang dat de gezinsvoogd vooral kijkt naar jeugdzorg en niet of veel minder naar die andere sociale domeinen.

Voorts blijkt in het gesprek onduidelijkheid te bestaan over de reikwijdte van de leveringsplicht.

VenJ wil die leveringsplicht beperken tot de uitvoering JB en JR.

Hoe sturing op integraliteit van zorg vorm te geven?

Anna van Beuningen vraagt zich af hoe het uitgangspunt van integrale zorg vormgegeven kan worden. Geopperd wordt om dit te zien als onderdeel van de kwaliteitseisen en mee te nemen in het certificeringstraject. Dat traject loopt tot 2015, veel is nog onduidelijk en oningevuld.

Anna van Beuningen stelt dat kwaliteitseisen in de wet en niet in het certificeringstraject thuishoren.

Frieda Both verbindt sturing door de gemeenten aan de rol aan van eerstelijns wijkteams – die

momenteel in vele gemeenten gevormd worden – en waarin een brede/multidisciplinaire deskundigheid aanwezig is. Wanneer zwaardere zorg nodig is, wordt die ingevlogen (erbij halen, niet doorschuiven). Afstemming vindt in de optiek van de gemeenten plaats in die teams.

Anna van Beuningen vraagt zich af hoe gemeenten in deze situatie aan kostenbeheersing kunnen doen. Frieda Both: budgetten toewijzen aan wijkteams en voortgangsgesprekken voeren.

Advies van Hans van de Donk is zo weinig mogelijk wettelijk te regelen en zoveel mogelijk ruimte en verantwoordelijkheid te geven aan de professionals. Hij wijst fijntjes op het feit dat het ook nooit gelukt is om via indicatiestelling de kosten te beheersen en schaars beschikbare zorg toegankelijk te houden – zoals wel de bedoeling van indicatiestelling was.

Afsluiting

Dick Brons besluit de bijeenkomst met de constatering dat dit gesprek zeer nuttig was en dat de mogelijkheden die vernieuwing van het stelsel biedt meer doordacht zouden moeten worden – hetgeen helaas behoorlijk gefrustreerd wordt door de tijdsdruk waaronder de wetstekst tot stand moet komen.

Bijlage 3

B3 verslag van expertmeeting 16 april 2012

Op weg naar een eindbeeld

Verslag van de expertmeeting over decentralisatie jeugdreclassering en jeugdbescherming

Aanwezig	Peter Siebers (Raad) Jolande Calkoen (kinderrechter), Linda Dubbelman (landelijke Jeugdofficier), Jan Dirk Sprokkereef (voorzitter BJZ Utrecht), Jurgen van der Wal (provincie Noord-Holland), Dick Brons, Anna van Beuningen, Maurice Kempen, Carline Carati (VenJ). Voorzitter: Bram van Dijk (DSP-groep), verslag: Karin Schaafsma
Datum	16 april 2012

1 Korte inleiding

VenJ is bezig met een stelselwijziging. Inzet van VenJ is het goed onderbrengen van de JB- en JR-ketens in het nieuwe stelsel, zonder te verliezen aan effectiviteit en snelheid (eerder te winnen). VenJ is nu beland in een fase waarin het eindbeeld completer gemaakt moet worden en prioriteiten gesteld moeten worden. De notitie van DSP-groep geeft weer wat er tot nu toe aan beleid is ontwikkeld. De expertmeeting is bedoeld om het eindbeeld completer te krijgen en aandachtspunten te benoemen.

2 Samenvatting

De belangrijkste observaties en adviezen die uit deze expertmeeting naar voren kwamen waren:

