

NOTITIE REGIOVISIE GEDWONGEN KADER

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	3
1.2	Uitgangspunten kabinet	4
1.3	Bezuinigingsopdracht	5
1.4	Effecten van decentralisatie voor de jeugdzorg	5
1.5	Waarom een regiovisie?	6
2	Jeugdzorg in gedwongen kader	6
2.1	Specifieke kenmerken van jeugdzorg in gedwongen kader	6
2.2	Diverse vormen van jeugdzorg in gedwongen kader	7
2.3	Gecertificeerde Instellingen	9
2.4	Effecten van decentralisatie voor Jeugdzorg in gedwongen kader in het bijzonder	10
3	De praktijk: van vrijwillig naar gedwongen kader	10
3.1	Visie	10
3.2	Doelen en criteria m.b.t. hulp in gedwongen kader	11
3.3	Processen	11
4	De gemeente en de Raad voor de Kinderbescherming	15
4.1	De positie van de Raad voor de Kinderbescherming	15
5	Aanpalende domeinen en verbindingen	16
5.1	Jeugdzorgaanbieders	16
5.2	AMHK	16
5.3	(Jeugd-)AWBZ en Zorgkantoor	17
5.4	Passend Onderwijs	18
5.5	Participatiewet	18
5.6	Openbare Orde en Veiligheid	18
6	Informatie en dossiervorming	19
7	Monitoring	21
8	Risicomanagement	22

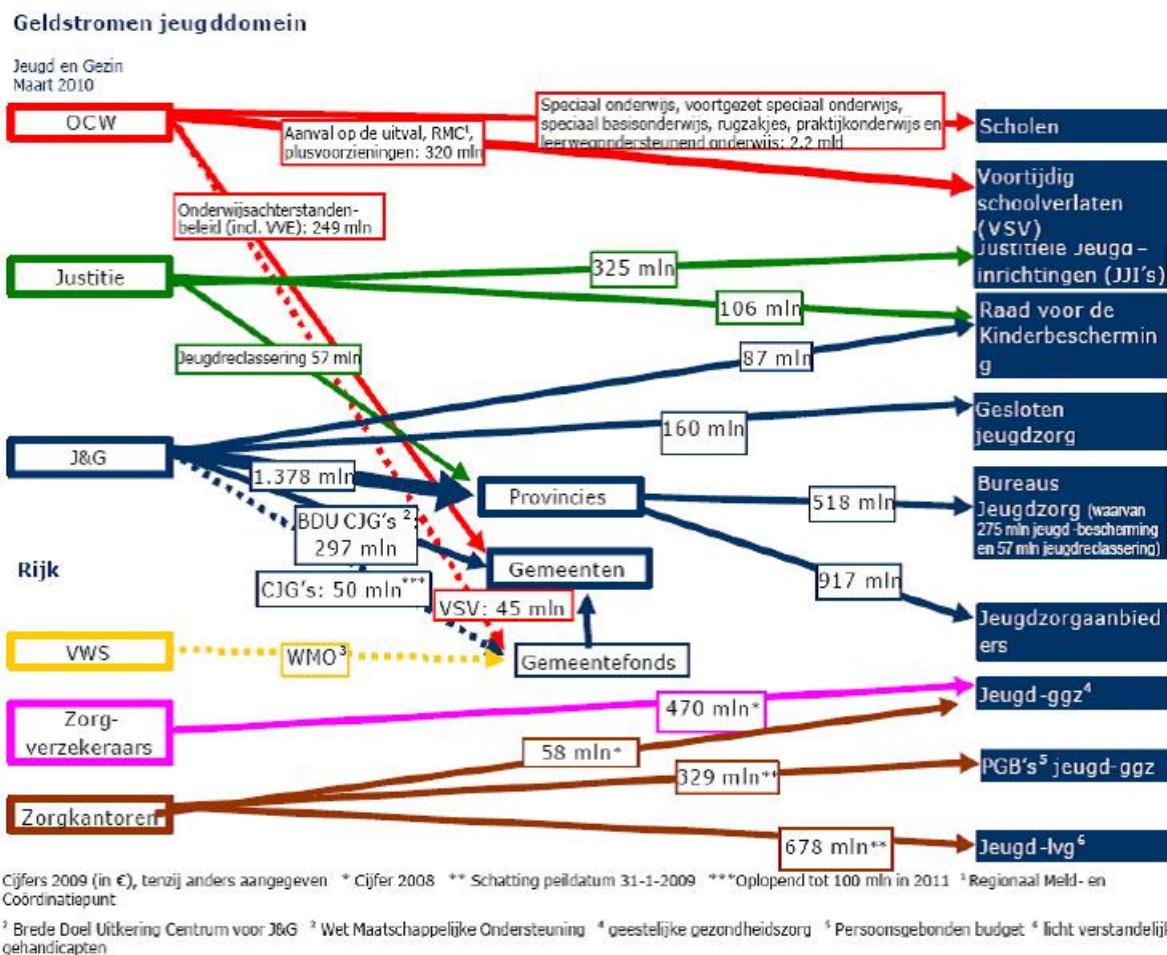
1 Inleiding

In 2015 voert het rijk diverse decentralisaties door, waaronder die van de zorg voor jeugd. De decentralisatie van de jeugdzorg is verankerd in de Jeugdwet. Deze wet heeft tot doel het jeugdstelsel te vereenvoudigen en efficiënter en effectiever te maken. Het voorstel voorziet in een bestuurlijke en financiële decentralisatie van alle ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden naar gemeenten. De gemeenten worden verantwoordelijk voor het leveren van alle jeugdhulp. Uitgangspunt daarbij is dat elke jeugdige de zorg krijgt of houdt die hij nodig heeft.

1.1 Aanleiding

De decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten is een gevolg van de wens de jeugdhulp bij die bestuurslaag te beleggen die het dichtst bij kinderen en hun opvoeders staat. Ook vloeit de decentralisatie voort uit de wens één financieringsstroom tot stand te brengen ter ontschotting van het ondersteunings- en zorgaanbod.

De bestaande financieringsstructuur brengt veel bureaucratische handelingen met zich mee en blokkeert mogelijkheden tot een efficiënte, samenhangende vormgeving van de hulp.



Het nieuwe stelsel moet een eind maken aan de bureaucratie en aan de sterk versnipperde hulpverlening in de jeugdzorg.

Daarnaast zijn ook een aantal inhoudelijke overwegingen van doorslaggevend belang geweest. De belangrijkste is het uitgangspunt dat niet langer de problemen centraal staan, maar de kansen van kinderen en hun opvoeders. Dat betekent dat er meer moet worden geïnvesteerd in preventie, ondersteuning en ambulante hulp zodat een beroep op dure vormen van zorg kan worden teruggedrongen.

De hoofdgedachte achter deze decentralisatie is dat gemeenten een regierol kunnen vervullen waar het jeugdhulp betreft en dat hierdoor de kwaliteit van de jeugdhulp door maatwerk zal verbeteren. De verwachting is dat gemeenten door intensivering van de preventie en ambulante jeugdhulp (die zich tot nu onvoldoende heeft ontwikkeld) complexere (en duurdere) hulp kunnen voorkomen.

In samenhang met deze decentralisatie wordt een omslag gemaakt van een stelsel gebaseerd op een wettelijk recht op zorg (aanspraak) naar een stelsel op basis van een voorzieningsplicht voor gemeenten (voorziening), op een wijze zoals eerder is gebeurd bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het wettelijke recht op jeugdzorg en individuele aanspraken op jeugdzorg worden hierbij vervangen door een voorzieningsplicht waarvan de aard en omvang in beginsel door de gemeente worden bepaald (maatwerk). De transformatiegedachte, die wat ondergesneeuwd lijkt te raken door de bezuinigingsopdracht, vraagt om een andere visie op de rol van jeugdhulp. Daarvoor is nodig dat professionals vanuit een andere invalshoek kijken naar hun werkterrein, signaleren welke voorzieningen een preventieve functie kunnen hebben in hun werkgebied, anticiperen op te verwachten ontwikkelingen door vroegtijdig preventief aanbod te ontwikkelen, en hun eigen rol ondergeschikt te maken aan de "eigen kracht" van cliënt en omgeving.

1.2 Uitgangspunten kabinet

1. *Preventie en vroeg-signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen.*

Door meer in te zetten op preventie en door professionals in het voorveld te trainen in het herkennen en bespreekbaar maken van signalen kan al in een vroeg stadium hulp geboden worden aan kinderen en hun ouders. Dit kan voorkomen dat problemen verergeren en dat intensieve zorg (langdurig) nodig is. Preventief kunnen voorlichtingsbijeenkomsten over allerlei aspecten van opgroeien en opvoeden ouders vertrouwd maken met het praten over deze thema's met andere ouders, burens, leerkrachten etc.

2. *Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, buurten, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen*

Veel gedrag dat als lastig of problematisch wordt ervaren door volwassenen in zijn omgeving ontstaat als reactie van het kind op zijn opvoedsituatie of op ervaringen die hij heeft opgedaan. Het toedienen van medicatie om ongewenst gedrag van kinderen te onderdrukken is de laatste jaren sterk toegenomen (bijv. Ritalin als middel om ADHD te behandelen). ADHD is opgenomen in de DSM (diagnostisch instrument voor de psychiatrie), waardoor een kind meteen gelabeld is als psychiatrisch patiënt. Steeds meer ouders komen in verzet tegen de druk die zij voelen om hun kind medicatie te verstrekken, en zoeken naar andere mogelijkheden om het drukke gedrag te reguleren. Hulpverleners kunnen ouders ondersteunen bij deze zoektocht.

Gemeenten kunnen hieraan bijdragen door een gevarieerd aanbod op sport en spelgebied, recreatieruimte waar kinderen veilig kunnen spelen, bij de inrichting van de openbare ruimte zorgen voor een uitdagende leefomgeving voor kinderen.

Gemeenten kunnen stimuleren dat er op allerlei plaatsen in de wijken ontmoetingspunten voor ouders ontstaan (kinderkleding- of speelgoed ruilbeurs, naailes voor kinderkleding, budgetteringscursussen, thema-avonden, discussie-bijeenkomsten, etc.). Gemeenten kunnen hiervoor een buurt-huiskamer ter beschikking stellen aan een wijk, leden van het wijkteam kunnen daar aanwezig zijn en de dialoog over allerlei dagelijkse problemen initiëren.

3. *Bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders.*

Thema avonden en opvoedcursussen voor ouders van kinderen in alle leeftijden kunnen in de wijken plaatsvinden in schoolgebouw of buurtkamer. Vanuit de gemeentelijke wijk- of gebiedsteams worden opvoedspreekuren en voorlichtingsbijeenkomsten gehouden.

4. *Inschakelen, herstellen en versterken van het eigen probleemoplossend vermogen van de jeugdige,*

zijn ouders en zijn sociale omgeving (eigen kracht)

De medewerkers van de wijkteams hanteren een coachende stijl van werken, waarbij ouders en jeugdigen zoveel mogelijk zelf de regie houden. De kring waarin problemen besproken en oplossingen gezocht worden wordt zoveel mogelijk uitgebreid met mensen uit het sociaal netwerk van het gezin.

5. Waarborgen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit

Alle hulpverleners die in het dagelijks leven van kinderen een rol spelen worden getraind in het herkennen van signalen, die wijzen op een problematische en/of onveilige situatie. De Wet Meldcode is in juli 2013 van kracht geworden en elke professional die met kinderen werkt weet wat haar of hem te doen staat als hij dergelijke signalen meent te zien. Het is van belang dat elke professional – na overleg met een collega ter toetsing van zijn observatie – haar/zijn vermoeden met de ouders bespreekbaar maakt. In een open communicatie met de ouders/opvoeders kan ondersteuning aangeboden worden en een veiligheidsplan worden opgesteld samen met de ouders.

6. Integrale hulp aan gezinnen volgens het principe: “één gezin, één plan, één regisseur”.

Elke professional die een jeugdige hulp biedt werkt per definitie ook met de ouder(s), omdat ouders en kind onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. Problemen van het ene gezinslid hebben meestal ook effect op andere leden van het gezin. Een gezinsplan waarin alle gezinsleden opgenomen zijn zorgt ervoor dat hulp aan het gezin effectief ingezet kan worden.

