

Position paper betreffende de evaluatie van de Jeugdwet, 19 april 2018

Op 23 april 2018 gaat u met jongeren, ouders en hulpverleners in gesprek over de tussenevaluatie van de Jeugdwet. U heeft mij verzocht mijn visie voorafgaand aan dit rondetafelgesprek te doen toekomen. Met deze notitie voldoe ik aan dit verzoek.

In de afgelopen jaren heeft de Kinderombudsman de decentralisatie van de jeugdhulp nauwlettend gevolgd. In een reeks rapporten uit 2015 en 2016 concludeerden mijn voorganger en ik dat er teveel drempels bestonden in de toegang tot de jeugdhulp. Ook over de sterk variërende kwaliteit van de geboden hulp heb ik meermaals mijn zorgen geuit. De geconstateerde knelpunten komen ook in de tussenevaluatie naar voren. De onderzoekers concluderen dat de veranderingen tot dusver vooral te kenmerken zijn als bestuurlijke en organisatorische transitie en dat de gewenste transformatiedoelen nog niet in zicht zijn.

Ik herken me in het in de tussenevaluatie geschetste beeld. Ik zie dat er veel mooie initiatieven zijn ontstaan, dat professionals meer samenwerken dan voorheen en dat zowel professionals als bestuurders zich dagelijks met hart en ziel inzetten voor de kinderen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Ik zie echter ook dat de uitvoeringspraktijk bijzonder weerbarstig is.

Over de Jeugdwet is al veel gezegd en geschreven. In deze notitie ga ik vanuit mijn rol en positie als Kinderombudsvrouw in op de volgende aspecten:

1. De basisprincipes van het Kinderrechtenverdrag, die ten grondslag dienen te liggen aan alle besluiten over kinderen in de jeugdhulp, jeugdzorg en jeugd-ggz;
2. De frictie tussen deze basisprincipes en de (invulling van de) Jeugdwet;
3. Knelpunten in de uitvoeringspraktijk die urgente aandacht verdienen;
4. Mijn conclusie en aanbevelingen voor verbeteringen.

Ik baseer me hierbij op de eigen onderzoeken van de Kinderombudsman en op de signalen van kinderen en jongeren, ouders en professionals die dagelijks bij ons instituut binnenkomen.

1. De basisprincipes van het Kinderrechtenverdrag

Als Kinderombudsvrouw zie ik toe op de naleving van het VN-Kinderrechtenverdrag in Nederland. Het recht op passende jeugdhulp voor kinderen en hun ouders vloeit direct voort uit dit verdrag. Naast een aantal specifieke bepalingen¹ zijn met name de vier basisprincipes uit het Kinderrechtenverdrag relevant (art. 2, 3, 6, 12 IVRK). Deze geven richting aan de wijze waarop alle rechten uit het verdrag moeten worden ingevuld en worden hier toegelicht.

¹ Voor de vrijwillige jeugdhulp zijn met name artikel 5 en 18, die bepalen dat ouders of wettelijke voogden primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding en ontwikkeling van kinderen en artikel 24, over de verplichtingen van de overheid om de gezondheid van kinderen te beschermen en bevorderen, relevant. Daarnaast zijn er rechten die vooral van toepassing zijn op jeugdhulp in het gedwongen kader en de aanpak van kindermishandeling (art. 9, 19, 20, 25 en 37). Ten slotte zijn ook artikel 23, dat de rechten van kinderen met een beperking beschrijft en artikel 16, dat de privacy van kinderen waarborgt, van belang. Een uitgewerkt kinderrechtenskader is te vinden in hoofdstuk 1 van mijn rapport [Mijn belang voorop? Ontwikkelingen in de jeugdhulp](#), dd. November 2016.

Het gelijkheidsbeginsel

Het eerste principe is dat alle kinderrechten voor alle kinderen en jongeren gelden, in alle situaties (artikel 2 IVRK). Dat betekent dat alle kinderen recht hebben op tijdige, kwalitatief goede en passende jeugdhulp, onafhankelijk van waar zij wonen.