- Overleg/onderhandeling tussen gemeenten en de ministeries (en dus ook aansturing vanuit de ministeries) zal een ander (sturings)model vereisen dan bij de provincies het geval was.
- De certificering en het handboek met (erkende) productomschrijvingen (zoals gemaakt voor jeugdreclassering) zijn belangrijke bakens voor een stelsel waarin een grote mate van uniformiteit in het aanbod (kwaliteit, aantal beschikbare uren) vereist is. Men stelt vast dat in de wet vastgelegd moet worden dat de professionals van de gecertificeerde instellingen werken volgens erkende en in een handboek vastgelegde methodieken en heldere productomschrijvingen, waarin de benodigde tijdsinvestering en deskundigheid benoemd staat.
- Men is het erover eens dat een meldpunt/AMK op regionaal niveau georganiseerd moet worden. Een regionaal meldpunt/AMK vraagt om één ICT systeem en één methodiek en afstemming met de Raad – advies is: maak bij het inrichten gebruik van de opgebouwde expertise hieromtrent. Een regionaal meldpunt/AMK moet gecertificeerd zijn.
- Behoud van expertise en capaciteit bij de overgang naar het nieuwe stelsel is zeker van belang waar het gaat om 24-uurs bereikbaarheid.
- Discussie over de bevoegdheden van de (gezins)voogd over het bepalen welke aanvullende zorg ingezet moet worden. Conclusie: laat dit aan de professional (voogd) over en zorg dat er niet getornd wordt aan de wettelijke bevoegdheden van de voogd.
- Toets de combinatie van wettelijke bevoegdheden van gemeenten.
- In het licht van mogelijke willekeur en verschillen tussen gemeenten is een adequate rechtsbescherming van burgers van belang. Hoe die gestalte moet krijgen is nog een vraag.
- Hartenkreet is om niet 'alles dicht te regelen'. Dit zou de inzet, motivatie en betrokkenheid van gemeenten teveel verkleinen – terwijl zij juist een motor zijn binnen het nieuwe stelsel.

3 Verslag

1 Grootste bedreigingen en kansen (algemeen)

Jeugdofficier

- Kans: meer verbinding tussen vrijwillige/ambulante zorg en verplichte zorg in gedwongen kader – wat in huidige situatie vaak te los van elkaar staat; dit biedt onder meer de kansen: minder hulpverlening in een gezin, meer overzicht.
- Bedreiging: als gemeenten zeggingskracht krijgen over de in te zetten zorg, kunnen grote verschillen tussen gemeenten ontstaan en daarmee rechtsongelijkheid.
- Dilemma: waarom zouden gemeenten JB en JR willen uitvoeren, als dit gecontroleerd wordt door VenJ zonder dat zij zeggenschap zouden krijgen?

Provincie Noord Holland

- In huidige situatie is justitie/JR voor provincies 'een pakket dat tot achter de komma geregeld is', je kunt als provincie niet veel anders dan uitvoeren. Voor gemeenten zal dit in de toekomst waarschijnlijk ook gelden.
- Focus van gemeenten ligt niet zozeer op justitie, maar op preventie en vrijwillige inzet; daar moet (ook) nog heel veel gebeuren.
- Kans: alles in een hand biedt perspectief.
- Bedreiging: extra schakel wanneer je enerzijds een lage drempel voor het CJG wenst, anderzijds meldingen over bedreigde ontwikkeling van een kind ver weg wilt plaatsen (omdat deze de lage drempel van het CJG in gevaar brengen).

BJZ

- Kans: dat het stelsel eenvoudiger wordt; nu lopen wij als BJZ aan tegen 8 financiële regelingen en 3 overheidslagen in een gezin; decentralisatie waarbij financiële regelingen in een overheidshand komen (die van de gemeente) is zeer positief en gewenst.
- Kans: ook voor JR is de pedagogische context van belang, dus ook hier meer samenhang. Juicht toe dat gemeenten zich hier mee bezig gaan houden (deel van de provincies doet dat nu niet, ziet zichzelf wat dit betreft meer als 'doorgeefluik' van VenJ) en pleit ervoor dit punt van samenhang ook op te nemen in de certificering.
- Kans: certificering. Certificering biedt de kans om tussen de twee uitersten (twee rotsen) door te laveren, namelijk enerzijds een versnipperde situatie waarin gemeenten op eigen houtje van alles bepalen en anderzijds een situatie waarin gemeenten niet meer zijn dan doorgeefluik van VenJ.
- Risico: JR als een losstaand iets, dat los georganiseerd is.
- Geen issue: gemeentelijke beleidsvrijheid is niet aan de orde waar het gaat om de uitvoering van JR en JB, omdat de rechtsgelijkheid in het geding is (mag geen ongelijkheid tussen gemeenten zijn); taak van de gemeente is hier het operationeel goed laten uitvoeren.

Raad

- De uitvoering van JB en JR is een vak, overheidsingrijpen op de privésfeer door de overheid vraagt dat die overheid strenge (kwaliteits)eisen stelt op organisatieniveau en qua professionaliteit; beiden moeten opgenomen worden in de certificering.

2 Jeugdreclassering

Gecertificeerde instellingen: deelcertificaten mogelijk?