7. Terugdringen regeldruk en bureaucratie in de zorg

Door één financieringsstroom, korte lijnen tussen hulpverleners, minder interne regelgeving en goede communicatie tussen de professionals kunnen processen vloeiender lopen, hulpvormen beter op elkaar aansluiten en een traject sneller afgesloten worden. Gemeenten kunnen bijdragen door het verantwoordings-systeem voor jeugdzorgorganisaties te vereenvoudigen.

1.3 Bezuinigingsopdracht

De decentralisatie van de Jeugdzorg gaat gepaard met een forse bezuiniging. De rijksoverheid gaat er van uit dat de gemeenten de jeugdzorg efficiënter kunnen inrichten door vroegsignalering (waardoor zware, duurdere hulp voorkomen kan worden), slim te combineren (integraal hulp aan te bieden, waardoor verschillende hulpvormen gelijktijdig in het gezin ingezet en trajecten ingekort kunnen worden) en kunnen controleren op het onnodig inzetten van dure zorg. Ook kunnen de gemeenten door samen zorg in te kopen kosten delen. Op deze wijze moeten de kosten van jeugdzorg beter beheersbaar worden.

1.4 Effecten van decentralisatie voor de jeugdzorg

De effecten van de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten zijn groot. De (meeste) gemeenten zetten direct in op het bieden van de zorg dicht bij huis, in de wijken. Daar worden gebiedsteams ingericht, lokale teams die per gemeente soms een eigen naam en werkwijze krijgen, en vrij toegankelijk zijn in het kader van het nieuwe jeugdstelsel. De gebiedsteams vormen de basisinfrastructuur in het nieuwe jeugdzorgstelsel, op het brede terrein van jeugdgezondheidszorg, opvoed- en opgroei-ondersteuning, jeugdzorg, jeugd-GGZ en AWBZ zorg voor jeugd.

In de jeugdzorgorganisaties vindt een verschuiving plaats van residentiële (24 uren) zorg naar ambulante zorg, hulp die meer gericht wordt op het versterken van de zelfredzaamheid van de cliënt en op het ontwikkelen en versterken van een sociaal netwerk rond het gezin.

Familienetwerkberaden en Eigen Kracht Conferenties vinden in toenemende mate plaats.

Door de aanpak “Eén gezin, één plan” zitten alle betrokken hulpverleners uit verschillende domeinen om de overlegtafel samen met de ouders, wordt er meer en beter samengewerkt en de diverse interventies op elkaar afgestemd.

Al in een vroeger stadium hebben hulpverleners oog voor de veiligheid van de kinderen in een opvoedsituatie en - in plaats van het onmiddellijk overdragen van een zaak zodra de veiligheid ter discussie staat - kan in de toekomst vanuit de gebiedsteams samen met de ouders en hun netwerk een veiligheidsplan worden gemaakt, waarin de veiligheid voor de kinderen geborgd wordt. Hulpverleners bewegen zich flexibel in de wijk, hebben regelmatig contact met de basisscholen, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen en zijn herkenbaar en aanspreekbaar in de buurten waarin zij werken. Voor complexe vragen kunnen zij specialisten vragen aan te schuiven bij besprekingen.

In de gemeenten is een team van experts beschikbaar met een brede vakkennis en ruime ervaring. Gemeenten kopen zorg in bij jeugdhulpaanbieders. Daarbij zullen zij zich baseren op de resultaten (de outcome) voor de cliënt in plaats van het aantal behandeltrajecten. Dat vraagt om een andere manier van registreren en verantwoorden. De jeugdhulpaanbieders zullen alleen nog cliënten binnen krijgen na verwijzing vanuit de wijkteams, de kinder- en huisartsen en de gecertificeerde instellingen. De Bureaus Jeugdzorg dragen de hulpverlening in vrijwillig kader over aan de gebiedsteams. Het AMK wordt samengevoegd met het SHG en uit het Bureau Jeugdzorg gehaald, evenals het crisisteam. Deze functies worden elders ondergebracht. Van alle jeugdhulporganisaties vraagt deze transitie een enorme verandering. Van de eigen organisatie van zorg, van het aanbod, maar in de allereerste plaats van de manier van denken over zorg.

1.5 Waarom een regiovisie?

Het rijk heeft besloten dat een aantal vormen van jeugdzorg op bovenregionaal niveau georganiseerd moet worden. Het gaat daarbij om zorgvormen die specialistisch, schaars (en meestal erg duur) zijn en zorgvormen die een bepaald volume nodig hebben om de zorg verantwoord te kunnen organiseren (24-uursdiensten, flexibele inzetbaarheid van de professionals, etc.). Om die reden werken de regio's in Noord-Holland-Noord samen op het gebied van AMHK, Jeugdzorg in gedwongen kader, Jeugdzorg^{plus} (civiele gesloten plaatsingen), jeugdpsychiatrische behandel eenheden en een crisisteam.

2 Jeugdzorg in gedwongen kader

Onder hulpverlening in gedwongen kader wordt verstaan: alle hulpverlening die uitgevoerd wordt als gevolg van een beslissing van de (kinder-)rechter. De meest voorkomende zijn Jeugdbescherming en Jeugdreclassering.

Vanaf 2015 mogen alleen gecertificeerde instellingen deze hulp uitvoeren. Het gedwongen kader wordt vaak beschouwd als een aparte tak van de jeugdhulp. De jeugdhulp die door de gecertificeerde instelling wordt ingezet komt meestal van dezelfde zorgaanbieder die ook hulp in vrijwillig kader biedt. Het verschil is dat er een gezinsvoogd (ook wel jeugdbeschermer genoemd) of jeugdreclasserder is toegevoegd, die toezicht houdt op de doelmatigheid, de voortgang en de effectiviteit van de ingezette hulp. Het doel is uiteraard gelijk aan het doel in vrijwillig kader, namelijk dat een kind weer veilig en onbelemmerd op kan groeien. Is dat doel bereikt, dan wordt daarmee de kindbeschermingsmaatregel overbodig. Een jeugdreclasseringsmaatregel wordt voor een vooraf vastgestelde periode opgelegd. Verder is er sprake van dwang bij een gesloten plaatsing (Jeugdzorg^{plus}), leerplicht, HALT en bij gedwongen opnames in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ).

Ook wanneer er sprake is van hulp in het gedwongen kader gelden de uitgangspunten, die gesteld zijn in de regionale visie.

Vanaf 1 januari 2015 worden de gemeenten ook verantwoordelijk voor de jeugdbescherming en –reclassering. Jeugdbescherming en jeugdreclassering moeten worden uitgevoerd door een gecertificeerde instelling, gemeenten hebben echter wel invloed op de manier waarop deze instelling de hulp aanbiedt. Het nieuwe stelsel biedt de mogelijkheid om hulp binnen het vrijwillig en het gedwongen kader als een continuüm te zien met dezelfde doelen, namelijk herstel en versterking van de eigen kracht van jeugdige, zijn gezin en het sociale netwerk om hen heen. Om dat in praktijk te verwezenlijken is een naadloze aansluiting van hulp in “vrijwillig kader” en hulp in “gedwongen kader” noodzakelijk.

2.1 Specifieke kenmerken van jeugdzorg in gedwongen kader

Als er jeugdzorg in gedwongen kader plaats vindt is er altijd een rechterlijke uitspraak aan voorafgegaan. Deze hulp is opgelegd, en wanneer ouders of jeugdigen het niet eens zijn met de ingezette zorg zullen zij naar de (kinder-)rechter moeten om van hem een uitspraak te vragen. De rechter zal – alvorens een uitspraak te doen – een verzoek altijd toetsen aan de wet.

De beslissingen van de kinderrechter gelden doorgaans voor een specifieke termijn; een ondertoezichtstelling en een uithuisplaatsing worden voor maximaal een jaar uitgesproken. De kinderrechter kan zo'n maatregel wel telkens (met maximaal een jaar) verlengen, als daartoe reden bestaat.

2.2 Diverse vormen van jeugdzorg in gedwongen kader

2.2.1 *Jeugdbescherming*

Jeugdbescherming betreft een maatregel die de rechter dwingend oplegt. Dat gebeurt als een gezonde en veilige ontwikkeling van een kind of jeugdige wordt bedreigd en vrijwillige hulp niet of niet voldoende helpt. Er zijn twee jeugdbeschermingsmaatregelen die de rechter kan uitspreken: een ondertoezicht-stelling (OTS, komt veruit het vaakst voor) en ontheffing uit het ouderlijk gezag (voogdijmaatregel). Na een ontheffing wordt het gezag toegewezen aan een instelling (bijv. Bureau Jeugdzorg) of aan een "natuurlijk persoon", vaak een familielid of een pleegouder. Vanaf 2015 wordt de ontheffing (of in uitzonderingsgevallen ontzetting) uit het ouderlijk gezag vervangen door de "gezagsbeëindigende maatregel".

Een ondertoezichtstelling wordt altijd uitgesproken voor de duur van maximaal één jaar (met de mogelijkheid van verlenging), een voogdijmaatregel loopt in principe door totdat de jeugdige meerderjarig is.

Een jeugdbeschermingsmaatregel wordt uitgevoerd door een (gezins)voogdij-instelling, zoals Bureau Jeugdzorg, het Leger des Heils of de William Schrikker Groep (met als doelgroep verstandelijk beperkten). Het landelijk werkende NIDOS voert jeugdbeschermingsmaatregelen uit over alleenstaande minderjarige asielzoekers en kinderen uit vluchtelingengezinnen.

2.2.2 *Jeugdreclassering*

Ook wordt er "gedwongen" hulp geboden in het kader van een jeugdreclasserings-maatregel. Daarvan bestaan diverse varianten, aansluitend bij de verschillende typen problematiek. Het doel van jeugdreclassering is het voorkomen van recidive (terugval, herhaling). Een jeugdreclasseringsmaatregel wordt door de kinderrechter opgelegd naar aanleiding van een gepleegd delict. De Raad voor de Kinderbescherming doet voorafgaand aan de strafzitting onderzoek en komt met een onderbouwd advies aan de kinderrechter voor de op te leggen maatregel.

In enkele gevallen (licht delict, first offender) kan de Raad voor de Kinderbescherming de jeugdige preventief een Maatregel Hulp & Steun voorstellen; dit gebeurt in overleg met de jeugdofficier van Justitie. Als de jeugdige zich houdt aan de aanwijzingen van en afspraken met de jeugdreclasserder komt de zaak niet voor de rechter.

Soms wordt door de kinderrechter gelijktijdig met een reclasseringsmaatregel ook een ondertoezichtstelling opgelegd (dubbele maatregel). Aanleiding is dan dat de jeugdige weinig veiligheid en ondersteuning vanuit de opvoedingssituatie krijgt, waardoor het recidive-risico ook met alleen een reclasseringsmaatregel groot is.

2.2.3 *Jeugdzorg^{plus}* (gesloten jeugdzorg)

Jongeren met ernstige gedragsproblemen kunnen in instellingen voor jeugdzorg^{plus} (gesloten jeugdzorg) worden geplaatst. Daar krijgen zij, in hun eigen belang, hulp in een gesloten omgeving. Jeugdzorg^{plus} is voor jongeren met ernstige (gedrags)problemen. Zij hebben bescherming nodig tegen zichzelf of tegen anderen. Het gaat bijvoorbeeld om agressieve jongeren of om meisjes die problemen hebben met loverboys. Het is in het belang van de jongeren zelf dat zij een behandeling krijgen in geslotenheid. Dit voorkomt dat zij zich onttrekken aan de zorg die ze nodig hebben. Of door anderen worden onttrokken aan de zorg. Jeugdzorg^{plus} is dus niet bedoeld als straf, in tegenstelling tot plaatsing in een gesloten jeugdstrafinrichting.

Bij jeugdzorg^{plus} wordt een jongere gedwongen opgenomen.

Bureau Jeugdzorg geeft een indicatie af. Daarin staat welke vorm van zorg de jongere nodig heeft.

Na een indicatie jeugdzorg^{plus} moet een GZ-psycholoog een instemmingsverklaring afgeven. De kinderrechter beslist of de jongere een 'machtiging gesloten jeugdzorg' krijgt. Hiermee kan de jongere gedwongen worden opgenomen in een instelling voor jeugdzorg^{plus}.