Elk besluit in het ontwikkelingsbelang van het kind

Artikel 3 van het IVRK stelt dat bij alle besluiten die het belang van het kind of de jongeren raken, hun belang een eerste overweging moet zijn. Artikel 6 ziet toe op het recht op leven en ontwikkeling. Het belang van het kind dient volgens het Kinderrechtencomité beschouwd te worden als diens *ontwikkelingsbelang*. Een besluit moet aldus goed zijn voor het welzijn en de ontwikkeling van de betrokken kinderen en jongeren (artikel 3 en artikel 6 IVRK).

Horen van kinderen

Voorwaarde voor een besluit in het belang van de ontwikkeling van het kind, is dat kinderen en jongeren, op een bij hun leeftijd en ontwikkeling passende manier, zelf mogen meepraten en meebeslissen (art. 12 IVRK). Dit vereiste geldt bij alle besluiten op alle niveaus, dus ook voor alle besluiten over jeugdhulp, zowel op groeps- als individueel niveau. Dit vereiste is niet als zodanig in de Jeugdwet opgenomen, maar wordt breed erkend als belangrijk uitgangspunt voor goede jeugdhulp.

2. Frictie tussen Kinderrechtenverdrag en (invulling van) de Jeugdwet

Ik constateer dat er sprake is van frictie is tussen de basisprincipes uit het Kinderrechtenverdrag en de wijze waarop het jeugdhulpsysteem is vormgegeven. Ik licht dit toe.

Te grote verschillen

Er is een zekere spanning tussen de beleidsvrijheid van gemeenten om jeugdhulp naar eigen inzicht vorm te geven en het recht op gelijke behandeling van kinderen. Immers, door beleidsvrijheid van gemeenten ontstaan lokale verschillen. Dit is zelfs een gewenst doel van de decentralisatie. Grote kwaliteitsverschillen zijn echter onwenselijk. Toch zien we die ontstaan. Zo kan het voorkomen dat een kind in de ene gemeente langer moet wachten op bepaalde zorg dan een kind in een andere gemeente, bijvoorbeeld omdat de gemeente te weinig dan wel geen specifieke zorg heeft ingekocht. Het is belangrijk te voorkomen dat waar je als kind woont bepaalt welke zorg je kunt ontvangen.

Ontwikkelingsbelang van het kind staat niet altijd voorop, transformatiedoelen zijn leidend

Om de jeugdhulp te verbeteren en de ontwikkeling van kinderen beter te ondersteunen, zijn bij de totstandkoming van de Jeugdwet zogenaamde transformatiedoelen geformuleerd. Het nieuwe jeugdhulpsysteem beoogde een aantal problemen op te lossen die in het oude systeem veelvuldig voorkwamen. Zo moest er eerder samenhangende (jeugd)hulp op maat worden geboden voor kwetsbare kinderen, de regeldruk voor professionals verminderd en de professionele ruimte vergroot. Een andere belangrijke doelstelling was de zorgvraag terug te brengen en minder te medicaliseren, en ook moest de eigen kracht van gezinnen meer worden aangesproken.²

In de regel zullen deze doelen bijdragen aan het uiteindelijke doel: goede hulp voor kinderen die hun ontwikkelingsbelang dient. Het risico bestaat echter dat de transformatiedoelen te zeer doelen op zichzelf worden. We zien in de praktijk dat dit inderdaad gebeurt. Zo heb ik meerdere signalen ontvangen dat ingezet wordt op 'eigen kracht' zonder dat hierbij goed wordt onderzocht wat het kind nodig heeft en of de inzet van eigen kracht passend is om aan de hulpvraag te voldoen. Vooral in die gezinnen waar ouders zelf problemen hebben, zoals psychische problematiek of een verstandelijke beperking, is inzetten op eigen kracht vrijwel nooit geëigend en gaat dit ten koste van het ontwikkelingsbelang van het kind. Andere voorbeelden zijn het oneigenlijk toepassen van 'drang' als formele fase om een maatregel te voorkomen en het te lang bieden van 'lichte' jeugdhulp terwijl de ontwikkelingsbelang van het kind meer gediend zou zijn bij intensievere hulpverlening. Ons instituut ontvangt hier regelmatig signalen over. Het te lang inzetten op lichte jeugdhulp kan leiden tot escalatie van de situatie en daarmee tot (verdere) ontwikkelingsschade bij het kind.