Discussie over de vraag of er één of meerdere gecertificeerde instellingen moeten zijn voor de uitvoering van JR. En of deze gecertificeerde instellingen in dat geval allemaal hetzelfde uitvoeren. Moeten al deze instellingen bijvoorbeeld óók de expertise hebben die nu ligt bij de William Schrikker Groep en het Leger des Heils? Of willen we WSG en LdH werkers in staat stellen een (deel)certificaat te behalen?

In de huidige situatie wijst de rechter JR toe en geeft aan welke specifieke expertise gewenst is. Hiervoor geeft het advies van de Raad de overwegingen. Overigens werken WSG en LdH in huidige situatie onder mandaat van BJZ.

Toewijzen van gecertificeerde instelling en aanvullende zorg

Discussie over wie in het nieuwe stelsel moet bepalen welke gecertificeerde instelling JR uitvoert en welke aanvullende (vrijwillige) zorg ingezet wordt. Is dat de rechter of de gemeente? In deze discussie worden de volgende argumenten en overwegingen geformuleerd:

- De Raad geeft – net als in de huidige situatie - een functionele specificatie mee aan de rechter in zijn advies. Op basis daarvan wijst de rechter toe.
- Wat betekent het concreet om 'de gemeente' de regie te geven? Gebeurt dat via de professionals? Welke professionals? De ambtenaar (zoals in Duitsland gebeurt)? Of de gezinscoach vanuit het CJG? Of...?
- Hoe heeft de officier van Justitie de garantie dat er voldoende uren voor toezicht beschikbaar zijn? De benodigde uren staan benoemd in het Handboek voor JR, waarin het product beschreven staat, inclusief de methodiek. Overigens heeft de officier die garantie in de huidige situatie niet (altijd) en bestaat er variatie in de tijd die door de jeugdreclasserder besteed wordt.
- Omdat methodieken en producten naar alle waarschijnlijkheid zullen veranderen in de loop van de jaren, stelt men dat in de wet vastgelegd moet worden dat de professionals van de gecertificeerde instellingen werken volgens erkende en in een handboek vastgelegde methodieken en heldere productomschrijvingen, waarin de benodigde tijdsinvestering en deskundigheid benoemd staat.
- In het huidige stelsel lopen betrokkenen ook op tegen het feit dat er bepaalde zorg niet beschikbaar is, bijvoorbeeld ITB – waarvoor soms apart financiering geregeld moet worden.
- Men vraagt zich af of het in deze situatie wenselijk/mogelijk is voor burgers om in het kader van het Beginselenrecht in beroep te gaan op het moment dat zij de in hun ogen verkeerde zorg toegewezen krijgen.

Cruciaal uitgangspunt is rechtsgelijkheid; het mag niet zo zijn dat inwoners van gemeente A te maken krijgen met een andere situatie en andere mogelijkheden dan in gemeente B.

Sturingsmodel

- Provincies overleggen/onderhandelen in het huidige stelsel via het IPO met de ministeries VWS en VenJ over kwaliteitseisen en te besteden uren. Overleg/onderhandeling tussen gemeenten en de ministeries (en dus ook aansturing vanuit de ministeries) zal een ander (sturings)model vereisen. In de eerste plaats gaat het om zo'n 400 gemeenten (tegenover 13 provincies); als overleg en onderhandelingspartners zijn VNG en IPO bovendien anders van aard.
Punt van verschil is ook, dat de provincies er in het verleden financieel wat gunstiger voor stonden dan de gemeenten nu, meer reserves hadden van waar uit zij eventueel konden voorfinancieren.

- Voorts is het de vraag hoe de regio-indeling – waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn – zal verlopen, hoe de gemeenten in de regio gaan samenwerken en hoe het gesprek met de beide ministeries vervolgens zal verlopen.
- De certificering en het handboek Jeugdreclassering (als uniforme methode) zijn in deze context belangrijke bakens, zo stelt men.
- De vraag of en hoe vanuit het ministerie gestuurd moet worden op samenwerking tussen gemeenten, blijft vooralsnog onbeantwoord.

Verdeling van middelen

Men vraagt zich af of er zoiets als een 'verdachtenratio per gemeente' wordt gemaakt: per gemeente en per regio zal het aantal JR trajecten verschillen, wordt de financiering daarop afgestemd? Op basis waarvan worden de middelen verdeeld?

En hoe zal dit gaan binnen een regiogemeente? Als een van de gemeenten binnen de regio veel meer zorg 'opmaakt' dan een andere gemeente binnen dezelfde regio?

De 'onderlinge' gedachte vanuit het verzekeringswezen wordt ingebracht als model: de regiogemeenten vormen een 'pool' en delen samen de risico's.