Onder jeugdzorg^{plus} vallen gedwongen opname, gesloten verblijf en gedwongen behandeling. Iedere jongere krijgt een hulpverleningsplan. Hierin kunnen beperkende maatregelen staan, in het belang van

de behandeling. Zo kan een instelling jongeren tijdelijk in afzondering plaatsen.

2.2.4 *Leerplicht*

Is een leerling niet op school zonder dat hiervoor een geldige reden is? Of voldoet hij niet aan de voorwaarden? Dan zijn de ouders strafbaar. Of de leerling is strafbaar (vanaf zijn 12e jaar). De leerplichtambtenaar kan uiteindelijk een proces-verbaal opmaken. De ambtenaar stuurt het proces-verbaal naar het Openbaar Ministerie. Ook kan de leerplichtambtenaar het verzuim melden bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Dit doet hij als hij vindt dat zijn pogingen om de leerling weer naar school te krijgen geen effect hebben. Voor leerlingen van 16 en 17 jaar zonder startkwalificatie kan de SVB dan de kinderbijslag stoppen.

De rechter kan de leerplichtige jongere vanaf 12 jaar een taakstraf of een geldboete geven. Kwalificatieplichtige jongeren kunnen een geldboete krijgen. Ook ouders of verzorgers kunnen een geldboete krijgen. Die kan oplopen tot €3.900. In ernstige gevallen kan de rechter een voorwaardelijke gevangenisstraf met proeftijd opleggen. Staan leer- of kwalificatieplichtige jongeren niet ingeschreven op een school? Dan is er sprake van absoluut verzuim. Dit is een overtreding van de Leerplichtwet. De leerplichtambtenaar kan hiervoor een proces-verbaal opmaken. De rechter beoordeelt dit proces-verbaal vervolgens.

2.2.5 *HALT*

De Halt-straf is een straf voor jongeren van 12 tot 18 jaar. Zij kunnen er na het plegen van een strafbaar feit onder bepaalde voorwaarden voor in aanmerking komen. Jongeren komen bij Halt terecht via de politie, een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA), bijvoorbeeld een leerplichtambtenaar of het Openbaar Ministerie (OM).

Voorwaarden voor de Halt-straf zijn onder meer dat het delict een zogenaamd 'Halt-waardig feit' betreft.

Tijdens de Halt-straf confronteert Halt de jongere met zijn gedrag en de gevolgen daarvan. Halt probeert jongeren te laten inzien dat zij een keuze hebben. Dat zij zelf invloed kunnen uitoefenen op hun gedrag. Op die manier wordt voorkomen dat jongeren soortgelijke fouten in de toekomst maken. Zo pakt Halt de kans op herhaling van dit gedrag onmiddellijk aan en blijft de samenleving veilig. Ouders worden hierbij betrokken. Jongeren hebben ouders nodig om op het goede spoor te blijven. Dus ook ouders worden bewust van wat hun kind doet en de gevolgen daarvan. Als een jongere de Halt-straf naar behoren afrondt, komt hij niet in aanraking met Justitie. Jongeren voorkomen op deze manier een justitiële aantekening.

2.2.6 *Adolescentenstrafrecht*

Per 1 april 2014 is in Nederland het Adolescentenstrafrecht ingevoerd.

Indien de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het misdrijf is begaan daartoe aanleiding geven, kan het jeugdstrafrecht eveneens worden toegepast op jongvolwassenen in de leeftijd 18-23 jaar. Hoewel er een keuzemogelijkheid is ligt het voor de hand dat jeugdigen van 18 jaar en ouder, die conform het jeugdstrafrecht worden vervolgd, begeleid worden door de jeugdreclassering.

De leeftijdsgrens voor jeugdreclassering en de inzet van jeugdhulp in de Jeugdwet is in overeenstemming gebracht met de uitgangspunten van het adolescentenstrafrecht. Zo worden de gemeenten verantwoordelijk voor de inzet van jeugdreclassering, ook als deze wordt opgelegd aan een jongvolwassene bij toepassing van het jeugdstrafrecht.¹ Daarbij is, zoals in het gehele strafrecht, de leeftijd ten tijde van het plegen van het delict leidend. Wordt bijvoorbeeld het delict gepleegd als de dader 22 jaar oud is, dan kan het toezicht en begeleiding door de jeugdreclassering afhankelijk van de duur van de proeftijd (in de meeste gevallen 2 jaar, kan met 1 jaar verlengd worden²) doorlopen tot en met het 24^{ste} jaar. Wordt het toezicht en begeleiding opgedragen aan de jeugdreclassering, dan zal in het vonnis moeten worden opgenomen welke gecertificeerde instelling daarvoor wordt aangewezen. De raad voor de kindbescherming besteedt hier in het strafadvies expliciet aandacht aan.

¹ Zie definitie van jeugdige in art. 1.1 Jeugdwet

²Zie art. 77cc Sr

Ook worden de gemeenten verantwoordelijk voor de inzet van jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing.³ Dit betreft alle jeugdhulp die voortvloeit uit een beslissing van de officier van justitie of de rechter op basis van het jeugdstrafrecht. Het gaat daarbij ook om de beslissing van de rechter tot schorsing van de voorlopige hechtenis.⁴⁵ Ook jeugdhulp die voortvloeit uit een veroordeling van een jongvolwassene volgens het jeugdstrafrecht valt hiermee dus onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Doorgaans wordt jeugdhulp opgelegd in combinatie met jeugdreclassering. Daarnaast worden de gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp in het kader van nazorg na verblijf van de jeugdige in een justitiële jeugdinrichting. De directeur van de justitiële jeugdinrichting is bevoegd deze nazorg te bepalen.

Voor de jeugdhulp die de gecertificeerde instelling nadat het vonnis is gewezen aanvullend wil inzetten wordt de gemeente ook verantwoordelijk, maar daarover zal de gecertificeerde instelling wel eerst met de gemeente moeten overleggen. Gelet op de verantwoordelijkheid van de gemeenten is het van belang dat in het vonnis expliciet aan de orde komt welke jeugdhulp er in het kader van de bijzondere voorwaarden wordt opgelegd, zodat maximale duidelijkheid daarover richting de gemeente bestaat.

2.6.7 *Bijzondere opnamen in psychiatrische ziekenhuizen*

De Wet Bopz betreft de onvrijwillige opname in een psychiatrische instelling. Alleen de rechter kan besluiten tot een dergelijke gedwongen opname. De minister van VWS is primair verantwoordelijk voor de Wet Bopz en het beleid rondom de wet. Bij jeugdigen komen deze opnames voor in het geval van gedwongen opnamen en behandelingen in de psychiatrie en de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking. Een belangrijk uitgangspunt bij gedwongen opnamen is 'het afwenden van gevaar' voor de personen zelf, anderen of hun omgeving. Alleen als dat gevaar niet op een andere manier is af te wenden dan door een opname, kan die persoon zonder zijn eigen toestemming worden opgenomen. Voor mensen met een verstandelijke beperking of psychogeriatrische aandoening geldt een specifiek gevaarscriterium, namelijk of de cliënt zichzelf buiten de inrichting kan handhaven of niet.

2.3 Gecertificeerde Instellingen

In de Jeugdwet, die op 1 januari 2015 in werking zal treden, is vastgelegd dat vanaf die datum alleen speciaal daartoe gecertificeerde instellingen jeugdbescherming en jeugdreclassering mogen uitvoeren. Het ministerie heeft normenkaders opgesteld en een onafhankelijk bureau zorgt voor de certificering van de instellingen die aan de betreffende eisen voldoen. Ook de medewerkers moeten gecertificeerd zijn.

In Noord-Holland –Noord zijn er voornamelijk vier gecertificeerde instellingen

1. het huidige Bureau Jeugdzorg Noord-Holland
2. de William Schrikker Groep, met een specifiek aanbod voor kinderen met een verstandelijke beperking, een chronische ziekte, lichamelijke beperkingen die blijvende hindernissen in de ontwikkeling tot gevolg hebben, een zintuiglijke beperking en voor meervoudig complexgehandicapte jeugdigen of kinderen van ouders met een (ernstige) beperking
3. het Leger des Heils, met als doelgroep kinderen van ouders zonder vaste woonplaats, of kinderen van ouders die zich meer thuisvoelen bij een organisatie met een religieuze basis
4. het Nidos voert naast de voogdij over vreemdelingenkinderen ook de ondertoezichtstelling (OTS) uit over kinderen uit vluchtelingengezinnen.

De drie laatstgenoemde organisaties werken landelijk.

³ Zie art. 1.2, derde lid en art. 2.4 derde lid Jeugdwet

⁴ Zie definitie van strafrechtelijke beslissing in art. 1.1 Jeugdwet

⁵ Interventies en zorg in kader van een taakstraf en in het kader van het verblijf in een justitiële jeugdinrichting vallen onder een ander regime en buiten het bereik van de Jeugdwet. Het memo heeft daarop geen betrekking.

2.4 Effecten van decentralisatie voor Jeugdzorg in gedwongen kader in het bijzonder

De bestaande organisaties voor jeugdbescherming en jeugdreclassering moeten in 2015 in principe alle zorg in vrijwillig kader hebben overgedragen naar het vrijwillig voorveld. Ook het AMK en het crisisteam worden uit het aanbod van deze organisaties gelicht. Dat heeft bijvoorbeeld voor Bureau Jeugdzorg tot gevolg dat zij veel activiteiten moet afstoten en op een andere manier moet gaan investeren in samenwerking.

De gemeenten hebben de wens uitgesproken dat jeugdhulp wordt ingezet in de leefomgeving van het kind en de ouders en gewerkt wordt conform de aanpak: 1Gezin, 1Plan, 1Regisseur. Wanneer er sprake is van zorgcoördinatie door bijvoorbeeld een generalist uit een gebiedsteam, bestaat de wens om deze situatie voort te laten duren, ook wanneer er hulp wordt toegevoegd in het kader van een maatregel opgelegd door de kinderrechter. Op deze manier behoudt het gezin een vaste adviseur die hen bijstaat bij de problematiek en kan bestaande hulp, al dan niet binnen het gedwongen kader, gecontinueerd worden.

Voor de professionals van de gecertificeerde instellingen betekent dit dat van hen verwacht wordt dat zij aansluiten bij deze uitgangspunten.

De gecertificeerde instellingen krijgen veel meer dan in het verleden te maken met de gemeenten, die andere eisen stellen bij de inkoop van zorg dan deze organisaties gewend waren.

Terugdringen van jeugdbeschermingsmaatregelen en voorkomen van uithuisplaatsingen vragen om een nauwe samenwerking met de hulpverlening in vrijwillig kader, om andersoortige hulp in te zetten om tot een verantwoorde opvoedingssituatie te komen.

3 De praktijk: van vrijwillig naar gedwongen kader

3.1 Visie

Als er geen concrete aanwijzingen zijn, dat de veiligheid van de kinderen in een gezin in het geding is, ontbreekt de legitimatie voor inzet drang of dwang.

Er moet een transformatie in de jeugdhulp plaatsvinden die er toe leidt dat de focus op de mogelijkheden ligt, in plaats van op de problemen.

Uitgangspunten:

1 Versterking van het voorveld leidt tot minder maatregelen

De beschermingsvraag begint wanneer professionals of de omgeving zich zorgen maken, omdat ze zien dat ouders tegen grenzen aan lopen, lichte hulp niet baat en ouders zelf niet om hulp vragen. De transitie van de jeugdhulp biedt kansen om mensen in de wijk beter te leren kennen en het vertrouwen sneller te winnen.

Het netwerk en de buurt/wijk kan goed fungeren als 'extra oog'. Door te investeren in vroegsignalering van risicofactoren (van bijv. huwelijksdwang en vechtscheidingen), preventie en versterking van het voorveld - ook door het inzetten van drang - kan erger worden voorkomen én tegelijkertijd kostenbesparend worden gewerkt. Onnodige inzet van zware zorg wordt zo voorkomen. Zorgmijders zijn en blijven goed in beeld.

Inzet van een kindbeschermingsmaatregel is een uiterste middel; bij de overweging of een kindbeschermingsmaatregel aan de orde is moet concreet worden benoemd welke meerwaarde verwacht wordt van de ondertoezichtstelling.

2 Samen trap op én trap af

Het is onze overtuiging dat samenwerking tussen gecertificeerde instellingen en aanbieders van jeugdhulp een efficiënte en kwalitatief betere uitvoering van JB/JR maatregelen oplevert. De ambitie is om het aantal maatregelen te laten afnemen en de duur ervan te verkorten. Soms is snel opschalen en inzet van zware zorg echter nodig. Te allen tijden dienen maatregelen op tijd, op maat en efficiënt te worden ingezet. De inzet van jeugdbescherming, jeugdreclassering en gesloten jeugdzorg staat nooit op zichzelf, maar is (tijdelijk) integraal onderdeel van een sluitende keten en aanvullend op de lokale zorgstructuren. Van aanbieders verwachten wij betrokkenheid bij de toeleiding en uitvoering, maar ook bij de nazorg, onder andere door te investeren in participatie en eigen kracht: samen de trap op én de trap af.

3 De regie ligt (zo dicht mogelijk) bij het gezin

We willen het aantal hulpverleners per gezin verminderen en ouders en kind nog meer bij de zorg en ondersteuning betrekken. Ook als er JB/JR-maatregelen worden uitgevoerd is de betrokkenheid van de jongere en het gezin van belang. Uitgangspunt is dat de regie in eerste plaats én zo lang mogelijk bij de ouders zelf ligt. Vanuit het gebiedsteam wordt als dat nodig is een zorgcoördinator aangesteld die de regie voert op en de communicatie verzorgt met een gezin. Het belang van een betekenisvolle samenwerkingsrelatie met jongere en gezin staat hierbij voorop. De zorgcoördinator staat in contact met de overige hulpverlening en maakt duidelijke afspraken, bijvoorbeeld met de gezinsvoogd en/of jeugdreclasser-seerder, die er wettelijk voor verantwoordelijk is dat de jeugdbeschermings- of reclasseringsmaatregelen worden uitgevoerd.

3.2 Doelen en criteria m.b.t. hulp in gedwongen kader

Doelen

- Regie (terug) bij de ouders, die immers de hoofdverantwoordelijken zijn voor (de opvoeding/het opgroeien van) hun kinderen;
- Terugdringen van de instroom in gedwongen kader;
- Terugdringen van de instroom in de zware, specialistische zorg (jeugdzorg^{plus}, 24-uurszorg, jeugd-psychiatrische zorg);
- Terugdringen in aantal en in duur van uithuisplaatsingen, ten gunste van de inzet van hulp in huis;
- Vanaf 2015 tot 2017 een stapsgewijs toenemende bezuiniging op de jeugdzorg in gedwongen kader bereiken, uiteindelijk oplopend naar 15 % in 2017;⁶
- Een stimulering van innovatieve aanpak in de jeugdhulp door de ontstane financiële ruimte in 2015 en 2016 in te zetten voor vernieuwing.

Criteria voor 2015

- Continuïteit van zorg voor bestaande jeugdhulpcliënten: cliënten die op 31 december 2014 gebruik maken van jeugdhulp of een indicatie hebben voor jeugdhulp behouden het recht om gebruik van deze zorg te maken gedurende het hele jaar 2015 (tenzij de indicatie eerder afloopt);
- Een degelijke basisinfrastructuur voor vrij toegankelijke jeugdhulp is in alle gemeenten ingericht; de meeste opgroei- en opvoedproblemen kunnen hier professioneel worden opgepakt; na beëindiging van een ondertoezichtstelling of jeugdreclasseringsmaatregel kan zo nodig in het gebiedsteam de hulp voortgezet worden;
- Alvorens vanuit het vrijwillig veld een AMHK melding wordt gedaan heeft minimaal één traject 1Gezin, 1Plan of een Eigen Kracht Conferentie plaatsgevonden (tenzij er sprake is van een acute noodsituatie);
- Ook in gedwongen kader wordt de aanpak 1Gezin, 1Plan, 1Regisseur gehanteerd en wordt aangesloten bij de leefwereld en de mogelijkheden van de cliënt;
- De zogenaamde “drang-zaken” worden in principe uitgevoerd in de gebiedsteams, tenzij het in het belang van de cliënt is om de casus over te dragen naar de gecertificeerde instelling;
- Ouders zijn in principe altijd aanwezig bij de overleggen, ook bij het besluitvormingsoverleg m.b.t. op- of afschaling; daarmee wordt hun rol als hoofdverantwoordelijke voor de opvoeding van het kind benadrukt.

3.3 Processen

3.3.1 Aanbod van gebiedsteam

De gebiedsteams – soms onder de naam wijkteam of stadsteam – vormen de basisinfrastructuur in het nieuwe jeugdhulpstelsel, op het brede terrein van jeugdgezondheidszorg, opvoed- en opgroei ondersteuning, jeugdhulp, jeugd-GGZ en AWBZ zorg voor jeugd. Deze structuur ligt als een fijnmazig net over de vele domeinen waar jeugd zich beweegt: peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, basis- en voortgezet onderwijs, kinderopvang, jongerenwerk, sportclubs en vrijetijdverenigingen, etc. Vanuit

⁶ Zie voor bijzonderheden het regionale transitie arrangement

de gebiedsteams hebben professionals vaste contacten met al deze instellingen en kunnen zij ingevlogen worden voor advies en consult, maar ook voor ondersteuning bij specifieke vragen. Ook huisartsen hebben vaste contacten met de gebiedsteams, zodat er korte lijnen zijn en snel overleg kan plaatsvinden.

Professionals uit bovenstaande instellingen kunnen medewerkers uit het gebiedsteam inschakelen wanneer er hulp nodig is. Samen met de ouders wordt de zorg gedeeld en besproken welke stappen er door ouders gezet kunnen worden en of/hoe zij daar ondersteuning bij wensen en van wie. Daarbij wordt nadrukkelijk gevraagd naar mogelijkheden in het eigen netwerk van het gezin. De contactpersoon uit het gebiedsteam monitort of de acties voldoende effectief zijn geweest en de situatie voor het kind verbeterd is. Pas als dat laatste het geval is wordt afgesloten.

Jeugdhulp wordt ingezet wanneer ouders en/of andere betrokkenen terugkerende signalen bij het kind zien die wijzen op belemmeringen in de ontwikkeling van dit kind. Gesprekken van en met ouders over de zorgen over het kind, opvoedingsadviezen en trainingen met diverse professionals en inzet van personen uit het netwerk hebben dan onvoldoende verbetering opgeleverd. De vraag naar ontwikkelingsbedreiging/veiligheid van het kind wordt meegenomen in de inschatting die gemaakt wordt. Ook hier wordt nadrukkelijk gekeken naar een rol voor het netwerk van het gezin. Samen met de ouders wordt gezocht naar de best passende jeugdhulpvariant. Er wordt afgesproken wie de zorgcoördinatie op zich neemt en een handlingsplan opstelt met taakverdeling, concrete acties en doelen en een einddatum. Tussenevaluatie en eindevaluatiedatum worden vastgesteld waar moet blijken of de acties voldoende effectief zijn geweest en de situatie voor het kind verbeterd is. Pas als dat laatste het geval is wordt afgesloten. De zorgcoördinator bewaakt dit proces.

3.3.2 *Zorgmeldingen*

De politie heeft vanwege haar publieke taken een belangrijke signaalfunctie als het gaat om verwaarlozing, mishandeling en huiselijk geweld. Zorgmeldingen van de politie kwamen in de afgelopen jaren digitaal bij Bureau Jeugdzorg binnen, waar ze verder geleid werden naar een zorgaanbod of naar het AMK.

Vanaf 2015 gaan zorgmeldingen naar de lokale gebiedsteams. In West-Friesland bestaat de wens om zorgmeldingen in een centraal digitaal verzamelpunt te organiseren. De bedoeling is dat zij daar op postcodegebied geselecteerd en doorgezonden worden naar een postbus van het betreffende gebiedsteam. Dagelijks worden de zorgmeldingen opgepakt door een medewerker van het gebiedsteam, die na afhandeling terugkoppelt aan de contactpersoon bij de politie (jeugdcoördinator) wat er met de zorgmelding is gebeurd: doorgeleiding naar AMHK of naar hulpverlening vanuit het gebiedsteam.

3.3.3 *Aandringende hulp ("drang")*

Als de in het gebiedsteam ingezette (jeugd)hulp niet/onvoldoende heeft geholpen kan dat verschillende oorzaken hebben. Soms is bijstellen van de hulp voldoende, soms ook dragen ouders of kind niet of onvoldoende bij aan de oplossing.

Als ouders niet (meer) gemotiveerd zijn om gebruik te maken van het aanbod terwijl de zorg over het kind nog onverminderd is neemt de contactpersoon van het gebiedsteam de zorgcoördinatie op zich. Deze professional gaat in gesprek met ouders en (zo mogelijk) met betrokkenen uit het netwerk om uit te zoeken wat de ouders weerhoudt van actie. Opnieuw komt de vraag naar de veiligheid van het kind aan de orde (aan de hand van Signs of Safety) en er wordt met alle aanwezigen een nieuwe inschatting en een aangepast plan gemaakt. Een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming kan bij dit overleg aansluiten voor consult. Ouders vullen in etappes van \pm 2 maanden op volgorde van prioriteit van de doelen concrete acties in, de zorgcoördinator adviseert m.b.t. mogelijke inzet van hulp, bewaakt de veiligheid van het kind en bewaakt dat er concrete, uitvoerbare en termijngebonden afspraken worden opgenomen in het Gezinsplan. De zorgcoördinator uit het gebiedsteam houdt frequent contact met het gezin om de voortgang te bewaken.

Alleen als de veiligheid van de kinderen aantoonbaar en gedurig ter discussie staat, en de ouders niet in staat zijn om op dat vlak veranderingen aan te brengen en de veiligheid van hun kind te borgen ondanks alle ondersteuning, wordt de mogelijkheid van een kinderbeschermingsmaatregel met de

ouders besproken. De Raad voor de Kinderbescherming is dan altijd in het overleg betrokken. Hebben de ouders grote weerstand tegen de inzet van een kindbeschermingsmaatregel dan worden in dit overleg de voorwaarden vastgesteld waaraan ouders moeten voldoen om een verzoek aan de kinderrechter af te wenden. Hieraan wordt een maximale termijn verbonden. Na 3 maanden volgt altijd een evaluatie. Alle afspraken en voorwaarden worden schriftelijk in een contract met ouders vastgelegd en door de aanwezige partijen ondertekend.

In sommige situaties kan aan een gecertificeerde instelling gevraagd worden om eveneens aan te schuiven bij het overleg. Redenen daarvoor kunnen zijn dat er bijvoorbeeld al een ander kind uit het gezin onder toezicht staat, of dat de specifieke kennis van de gecertificeerde instelling nodig is voor de meest passende aanpak (denk aan een verstandelijke beperking). Dat kan een reden zijn om de hulpverlening in zo'n gezin over te dragen naar de gecertificeerde instelling, ook al vindt hulp nog in vrijwillig kader plaats.

Wanneer kan er reden zijn voor deze "drang-aanpak"?

Bij een **samenloop** van onderstaande kenmerken:

- Als er concrete aanwijzingen zijn die aannemelijk maken dat de veiligheid van de kinderen in het gezin onder druk staat en/of hun ontwikkeling gevaar loopt.
- Als de zorg over (de veiligheid van) de kinderen door verschillende professionals (bijv. leerkrachten, huisarts, politie, betrokken hulpverleners) en andere betrokkenen wordt geconstateerd en gedeeld.
- Als het gezin geïsoleerd in zijn omgeving staat, er geen (zichtbaar) betrokken sociaal netwerk is en de kinderen niet/nauwelijks bij andere kinderen spelen.
- Als het gezin contact met hulpverleners consequent afhoudt of weigert, of als het gezin zegt wel mee te willen werken aan hulpverlening maar het niet echt tot actie komt om de opvoedingssituatie te verbeteren.
- Wanneer ouders er blijk van geven geen inzicht te hebben in de gezinsproblematiek en de consequenties hiervan voor de ontwikkeling van hun kind(eren).