Beleidsvrijheid versus rechtsgelijkheid

Het wetsvoorstel van VenJ gaat uit van maximale beleidsvrijheid van gemeenten (naar analogie van de Wmo). Belangrijk, zo stelt VenJ, is om te bepalen waar – uitgaande van de gemeentelijke regierol – die beleidsvrijheid ophoudt.

Die beleidsvrijheid is aanleiding voor de grote zorg dat hierdoor verschillen tussen gemeenten gaan ontstaan (en dus rechtsongelijkheid). Daar komt bij, zo signaleert men, dat gemeenten in toenemende mate de neiging hebben om te kiezen voor sancties/boetes in plaats van begeleiding of zorg. Het voorbeeld van de leerplichtwet wordt in dit verband genoemd (niet voor niets, via de leerplichtwet is er een grote instroom in de JR, er bestaat samenhang tussen verzuim en criminaliteit). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor handhaving van de wet op de leerplicht. Tussen gemeenten zijn er verschillen in de manier waarop dit gebeurt. Leerplichtambtenaren in diverse gemeenten neigen naar het opleggen van boetes/dwangsommen – hetgeen niet strookt met de visie van de jeugdofficieren die het inzetten van zorg/begeleiding, gericht op het hele gezinssysteem, veel effectiever achten.

Leerplicht en de strafrechtelijke route op een eenduidige, uniforme manier samen laten gaan is moeilijk - juist omdat het hier gaat om beleidsvrijheid van de gemeenten. Het lukt ook al jaren niet om regionale bureaus leerplicht te realiseren.

Overigens wordt in dit verband gewezen op het belang van preventie: vroeg op scholen met begeleiding te beginnen. Hier is veel winst te behalen – een taak die men gemeenten wel ziet oppakken.

Tenslotte wordt opgemerkt dat wanneer de strafrechter zorg oplegt (voorwaarden in samenhang met een jeugdreclasseringsmaatregel), zeker moet worden gesteld dat deze ook worden geleverd.

De knip bij 18 en 23 jaar

Een ander aandachtspunt is hoe de flexibele grens tussen jeugdstrafrecht en gewoon strafrecht vorm moet krijgen na de invoering van het adolescentenstrafrecht. Wie gaat (jeugd)reclassering van 18-23 jarigen uitvoeren en waar moet de koppeling tussen jeugdreclassering en volwassenenreclassering gelegd worden? Het gaat hier bovendien om twee aparte financieringssystemen.

3 Jeugdbescherming

Signaleren en melden

- Over de vraag hoe een meldpunt (inclusief een AMK) in te richten in het nieuwe stelsel, zijn de meningen aanvankelijk verdeeld. Aan een kant wordt geconstateerd: wanneer een meldpunt/AMK apart van het CJG georganiseerd wordt, ontstaat de keten: CJG – AMK – Raad; is dat niet een schakel teveel? Aan de andere kant: wanneer het CJG geassocieerd raakt met het melden van kindermishandeling en andere zorgen over de veilige ontwikkeling van een kind, verdwijnt de lage drempel. 'Je kunt niet lief zijn aan de voorkant en slaan aan de achterkant.' Bovendien: de politie is in de praktijk de grootste/belangrijkste zorgmelder en zal niet bij een CJG willen melden maar bij een centraal, regionaal punt. Alleen al om die reden is het goed een regionaal meldpunt in te richten (waarvan het AMK deel uitmaakt).
- Een regionaal meldpunt/AMK vraagt om één ICT systeem en één methodiek en afstemming met de Raad – advies is: maak bij het inrichten gebruik van de opgebouwde expertise hieromtrent. Ook met betrekking tot het type meldingen. Een zorgmelding en een AMK melding zijn in het huidige systeem verschillend.
- Een regionaal meldpunt/AMK moet gecertificeerd zijn, al was het alleen al vanwege het feit dat het achter de rug van een gezin om informatie moet kunnen opvragen (een dergelijk ingrijpen vraagt waarborgen vanuit de overheid).
- Een meldpunt aan de Raad koppelen is een slecht idee. In veel gevallen is niet veel aan de hand, de Raad vindt een goede voorselectie belangrijk. Criteria voor de Raad om een onderzoek te starten zijn: aantoonbaar risico en hulp in vrijwillig kader aantoonbaar niet gelukt. Snelheid van werken is overigens sterk bevorderd door participatie in casusoverleg van het VeiligheidsHuis.
- Overigens ontstaat discussie over de rol van het VH in relatie tot die van het CJG aan de hand van de vraag hoe geschakeld kan worden tussen lichte varianten van hulp en dwang en drang.