In het kader van jeugdreclassering kan (preventief) een Maatregel Hulp & Steun door de Raad voor de Kinderbescherming worden opgelegd aan een jeugdige (als er sprake is van een voorwaardelijk sepot). Soms heeft jeugdige of gezin nooit eerder contact met de hulpverlening gehad. Voor deze casus sluit de jeugdreclasserend aan bij het gebiedsteam. Samen met de jeugdige, zijn ouders en leden van het team wordt een integraal plan opgesteld, waarin hulpverlening wordt afgestemd en rollen worden verdeeld. Voordeel van deze aanpak is dat hulpverlening aan jeugdige en/of gezin zodanig door kan lopen wanneer de jeugdreclasseringsmaatregel afloopt.

3.3.4 *1Gezin1Plan, Eigen Kracht Conferentie*

In alle gevallen wordt gewerkt met de aanpak 1Gezin1Plan. Dat betekent dat er altijd een geïntegreerd plan tot stand komt waarin alle zorgen van/over alle gezinsleden in samenhang zijn opgenomen, en ook de hulp op elkaar is afgestemd.

Wanneer de veiligheid van betrokken kinderen in het geding is wordt concreet beschreven wat er moet veranderen en samen met ouders een veiligheidsplan opgesteld als onderdeel van het gezinsplan. Desgewenst kan ook samen met het sociale netwerk van het gezin een Eigen Kracht Conferentie worden ingezet.

3.3.5 *Op- en afschaling*

Het kind en gezin staan steeds centraal. Doel is het voorkomen dat het kind in het gedwongen kader terechtkomt.

Indien noodzakelijk moet de doorgeleiding naar het gedwongen kader snel en duidelijk verlopen met alle waarborgen die hiervoor wettelijk zijn bepaald. De toegang verloopt via het gebiedsteam, die indien nodig externe expertise en de Raad voor de Kinderbescherming inschakelt. Waar mogelijk wordt zorg en ondersteuning ingezet, indien nodig met drang, om de gang naar de rechter te voorkomen. Is dit toch onvermijdelijk, dan bereiden betrokken partijen het verzoek tot onderzoek vervolgens voor. De kinderrechter beslist.

De gecertificeerde instellingen zorgen ervoor dat de jeugdbeschermingsmaatregelen worden uitgevoerd en hebben daarbij de bevoegdheid om de jeugdhulp in te zetten die nodig is voor de

uitvoering van de maatregel. Ook toeleiding naar jeugdzorg^{Plus} door de gecertificeerde instelling behoort hierbij tot de mogelijkheden. De inzet van jeugdhulp doen de gecertificeerde instellingen in afstemming met de gemeenten en het gebiedsteam, dat over het gehele traject de regie voert.

Is de gezinssituatie na verloop van tijd voldoende veilig voor kinderen en worden de veranderingen als duurzaam beoordeeld dan wordt daarmee de kinderbeschermingsmaatregel overbodig. Dat hoeft niet te betekenen dat alle problemen in het gezin opgelost zijn, maar dat – ondanks de aanwezige problemen – de kinderen zich voldoende kunnen ontwikkelen en niet in een voortdurend onveilige situatie verkeren.

De casusregie blijft bij het gebiedsteam tot de kinderbeschermingsmaatregel ingaat en komt terug bij het gebiedsteam als de maatregel wordt beëindigd; vanzelfsprekend vinden er altijd overleg, een warme overdracht en vervolgafspraken plaats. Door de frequente afstemming tussen gezinsvoogd en zorgcoördinator uit het gebiedsteam en de consequent uitgevoerde cyclus van planvorming, acties/interventies, evaluatie, bijgestelde planvorming, acties/interventies, etc zijn alle betrokkenen goed op de hoogte van de ontwikkelingen.

Bij de evaluatie waarin besloten wordt tot beëindiging van de ondertoezichtstelling kan direct met de ouders worden vastgelegd hoe de verbeterde situatie ondersteund en geborgd wordt in de toekomst. Hierbij worden de mogelijkheden van het eigen netwerk ingezet. Vanuit het gebiedsteam wordt samen met de ouders de vinger aan de pols gehouden met betrekking tot de voortgang in andere zorgdomeinen. De cyclus van planvorming, actie, evaluatie en bijstelling van het plan gaat voor deze onderdelen door totdat de problemen onder controle zijn en het gezinsfunctioneren niet langer belemmeren.

3.4 Termijnbewaking

Doordat de contactpersoon vanuit het gebiedsteam betrokken blijft bij het proces van hulpverlening aan het gezin kan hij bij evaluaties meedenken over bijv. de mogelijkheid van een vervolgetraject na beëindiging van een ondertoezichtstelling, maar ook over de duur van de ingezette zorg. Wanneer hulp niet aanslaat bij een gezin kan het zijn dat er een verkeerde keuze is gemaakt, en een andere hulpvorm beter aansluit bij het betreffende gezin.

In vrijwillig kader is de zorgcoördinator verantwoordelijk voor het organiseren van evaluaties volgens een vaste structuur, zodat tijdig bijgesteld kan worden. Ook kan de zorgcoördinator eventuele vervolghulp na een ondertoezichtstelling monitoren om met de ouders te bepalen wanneer het gezin op eigen kracht verder kan.

Tijdens een ondertoezichtstelling gelden er wettelijke termijnen voor evaluatie, teruggelapportage aan de kinderrechter (en aan de Raad voor de Kinderbescherming ter toetsing), m.b.t. de vraag naar de noodzaak om te maatregel te verlengen. De Jeugd- en Gezinsbeschermers zijn verantwoordelijk voor de bewaking van deze termijnen.

Uitgangspunt bij de inzet van jeugdhulp is: *“Zo licht en zo kort als mogelijk, zo zwaar en zo lang als nodig”*. Een goede aansluiting van vrijwillig en gedwongen kader, doordat de contactpersoon uit het gebiedsteam betrokken blijft, kan zorgen voor een vloeiende overgang tussen de beide vormen van hulpverlening.

3.5 Vormgeving beslismoment op-/afschalen

Voor de besluitvorming om op- of af te schalen wordt op regioniveau een overleg ingericht op vaste momenten en met een kern van vaste personen. In elk geval zullen de ouders, de Raad voor de Kinderbescherming, de contactpersoon van het gezin uit het gebiedsteam en een contactpersoon van een gecertificeerde instelling deelnemen. Mogelijk wordt dit gezelschap aangevuld met hulpverleners met een specifieke deskundigheid of andere belangrijke betrokkenen.

In alle drie de subregio's in Noord-Holland-Noord zal een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming 1 à 2 dagen per week aanwezig zijn op een daartoe geschikte locatie in die regio, waar het besluitvormingsoverleg plaats zal vinden. Uitgangspunt is dat de ouders – die immers steeds betrokken zijn geweest in de route naar dit moment toe – bij dit overleg aanwezig zijn.

De gemeente voert de regie bij dit overleg. Dat houdt het volgende in:

- is voorzitter van het op- & afschalingsoverleg
- toetst of het voortraject voldoende is geweest

- bewaakt de structuur
- houdt overzicht
- beheerst het volume

De Raad voor de Kinderbescherming heeft in dit overleg een onafhankelijke rol.

Al in 2014 zal er in diverse gemeenten in Noord-Holland-Noord geoefend worden met

- vormgeving van de consultatiefunctie van de Raad voor de Kinderbescherming
- een structuur voor afschalen (van hulp in gedwongen kader naar hulp in vrijwillig kader)
- als gemeente aan te schuiven bij het casusoverleg beschermen (COB), in aanwezigheid van ouders

Op die manier kan in 2015 gestart worden met een structuur op basis van de in deze oefensituaties opgedane ervaringen, waarbij de details van het overleg verder ingevuld kunnen worden.

4 De gemeente en de Raad voor de Kinderbescherming

4.1 De positie van de Raad voor de Kinderbescherming

Gemeenten worden in 2015 verantwoordelijk voor de jeugdhulp in het gedwongen kader: jeugdbescherming en jeugdreclassering. De Raad voor de Kinderbescherming behoudt zijn wettelijke taken op die terreinen. Dat betekent dat gemeenten en de Raad vanaf 2015 (en al eerder, bij de voorbereidingen voor het nieuwe stelsel voor de jeugd) intensief met elkaar gaan samenwerken.

Hulp in een gedwongen kader is een uiterste middel. Waar mogelijk zullen ouders – met ondersteuning van hun sociale netwerk en van professionals – zelf de regie blijven voeren over de gang van zaken in het gezin. Maar als het echt niet anders kan, als het nodig is om door te pakken in het belang van de betrokken kinderen, omdat zij ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd en er geen andere mogelijkheden zijn om die dreiging weg te nemen – dan zal de inzet van het gedwongen kader moeten voldoen aan alle rechtswaarborgen waar burgers in Nederland op rekenen: proportionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, transparantie in de besluitvorming en onafhankelijke toetsing. Dat vraagt om heldere afspraken tussen alle betrokken partners: gemeente, Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen, AMHK en gemandateerde instellingen voor jeugdhulp.

In het nieuwe stelsel houdt de Raad (onderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie) zijn rol als onafhankelijke, landelijk werkende instantie, die de toegangspoort vormt voor jeugdbescherming en toetst of die voldoende effect heeft om de kindbeschermingsmaatregel te kunnen beëindigen, die adviseert over het opleggen van jeugdreclasseringmaatregelen of ze zelf initieert, als casusregisseur in jeugdstrafzaken fungeert en toezicht houdt op het werk van de instellingen voor jeugdreclassering. De Raad behoudt ook zijn wettelijke bevoegdheid tot het vragen van een kindbeschermingsmaatregel (rekwesterende bevoegdheid) bij de rechter, op basis van een eigen, onafhankelijk oordeel over de situatie in een gezin.⁷ Kortom, in het nieuwe stelsel zullen gemeente en raad voor de kindbescherming elkaar regelmatig tegenkomen.

4.2 Speciale positie burgemeester

De burgemeester krijgt de bevoegdheid om de raad voor de kindbescherming te dwingen de rechter een uitspraak te laten doen, indien er een conflict bestaat tussen de gemeente en de raad m.b.t. een noodzaak van een kindbeschermingsmaatregel. Deze bevoegdheid is opgenomen in de wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen⁸, die gelijktijdig met de Jeugdwet op 1 januari 2015 van kracht wordt.

4.3 Communicatie Raad voor de Kinderbescherming en gemeente

Er dienen afspraken te worden gemaakt tussen de gemeente en de raad voor de kindbescherming, in samenhang met de afspraken tussen de andere partners.

Uitgangspunt bij het maken van die afspraken is dat het gezin de bemoeienis waar mogelijk blijft ervaren als hulpaanbod, waarbij vooral ingezet wordt op versterking van de eigen kracht van ouders en kinderen en het inschakelen van het eigen netwerk. Waarbij jeugdbescherming en jeugdreclassering pas aan de orde komen

⁷ De raad voor de kindbescherming heeft daarnaast nog andere taken, onder andere op het terrein van gezag en omgang na scheiding en bij de screening van gezinnen die een kind willen adopteren. Voor een volledig overzicht, zie Kinderbescherming.nl.

⁸ BW, Boek 1

als het echt niet anders kan – doordat ouders onwillig of onmachtig zijn om de bedreigingen voor hun kind weg te nemen of doordat een jongere in strafbaar gedrag vervalt.

Een goede samenwerking, op basis van heldere afspraken, is een randvoorwaarde voor het succes van het nieuwe stelsel.⁹

In de Handreiking “Jeugdhulp onder Dwang”, uitgegeven door de VNG (november 2013) staat uitgebreid beschreven over welke onderdelen afspraken tussen gemeenten en raad voor de kindbescherming moeten worden vastgelegd in een samenwerkingsprotocol.

5 Aanpalende domeinen en verbindingen

5.1 Jeugdhulpaanbieders

In Noord-Holland-Noord bestaan veel aanbieders van allerlei vormen van jeugdhulp. Voor de verschillende leeftijdscategorieën, de verschillende typen problematiek, de verschillende methodische aanpak en de verschillende intensiteit. Er bestaan verschillende circuits voor cliënten met een verstandelijke en/of fysieke en/of zintuiglijke beperking en cliënten die dat niet hebben.

In de afgelopen decennia heeft er steeds meer specialisatie plaatsgevonden, waardoor de versnippering in de jeugdhulp sterk is toegenomen. En de overzichtelijkheid evenredig is afgenomen. Hoe specialistischer de zorg is, des te hoger de kosten doorgaans zijn die een behandeling met zich meebrengt. Het is echter niet eenvoudig om te bepalen welke zorg tot een duurzame oplossing van problemen leidt.

Vanaf 1 januari 2015 valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten om ervoor te zorgen dat er een breed aanbod aan jeugdhulp voor alle inwoners beschikbaar is. De gemeenten kopen de zorg in bij een selectie van jeugdhulpaanbieders, die in met hun aanbod een zo groot mogelijke groep bereiken. De uitgangspunten van het landelijke en regionale overheidsbeleid zullen hierbij leidend zijn voor de keuze van de gemeenten.

De toegang tot deze jeugdhulp zal plaatsvinden via verwijzing van (huis-, jeugd-)artsen, gecertificeerde instellingen en gebiedsteams, in overleg met de gemeenten.

5.2 AMHK

Het Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kinder mishandeling speelt een belangrijke rol. Het AMHK heeft in veel gevallen een scharnierfunctie als het gaat om het starten van hulpverlening in een zorgelijke, onveilige gezinssituatie.

Het is dan ook van groot belang dat er open lijnen zijn tussen de gebiedsteams en het AMHK, zodat zij elkaar snel en gemakkelijk weten te vinden na een melding.

Belangrijk is dat er beide richtingen uit een goede uitwisseling, afstemming en samenwerking plaatsvindt. Als de veiligheid van kinderen in het geding is kan de medewerker uit een gebiedsteam zo snel mogelijk contact zoeken met het betreffende gezin en met de ouders (en het sociale netwerk van het gezin) een veiligheidsplan opstellen. Vervolgens kan er een traject 1Gezin1Plan of een Eigen Kracht Conferentie worden opgestart om de veiligheid in het gezin verder te borgen.

Het AMHK kan bij dit traject betrokken worden in de adviesfunctie, om te beoordelen of het borgingsplan voldoet aan de bodemeisen, teneinde een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming te voorkomen.

Om die reden vinden de gemeenten in Noord-Holland-Noord het van belang dat het AMHK na een melding altijd eerst contact opneemt met het gebiedsteam dat werkt in de woonplaats van het gezin, zodat uitgewisseld kan worden welke hulpverlening eventueel al aanwezig of heel snel beschikbaar is en een afspraak gemaakt wordt voor een zo snel mogelijke start met 1Gezin1Plan of Eigen Kracht Conferentie.

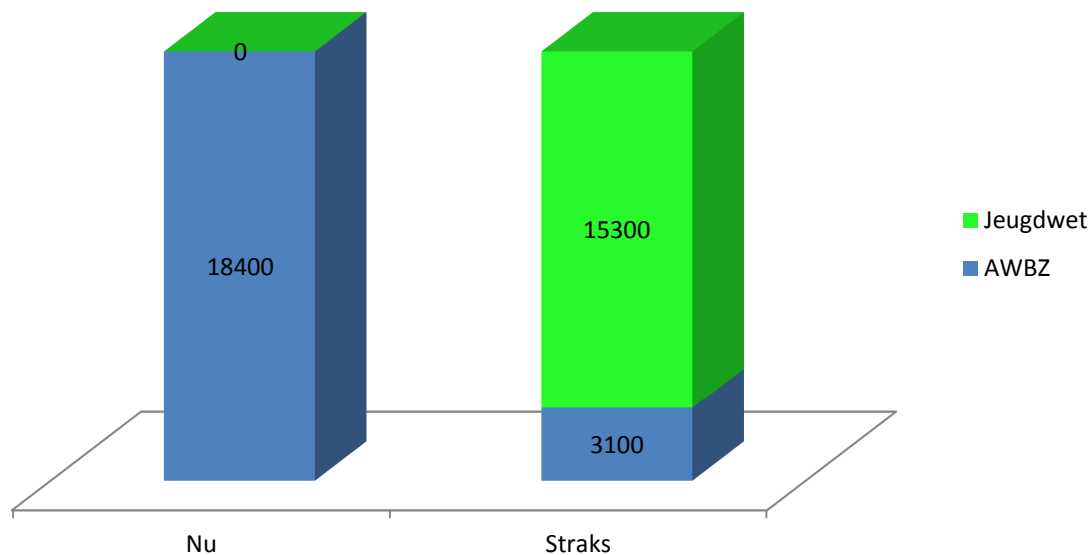
In acute crisissituaties zal het AMHK allereerst alles doen wat nodig is om de veiligheid van de kinderen te garanderen, maar zal in het vervolgetraject ook het gebiedsteam een belangrijke rol spelen.

Het verdere beleid rond het AMHK wordt in een aparte regiovisie AMHK uiteengezet.

⁹ Informatie, overgenomen uit Handreiking “Jeugdhulp onder Dwang – Terughoudend waar het kan, doorpakken waar nodig”, VNG 2013

5.3 (Jeugd-)AWBZ en Zorgkantoor

Het grootste deel van de cliënten onder de 18 jaar dat nu gebruik maakt van de AWBZ-gehandicaptenzorg gaat vanaf 2015 naar de Jeugdwet. Alleen de kinderen en jongeren met een zware intramurale indicatie blijven in de kern-AWBZ. Figuur 1 geeft een beeld van de verhouding tussen het aantal cliënten in de huidige AWBZ en de toekomstige Jeugdwet. Een klein deel van de cliënten die extramurale zorg vanuit de Jeugdwet ontvangt, zal daarnaast verpleging krijgen vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw). Deze cliënten zijn niet zichtbaar in de figuur, omdat ze al als Jeugdwet cliënt zijn opgenomen.



De zorg die onder de Jeugdwet komt te vallen betreft zorg voor kinderen en jeugdigen tot 18 jaar met een beperking die gebruik maken van:

- AWBZ-prestaties extramurale begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf en persoonlijke verzorging. Het gaat om alle grondslagen in de gehandicaptensector, namelijk kinderen met een verstandelijke (VG), lichamelijke (LG) of zintuiglijke (ZG) beperking. Dit betreft ook kinderen die wegens extramuralisering van de lage zorgzwaartepakketten nu een extramurale indicatie krijgen.
- AWBZ-prestatie extramurale behandeling van kinderen met een grondslag verstandelijke beperking.2 Dit betreft ook de prestatie 'behandeling groep' die vaak in een kinderdienstencentrum (KDC) wordt geleverd.
- Zorgzwaartepakketten LVG 1-5 voor intramurale cliënten met een licht verstandelijke beperking (onder 18 jaar).¹⁰

Bij de gemeenten is deze zorg ondergebracht bij de WMO. In overleg met het regionale zorgkantoor kunnen gemeenten bepalen welke zorg in welke capaciteit moet worden ingekocht.

De regering vindt het echter van groot belang dat het niet aan de jeugdige of zijn ouders is om uit te zoeken waar hij moet aankloppen voor hulp wanneer de hoofdoorzaak van een probleem niet geheel duidelijk is. Voorkomen moet worden dat de jeugdige en zijn ouders van het kastje naar de muur gestuurd worden. Indien sprake is van samenloop is de gemeente daarom altijd het aanspreekpunt voor de jeugdige en zijn ouders. Wel verdient het aanbeveling dat gemeenten en verzekeraars afspraken maken over bovengenoemde problematiek. De discussie of een voorziening voor een bepaald probleem getroffen dient te worden door de gemeente dan wel door de verzekeraar, moet niet op het niveau van de individuele casus worden gevoerd, maar moet bij voorkeur vastgelegd worden in afspraken of protocollen op een hoger niveau.¹¹

¹⁰ Informatie verkregen uit de Factsheet Gehandicaptenzorg – van AWBZ naar Jeugdwet, VNG

¹¹ Informatie verkregen uit "Nader rapport bij de Jeugdwet", 01-07-2013

Een deel van de jeugdigen die gebruik maken van deze zorg heeft ook een kindbeschermingsmaatregel. Doorgaans wordt die in geval van een verstandelijke, zintuiglijke of (chronisch) lichamelijke beperking uitgevoerd door de William Schrikker Groep, die gespecialiseerd is in hulpverlening in dit domein.

5.4 Passend Onderwijs

De Samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs hebben vanuit het Rijk de opdracht gekregen om vanaf 1 augustus 2014 iedere leerling een passende plek op school te geven. Scholen krijgen dan een zogenoemde zorgplicht. Dat betekent dat scholen ervoor verantwoordelijk zijn om elk kind met een extra ondersteuningsbehoefte een goede onderwijsplek te bieden. Het effect van de invoering van Passend Onderwijs is dat er meer zorg binnen de school wordt gehaald, waardoor het contact en de samenwerking met de hulpverlening – óók die in gedwongen kader – naar verwachting sterk zal toenemen.

De scholen in een samenwerkingsverband maken afspraken met elkaar over de ondersteuning aan leerlingen en de bekostiging daarvan.

Passend Onderwijs is de enige decentralisatie waarin de gemeente niet leidend is. Deze decentralisatie wordt als de 4e decentralisatie ervaren omdat passend onderwijs directe invloed heeft op het gemeentelijke jeugdbeleid. Tussen het onderwijsveld en de gemeenten zal er tenminste overeenstemming moeten zijn over de aansluiting tussen ondersteuning in het onderwijs en het gemeentelijke jeugdbeleid. Ook heeft passend onderwijs consequenties voor bijvoorbeeld het leerlingenvervoer, de leerplicht en de onderwijshuisvesting.¹² Nauwe samenwerking tussen de gebiedsteams en de lokale basisscholen en het voortgezet onderwijs is wenselijk, opdat zij elkaar kunnen versterken in een sluitend zorgaanbod voor de leerlingen die dat nodig hebben.

5.5 Participatiewet

De regering heeft de ambitie om iedereen in staat te stellen als volwaardig burger mee te doen en bij te dragen aan de samenleving. Voor de meeste mensen is meedoen vanzelfsprekend; zij hebben een baan, kunnen voorzien in hun eigen levensonderhoud en zijn ook op andere manieren maatschappelijk actief. Voor andere mensen is volwaardig meedoen een grotere opgave.

De regering gaat zo veel mogelijk uit van de eigen kracht van mensen en biedt ondersteuning waar dit nodig is. De regering wil één regeling voor alle mensen die kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben. In de Participatiewet worden de Wet Werk en Bijstand, de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een deel van de Wajong samengevoegd. De gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet.

De hoofdlijnen van het wetsvoorstel zijn:

- Vanaf 1 januari 2015 is de Wajong er alleen nog voor jonggehandicapten die nooit zullen kunnen werken.
- Wie mogelijkheden heeft om te werken, kan bij de gemeente vragen om ondersteuning bij re-integratie en/of een uitkering.
- De Wet sociale werkvoorziening (WSW) wordt afgesloten voor nieuwe werknemers. Wie niet zonder ondersteuning kan werken, kan bij de gemeente hulp vragen.¹³

Voor jeugdigen tussen 18 en 23 jaar die nog jeugdzorg ontvangen en onder een kindbeschermingsmaatregel vallen heeft dit tot gevolg dat bij de gecertificeerde instelling extra aandacht moet komen voor scholing en toeleiding naar werk, zeker voor jeugdigen die in de bovenbedoelde categorie vallen. Deze jongvolwassenen kunnen immers niet meer automatisch terugvallen op een Wajong uitkering.

5.6 Openbare Orde en Veiligheid

Het handhaven van de openbare orde en veiligheid is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Inwoners verwachten dan ook van de gemeente een adequate aanpak van gedrag dat deze orde en veiligheid bedreigt.

De transitie van de jeugdzorg naar de gemeente biedt kansen om de verschillende domeinen met elkaar te verbinden. De taak van de gemeenten op het gebied van openbare orde en veiligheid richt zich voor een deel

¹² Informatie van de website van de gemeente Brielle over Passend onderwijs – zorgplicht voor alle scholen.

¹³ Informatie van de website van de gemeente Brielle over de Participatiewet.

op de overlast veroorzaakt door jeugdgroepen, agressie, (extreem) drank- drugsgebruik en vandalisme, gedrag dat de veiligheidsbeleving van burgers (ernstig) aantast.