Verwijsindex

Belangrijke vraag voor de toekomst (nieuwe stelsel) is: waar komen straks de signalen vandaan? Hoe weet je bijvoorbeeld dat een jongere in de 'vrijwillige keten' wordt besproken? De verwijsindex zal hier een belangrijk instrument zijn, maar wie moeten daar op aansluiten? En werkt die verwijsindex voldoende? (overigens doet DSP-groep hier momenteel onderzoek naar). Is het gebruik van de verwijsindex bijvoorbeeld eenduidig en komen er ook de jongeren in te staan die erin horen? Belangrijk is het om een onderscheid te maken/houden tussen zorgen en risico's. Er bestaan namelijk nu al verschillen tussen gebruik van de verwijsindex bij gemeenten. Sommige gemeenten melden alle informatie (handig in verband met casusoverleg), andere alleen risicojongeren/jeugdigen. De Verwijsindex is ook een belangrijk instrument wanneer gezinnen verhuizen.

Behoud expertise en capaciteit

Behoud van expertise en capaciteit bij de overgang naar het nieuwe stelsel is zeker van belang waar het gaat om 24-uurs bereikbaarheid. BJZ heeft iedere nacht 2 auto's klaar staan en experts beschikbaar. Dat is iets anders dan 24-uurs telefonische bereikbaarheid. Overigens wordt naar aanleiding van bovenstaand punt ook geconstateerd hoe belangrijk schaalgrootte is.

Kafka

- Is er een visie (en ook controle) op hoe gemeenten de grote hoeveelheid wettelijke taken die zij krijgen in onderlinge samenhang uitvoeren? Zij zouden een burger op die manier namelijk

behoorlijk klem kunnen zetten: 'als u niet meewerkt, korten wij op uw uitkering en krijgt uw oma geen scootmobiel.' Welke waarborgen zijn er eigenlijk, dat gemeenten de bevoegdheden die zij vanuit die wettelijke taken krijgen, niet foutief en willekeurig koppelen?

- In ieder geval moet de burger (cliënt) zijn recht kunnen halen wanneer er sprake is van willekeur. De vraag is hoe. Genoemd worden: ombudsman (maar dan moet elke regiogemeente een ombudsman hebben), via de (jeugd/kinder) rechter of via de bestuursrechter (geen ideale oplossing).

Aanvullende zorg

Wie moet bepalen dat en welke aanvullende zorg er nodig is in het verlengde van een JB-maatregel? De rechter, de voogd/de gecertificeerde instelling?

Conclusie: laat het bepalen welke aanvullende zorg nodig is/ingezet moet worden aan de professional over (de voogd) en zorg dat er niet getornd wordt aan de wettelijke bevoegdheden van de voogd. *Zie ook het verslag van de expertmeeting op 11 april 2011 – waar deze zelfde discussie uitgebreid gevoerd werd en vergelijkbare argumenten en inzichten te berde werden gebracht.*

Niet alles vastleggen

Gesteld wordt dat eenheid en een juiste manier van werken maar in beperkte mate wettelijk vastgelegd kan worden en vooral gaandeweg ontstaat, volgens het principe 'wat werkt' – en dat dit dus tijd nodig heeft. Dat principe moet wel gevoed worden vanuit onderzoek (wat werkt wel/niet) – onderzoek is daarom cruciaal.

Er bestaan ook andere mechanismen die kunnen zorgen voor een goede werkwijze, zoals

- Certificering (die professionaliteit moet garanderen en bevorderen, dat wil zeggen deskundigheid van de professional en professionaliteit van de organisatie). Certificering creëert voorwaarden voor het vermijden van willekeur.
- Benchmarking. Het vaststellen van prestatie-indicatoren (in samenwerking met de VNG).
Aanvulling: vergeet daarbij niet gebruik te maken van bestaande expertise op dit terrein.

Hartenkreet is in ieder geval om niet 'alles dicht te regelen' – dat zou de inzet, motivatie en betrokkenheid van gemeenten teveel verkleinen – terwijl zij juist een motor zijn binnen het nieuwe stelsel.

Verder wordt het advies neergelegd om de stelselwijziging op zichzelf zo beperkt mogelijk te houden en vooral ook oog te blijven hebben voor andere urgente zaken die de (jeugd)zorg, JB en JR betreffen.



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.