De politie en het jongerenwerk zijn de ogen en oren op straat. Als zij merken dat een groep aan het escaleren is, dan wordt de gemeente – vanuit de regiefunctie – gevraagd om een plan van aanpak op te stellen. Door jongerenwerk en hulpverlening vanuit de gebiedsteams hierbij te betrekken kan een breder effect bereikt worden dan voorheen. Soms zijn de jeugdigen en hun gezin al bekend bij de medewerkers van een gebiedsteam, waardoor ouders mee kunnen denken over een aanpak die duurzame resultaten oplevert. Ook in gedwongen kader biedt een samenwerking tussen jeugdreclassering of jeugdbescherming en de gemeente in geval van probleemgedrag mogelijkheden om een integraal plan op te stellen en daarmee de effecten van de aanpak te versterken. De kracht van de aanpak van jeugdigen is dat het integraal gebeurt. Hierin is de hulpverlening essentieel.

De transitie jeugdzorg naar de gemeente is een goed moment om afspraken tussen gemeente en de hulpverlening te heroverwegen en aan te passen.

In ernstige bedreigende (overlast)zaken heeft de burgemeester een bijzondere bevoegdheid, namelijk de “Doorzettingsmacht naar instellingen op casusniveau”.

Deze vorm van doorzettingsmacht is een uiterst middel voor die (uitzonderlijke) gevallen dat – ondanks gemaakte afspraken vooraf (op het niveau van het college van burgemeester en wethouders) – een gezamenlijke aanpak niet van de grond komt of waarbij sprake is van tegengestelde benaderingen. De burgemeester kan dan uiteindelijk ingrijpen op individueel casusniveau via een op te leggen dwingende aanwijzing. De burgemeester zal in zo’n geval een bepaalde instantie (dwingend) belasten met de coördinatie van de zorg. De betrokken professionals blijven in positie: de burgemeester zal nooit op de stoel van de hulpverlener zitten. Het enige

wat hij wel zal doen, is aanwijzen welke instelling of hulpverlener de leiding krijgt in het traject.¹⁴ Ook krijgt de burgemeester een aparte bevoegdheid naar de Raad voor de Kinderbescherming om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken.

5.7 Het Veiligheidshuis

In het Veiligheidshuis worden cases ingebracht indien:

- er sprake is van meerdere problemen die op meer dan één leefgebied spelen en (naar verwachting) leiden tot crimineel en/of overlastgevend gedrag, en
- samenwerking tussen meerdere ketens (minimaal drang of dwang) nodig is om tot een effectieve aanpak te komen en
- de problematiek wordt beïnvloed door en impact heeft op het (gezins)systeem en/of de directe sociale leefomgeving (of wordt verwacht dat te gaan hebben).

In deze gevallen wordt door het Veiligheidshuis aansluiting gezocht bij het gebiedsteam dat in de buurt van de jeugdige werkt. Wanneer hulpverlening is ingezet en een concreet (gezins-)plan is opgesteld doet het Veiligheidshuis weer een stap terug. Omgekeerd kan ook aan de coördinator van het Veiligheidshuis gevraagd worden om aan te sluiten bij overleg voor advies en consultatie, wanneer er in een casus raakvlakken zijn met de strafketen.

Vaak is in de cases die in het Veiligheidshuis aan de orde komen al sprake van een jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel. In dat geval sluit de medewerker van de gecertificeerde instelling aan bij de hulpverleners die vanuit het gebiedsteam zijn ingezet, om samen met de ouders tot een integraal plan te komen.

Zo wordt op alle leefgebieden ondersteuning ingezet, waardoor de effectiviteit van de aanpak toe zal nemen.

6 Informatie en dossiervorming

6.1 Verzamelen en opslaan van informatie

De decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp brengt niet alleen veel inhoudelijke vragen en dilemma’s met zich mee. Ook vragen op het gebied van financiering en verantwoording, logistiek

¹⁴ Citaat uit document: “Burgemeester & Veiligheid”, 8 april 2009

(dossievorming? Zoja, op welke onderdelen en hoe deze dossiers veilig en zinvol op te slaan), ICT-capaciteit, etc. doen zich voor.

Op het moment dat deze notitie geschreven wordt zijn in de regio ambtenaren nog druk bezig om systemen te vergelijken met het ook op veiligheid, toegankelijkheid voor de cliënt, betrouwbaarheid, gebruikersvriendelijkheid en uitwisselingsmogelijkheden voor betrokken hulpverleners.

6.2 Delen van informatie

In hoofdstuk 7 van de Jeugdwet staat uitgebreid beschreven welke informatie gedeeld mag worden en onder welke voorwaarden. Uitwisseling tussen de verschillende betrokken hulpverleners in een gezin is altijd nodig om een goede afstemming van de zorg te kunnen regelen. In principe wordt uitgegaan van uitwisseling van gegevens als de betrokkenen (ouders, jeugdigen van 12 jaar e.o.) daarvoor toestemming geven.

De Jeugdwet geeft ruimte voor uitzonderingen, namelijk waar in belang van de jeugdige uitwisseling van gegevens noodzakelijk is en de veiligheid van de jeugdige of andere betrokkenen gevaar loopt als er toestemming gevraagd moet worden. De belangen worden afgewogen met drie principes: subsidiariteit, proportionaliteit en doelmatigheid. Oftewel: is gegevensverstrekking de minst ingrijpende maatregel? Hoe verhoudt het belang van gegevensverstrekking zich tot het belang van het kind? En is via een andere weg hetzelfde resultaat te bereiken of niet?

Voor hulpverleners is het van belang om, wanneer besloten wordt om zonder toestemming van ouders bepaalde gegevens uit te wisselen, de afwegingen goed te documenteren.

In de nieuwe Kinderbeschermingswetgeving (BW, boek 1) is opgenomen dat professionals gezinsvoogden in de toekomst informatie mogen verstrekken over hun cliënten, als die relevant is voor de hulpverlening aan kind en gezin.

Voor hulp bij privacy vragen in de jeugdhulpverlening is het instrument *Samenwerken in de jeugdketen* : een instrument voor gegevensuitwisseling - uitgegeven door het Ministerie van VWS in 2011.

6.3 Ondersteunende systemen

6.3.1 De Verwijsindex

De landelijke Verwijsindex is in het leven geroepen om hulpverleners te ondersteunen: doordat de hulpverlener in de Verwijsindex zijn naam verbindt aan een kind wordt hij – als er een match ontstaat – op de hoogte gebracht van andere hulpverleners die bij dit kind betrokken zijn. Daarmee wordt gefaciliteerd dat hulpverleners onderling contact met elkaar leggen en de hulp op elkaar afstemmen, in principe samen met ouders en kind.

De gemeenten worden geacht om het gebruik van de landelijke Verwijsindex zoveel mogelijk te stimuleren en te faciliteren. In de Jeugdwet is § 7.1 gewijd aan de Verwijsindex en de voorwaarden waaraan gemeenten en hulpverleners bij het gebruik ervan moeten voldoen.

6.3.2 Digitale dossiers

Op allerlei plekken in gemeenten worden digitale dossiers bijgehouden over (hulpverlenings-) contacten met burgers. Doorgaans heeft elke organisatie zijn eigen systeem, waarin allerlei gegevens worden vastgelegd en bewaard. Voor cliënten is deze gang van zaken niet erg overzichtelijk. Het is de bedoeling dat er op termijn een centraal systeem komt, waar de informatie van burgers wordt vastgelegd en waarover zij zelf de beschikking hebben. Er wordt nog uitgezocht welk systeem hiervoor het meest geschikt is, zie 6.1.

Vooralsnog hebben alle hulpverleningsorganisaties hun eigen systeem en daarvoor geldt Wet Bescherming Persoonsgegevens. Ook in de Jeugdwet staan diverse paragrafen over voorwaarden van opslag en gebruik van gegevens. Daarnaast hebben de meeste organisaties nog een eigen Privacyreglement.

6.3.3 CORV

De Collectieve Opdracht Routeer Voorziening (CORV) is een digitaal knooppunt dat zorgt voor de elektronische afhandeling van het formele berichtenverkeer tussen justitie partijen (de raad voor de kindbescherming, de politie, het openbaar ministerie en de rechtbanken) en het gemeentelijke

domein (de gemeenten zelf, het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, de gecertificeerde instellingen en de eventuele gemandateerden). De aansluiting op en het gebruik van de CORV is verplicht gesteld in de nieuwe jeugdwet.¹⁵

6.3.4 Beveiliging/bescherming

Vooralsnog hebben alle hulpverleningsorganisaties hun eigen systeem en daarvoor geldt Wet Bescherming Persoonsgegevens. Ook in de Jeugdwet staan diverse paragrafen over voorwaarden van opslag en gebruik van gegevens. Daarnaast hebben de meeste organisaties nog een eigen Privacyreglement.

6.3.5 Toegang burger tot eigen dossier

Zowel in de Jeugdwet als in het Burgerlijk Wetboek staan bepalingen over inzage van cliënten in het eigen dossier, afgifte van dossiers en voorwaarden voor wijzigingen in, en vernietiging van dossiers. Alle organisaties die jeugdhulp bieden zijn hieraan gehouden, evenals de gemeenten.

6.3.6 Communicatie met de burger

Elke gemeente heeft haar eigen klantcontactcentrum waar inwoners terecht kunnen met hun vragen. De medewerkers van de klantcontactcentra zijn ook op de hoogte van de bestaande gebiedsteams en kunnen de inwoner bij hulpvragen adequaat verwijzen naar de juiste contactpersonen van de gebiedsteams.

Vrijwel elke jeugdhulporganisatie heeft allerlei informatiefolders over het aanbod, dossiervorming, privacybescherming, cliëntenrechten, klachtenprocedures etc.

Ook de overheid vertrekt op verzoek voorlichtingsfolders aan de burger. Het is wenselijk dat er voor de jeugdhulp één algemene informatiebrochure komt over de beleidsuitgangspunten, standaardprocedures, klachten- en bezwaarprocedures, verwijzindex, privacy, etc. Dan zou een organisatie kunnen volstaan met één folder over specifieke kenmerken van de betreffende organisatie, zodat het voor de cliënt overzichtelijk blijft.

7 Monitoring

Elke gemeente zal vanaf 2015 behoefte hebben aan het monitoren van het nieuwe jeugdhulp stelsel, zodat ontwikkelingen op de voet gevolgd kunnen worden. Gemeenten hebben nog geen ervaringen met de jeugdhulp en hebben op basis van gegevens uit het "oude" stelsel naar nieuwe vormen gezocht voor de inrichting, de aansturing, de inkoop en de publieke verantwoording.

Het is van belang om te onderzoeken of de doelen die daarmee beoogd worden ook bereikt worden. Aan de hand van opgestelde criteria (zoals minder kindbeschermsmaatregelen en inzet van intensieve (dure) zorg; minder uithuisplaatsingen) wordt onderzocht of de bijstellingen die gerealiseerd zijn voldoende resultaat geven. Gemeenten zijn per 1 januari 2015 wettelijk verplicht om aan te geven welke outcomecriteria zij voor jeugdhulpvoorzieningen hanteren.¹⁶

7.1 Doel van monitor

De gemeenten hebben inhoudelijke en financiële doelen die beoogd worden met de herinrichting van de jeugdhulp. Voor de jeugdhulp in gedwongen kader geldt specifiek:

- De focus moet gericht zijn op *de mogelijkheden* van kinderen en ouders, niet op de problemen;
- De instroom in dure, specialistische zorg moet omlaag;
- Het aantal AMHK-onderzoeken moet omlaag;
- Het aantal kindbeschermsmaatregelen moet omlaag;
- Het aantal uithuisplaatsingen moet omlaag;
- De jeugdcriminaliteit moet afnemen, evenals het recidiverisico.

¹⁵ Factsheet CORV, versie 0.5, 6 december 2013

¹⁶ Begeleidende brief inzake Outcomecriteria, 10 juni 2014

Het is van belang om met enige regelmaat te peilen of de ontwikkelingen de richting van deze doelen volgen, zodat gemeenten tussentijds zo nodig bij kunnen stellen of onderdelen kunnen aanpassen.

7.2 Welke gegevens, wie en hoe?

Om een goed beeld te krijgen van de effecten van de gedecentraliseerde jeugdhulp is het van belang om een thermometer aan te brengen op de indicatoren, die iets zeggen over bovenstaande doelen. Het Nederlands Jeugd Instituut heeft speciaal met het oog op de transitie en de transformatie van de jeugdhulp een aantal sets met prestatie-indicatoren ontwikkeld, waaronder ook "outcome-indicatoren". Deze laatste zeggen vooral iets over de kwaliteit van de geboden zorg.

Andere prestatie-indicatoren kunnen iets zeggen over de toe- of afname van aantallen, van doorlooptijden of van effectiviteit (bijv. meting recidive).

In de inkoopvoorwaarden nemen de gemeenten op voor welke specifieke punten de organisaties een registratie moeten bijhouden, zodat de gemeenten tussentijds de stand van zaken op kunnen nemen.

7.3 Terugkoppeling resultaten, communicatie

Het effect van de monitor is extra groot wanneer de resultaten niet alleen jaarlijks door de gemeenten worden gebruikt voor rapportages aan het rijk en aan de inspecties, maar ook een basis vormen voor een dialoog met de jeugdhulporganisaties en de cliëntenraden over vernieuwing.

In het kader van transparantie van het jeugdzorgstelsel en het beleid van gemeenten is het wenselijk dat gemeenten de resultaten ook aan de eigen inwoners presenteren, met een toelichting en een uitleg welke veranderingen daar eventueel uit voortkomen.

8 Risicomanagement

8.1 Inleiding (diverse risico's, diverse verantwoordelijkheden)

Wanneer in 2015 de Jeugdwet in werking treedt zullen gemeenten eindverantwoordelijk zijn voor alle zorg voor jeugd, inclusief de jeugdhulp die in het gedwongen kader wordt uitgevoerd.

Onvermijdelijk krijgt de gemeente dan ook te maken met de risicovolle situaties die in deze sector kunnen voorkomen. Het gaat dan vaak om calamiteiten in de privésfeer met soms zeer ernstige afloop, maar ook om riskante situaties die kunnen ontstaan door bijv. wachtlijsten, fouten in het systeem, etc.

Het is van belang om de onderscheiden verantwoordelijkheden goed helder te hebben, opdat duidelijk is wie welke rol, functie en taak heeft als zich een calamiteit voordoet. Natuurlijk zijn in de eerste plaats de ouders verantwoordelijk voor het welzijn van hun kinderen, maar – afhankelijk van de specifieke situatie - dragen ook de gecertificeerde instellingen en de betrokken jeugdhulporganisaties daarin een verantwoordelijkheid. Risico's zijn inherent aan het leven, en voor gemeenten is het van belang om beleid te ontwikkelen voor het omgaan met risico's en met incidenten en calamiteiten wanneer deze zich voordoen.

8.2 Calamiteiten beleid

In de afgelopen decennia zijn onder grote media-aandacht verschillende schokkende incidenten aan het licht gekomen, waarbij kinderen slachtoffer waren. In vrijwel alle gevallen deed de inspectie Jeugdzorg onderzoek naar feiten en gebeurtenissen, dat resulteerde in een rapport met aanbevelingen.

Betrokken jeugdhulporganisaties, maar ook jeugdhulpaanbieders die niet persé bij een van deze cases betrokken waren, hebben aan de hand van de aanbevelingen en aangescherpte regelgeving een uitgebreide set aan richtlijnen en protocollen opgesteld. Daarnaast werden risicoprofielen, risicoindicatoren, risicotaxatie-instrumenten, veiligheidslijsten en veiligheidsplannen ontwikkeld en toegepast. En bij twijfel werd voor alle zekerheid een kindbeschermsmaatregel ingezet.

Naast een groot aantal protocollen en stappenplannen heeft deze ontwikkeling vaak ook een grote beperking van de bewegingsruimte van de professional tot gevolg gehad.

Twee cijfers ter illustratie van de toegenomen belasting van de jeugdzorg in de afgelopen decennia: het

aantal ondertoezichtstellingen is sinds de jaren 90 verdrievoudigd.¹⁷ Daarnaast is ook het aantal jeugdigen in pleeggezinnen in de afgelopen tien jaar verdubbeld.¹⁸

Een oorzaak hiervoor kan niet gevonden worden in een achteruitgang van het jeugdwelzijn, dat is immers al decennia lang onveranderd hoog, zo blijkt uit onder meer een studie van Gilbert.¹⁹ De uitdaging voor de komende jaren is om de toetsing op veiligheid middels een aantal vaste, zinvolle indicatoren te behouden en de ruimte die ontstaat door wegvallen van onnodige regelgeving in te vullen met meer contactruimte voor de professional met de cliënt.

Het is van belang om bij een calamiteit de rolverdeling tussen gemeente en instelling af te bakenen. De gemeente heeft de bestuurlijke verantwoordelijkheid. De instelling heeft een operationele verantwoordelijkheid.

Over het managen van risico's door bestuurders is in de afgelopen jaren eveneens veel geschreven. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in 2011 een programma gestart met als doel om het bestuurlijke en ambtelijke handelingsrepertoire in het omgaan met risico's en incidenten te verbreden. Er werd onderzoek gedaan naar de effecten van de risico-regelreflex, oftewel de neiging om het voortdurend verminderen van risico's, al dan niet naar aanleiding van een incident, als vanzelfsprekende opgave aan te merken.

Deze reflex kan leiden tot disproportionele ingrepen, waarvan de effecten ontbreken of zelfs negatief uitpakken.²⁰

In vervolg op de bevindingen van dit project heeft de provincie Noord-Holland in april 2013 een handreiking opgesteld voor bestuurders, hoe nuchter en realistisch om te gaan met risico's, incidenten, incidentevaluaties en nieuw veiligheidsbeleid.²¹ Daarin wordt vastgesteld dat een belangrijke verantwoordelijkheid van een "decentrale overheid" bestaat uit het "evenwichtig reageren op incidenten en risico's. De reactie van de burgemeester zet de toon."

In het algemeen is de conclusie dat overhaaste regelgeving onder druk van de maatschappelijke opinie en de media (incidentenpolitiek) het minst effectieve resultaat oplevert.

Het lijkt ons verstandig om aan te haken bij bestaand veiligheidsbeleid, zoals elke gemeente dat al heeft. Na een incident zou je de tijd moeten nemen om rustig na te denken. Er vanuit gaan dat aan iedere beleidswijziging voor- en nadelen verbonden zijn en ook die nadelen uitvoerig belichten.²²

Daarna is de communicatie van groot belang. Een heldere communicatie over realistische verwachtingen en met een duidelijke boodschap: dit kan een gemeente wel, en dat kan een gemeente niet bieden. Door de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport is in samenwerking met de VNG een handreiking geschreven voor gemeenten over communicatie en afstemming bij een calamiteit.²³ Voorts is er door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters een publicatie uitgebracht onder de titel: "Ingrijpende gebeurtenissen, Bestuurlijke ervaringen bij crises met lokale impact"²⁴

8.3 Inspectie Jeugdzorg / Samenwerkend Toezicht Jeugdzaken

De Inspectie Jeugdzorg heeft in de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking gezocht met andere inspecties (Gezondheidszorg, Veiligheid en Justitie, Onderwijs). Samenwerking is nodig omdat casuïstiek waarin de inspectie betrokken wordt vaak erg complex en domein overschrijdend is. Hierop voortbouwend zal de inspectie in de toekomst vaker optreden als het Samenwerkend Toezicht Jeugdzaken (STJ).

De werkwijze staat vastgelegd in de Kaderstellende visie op toezicht van de overheid. Die kaderstellende visie schrijft voor dat toezicht onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend is.

De inspectie bewaakt dat er bij de overgang naar het nieuwe stelsel geen verlies van kwaliteit is in de ondersteuning en de hulp voor ouders en kinderen die daar vrijwillig of gedwongen gebruik van maken. Zij zal daarom met name in de periode van transitie en transformatie naar het nieuwe stelsel scherp blijven

¹⁷ Centraal bureau voor de statistiek, Voogdij, voorlopige voogdij en ondertoezichtstelling: periode 1990-2012.

¹⁸ Pleegzorg Nederland, factsheet pleegzorg 2012. (2013)

¹⁹ Gilbert, N. A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results (2012)

²⁰ "Omgaan met risico-regelreflex", Jan van Tol, Programmaleider R&V 2011-2014 (BZK) en projectleider van het voorafgaande verkennende project in 2010

²¹ "Risicoregelreflex – Naar een nuchtere kijk op risico's", uitgave Provincie Noord-Holland, april 2013

²² "Waarom het allemaal niet lukt"; Margo Trappenburg, uit *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, geredigeerd door J.H. van Tol, I. Helsloot en F.J.H. Mertens en uitgegeven door Boom Lemma (ISBN 978-90-8974-401-2).

²³ Handreiking Handvatten voor gemeenten, Communicatie en afstemming bij een calamiteit, uitgave Ministerie VenJ, Ministerie VWS en VNG, juni 2014

²⁴ Ingrijpende gebeurtenissen; Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2013

letten op behoud van de kwaliteit.

Toezicht moet in dit geheel controlerend en handhavend zijn. De inspectie bewaakt stelselmatig de naleving van wet- en regelgeving en of instellingen de toezeggingen tot verbeteringen nakomen en handhaaft daarop onder het motto 'vasthoudend en handhavend'. Zo nodig zet de inspectie instellingen en professionals aan tot het lerend verbeteren. Zij rapporteert aan de bewindslieden als de bevindingen en de oordelen naar het idee van de inspectie raakt aan de verantwoordelijkheid voor het stelsel. Verder rapporteert zij altijd aan de instellingen en de gemeenten in kwestie.

Het onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin en de bevindingen en de oordelen van de inspectie daarover zijn van belang voor de ministers en hun stelselverantwoordelijkheid. De minister wordt geacht interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de gemeenten. Het onderzoek van de inspectie naar de kwaliteit in algemene zin omvat ook de uitkomsten van de werking van het jeugdstelsel. De inspectie verzamelt informatie over en beoordeelt de door zorgaanbieders geleverde zorg. Zij betreft daarin ook de uitkomsten en resultaten van die zorg voor de jongeren en de gezinnen ('de outcome'). Deze zijn immers mede een resultante van de door de gemeente(n) gekozen inzet van en organisatie van de toegang tot dat zorgaanbod. De inspectie richt het toezicht zo in dat de reikwijdte daarvan voor de gemeente(n) en voor het rijk een relevant beeld oplevert over de werking van het stelsel.²⁵

8.4 Media

Incidenten waarbij kinderen het slachtoffer zijn kunnen rekenen op grote media-aandacht.

De media vertolken deels de publieke emoties van afschuw, deels de eis dat een schuldige wordt aangewezen en er maatregelen komen van de overheid.

De mediadruk kan een grote druk zetten op zowel jeugdhulp - als bestuurlijke organisaties en het zou goed zijn als er vooraf afspraken worden vastgelegd op bestuurlijk niveau over: hoe de communicatie met de media plaatsvindt, dat er vooraf wordt afgestemd tussen bestuurder van de organisatie en gemeentelijk bestuurder, etc.

²⁵ "Visie landelijk toezicht op de jeugdhulp"; Inspectie Jeugdzorg, Utrecht, juli 2013

I Wetgeving die van toepassing is

- i.i Jeugdwet
- i.ii Burgerlijk Wetboek I, kindbeschermingswetgeving
- i.iii Wet Bescherming Persoonsgegevens
- i.iv Wet op de Geestelijke Gezondheidszorg
- i.v Wetboek van Strafrecht/Adolescentenrecht
- i.vi Wet Meldcode
- i.vii Wet Maatschappelijke Ondersteuning

II Verklarende definities

Calamiteit	niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van de jeugdhulp en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een jeugdige of een ouder heeft geleid ²⁶ .
Jeugdhulp	In deze notitie wordt met de term "jeugdhulp" alle hulp bedoeld die aan jeugdigen wordt geboden, behalve de hulp in gedwongen kader.
Jeugdzorg	In deze notitie wordt onder de term "jeugdzorg" verstaan de zorg die door de Gecertificeerde Instellingen wordt geboden of in gedwongen kader plaatsvindt. Het begrip "jeugdzorg" wordt ook overstijgend gebruikt, om het hele domein aan te duiden.
Risico-regelreflex	de neiging om het voortdurend verminderen van risico's, al dan niet naar aanleiding van een incident, als vanzelfsprekende opgave aan te merken

²⁶ Jeugdwet, artikel 4.1.8