² Jeugdwet, Stb. 2014, 105.

Kinderen worden niet altijd gehoord

Ik hoor nog te vaak dat kinderen niet of onvoldoende worden betrokken bij het gemeentelijke jeugdhulpbeleid en ook bij hun eigen jeugdhulp. Het betrekken van kinderen en jongeren bij het gemeentelijk jeugdhulpbeleid is niet alleen een recht, het beleid wordt er ook beter van. Het betrekken van kinderen en jongeren bij hun eigen traject is pure noodzaak. Zoals een jongere zei: "Als wij niet worden betrokken zal het mislukken."

3. Knelpunten in de uitvoeringspraktijk

Het in de steigers zetten van een werkend jeugdhulpsysteem is een enorme opgave voor gemeenten en jeugdhulpverleners. De onderstaande zes knelpunten zijn mijns inziens op dit moment het meest urgent.

1. *Beschikbaarheid van zorg: wachtlijsten en tekort aan plaatsingsmogelijkheden*

Kinderen moeten nog te lang wachten op jeugdhulp in verband met wachtlijsten, geregeld zelfs maanden. Passende vervangende hulp ontbreekt, zowel in de jeugd-GGZ als de jeugdbescherming. Bij het uitblijven hiervan kan het welzijn en de gezondheid van een kind verslechteren. Zo vertelde een meisje van 17 jaar mij dat zij op de wachtlijst stond voor ambulante spoedhulp (in de vorm van traumaverwerking) en acht maanden heeft moeten wachten voordat zij deze hulp ontving. In de tussenliggende periode verergerden haar klachten aanzienlijk. Dit verhaal staat niet op zichzelf. Veel kinderen en jongeren en hun ouders geven aan dat ze zo lang moeten wachten op jeugdhulp dat de situatie is verslechterd dan wel leidde tot een crisisplaatsing die voorkomen had kunnen worden. Dit vind ik heel ernstig.

Ik ontvang daarnaast veel signalen van kinderen, ouders en professionals die aangeven dat er weinig 24-uurs plekken beschikbaar zijn, zowel als het gaat om pleegzorg als om verblijf in een instelling. De doorplaatsingsmogelijkheden zijn beperkt. We horen te vaak dat kinderen niet altijd op een plek geplaatst kunnen worden die het beste is voor het kind, maar op een plek die nog beschikbaar is. Dit leidt er ook toe dat sommige kinderen en jongeren meerdere keren van niet-passende instelling naar niet-passende instelling worden overgeplaatst. Recent vertelde een meisje mij dat zij binnenkort uit de instelling voor gesloten jeugdzorg moet en dat zij in afwachting van haar vervolgplek een periode in een crisisopvang moet verblijven omdat een passende open plek niet beschikbaar is

Er bereiken mij ook signalen dat vrijwilligersorganisaties, zoals bijvoorbeeld Humanitas, worden ingezet om de wachtlijsten te overbruggen en daarmee worden gezien als volwaardige jeugdhulp. Hoe goed functionerend ook, hiervoor is een vrijwilligersorganisatie niet bedoeld.

2. *Groot verloop van personeel*

Niet alleen ten aanzien van de woon- en verblijfplaats van uithuisgeplaatste kinderen speelt het gebrek aan continuïteit. De realiteit is dat ik geregeld kinderen en jongeren spreek die al minstens tien verschillende (gezins)voogden en/ of overige regiehouders hebben gehad. Opvallend is dat er sprake is van een personeelstekort, zeker in 24-uurs- zorg instellingen, GGZ-instellingen en bij gecertificeerde instellingen. Professionals (kinderpsychiaters, GZ-psychologen, verpleegkundig specialisten) verlaten bijvoorbeeld massaal de jeugd-GGZ sector. De sector wordt als onaantrekkelijk ervaren (inhoud en kwaliteit staan sterk onder druk, de opleidingsmogelijkheden zijn beperkt, bureaucratie, financieel, hoge werkdruk, hoog ziekteverzuim) en vacatures kunnen nauwelijks/niet opgevuld worden. Dezelfde signalen ontvangen we over de Jeugdbescherming.

3. *Kwaliteit van diagnostiek en hulp niet altijd voldoende*

Volgens het Kinderrechtencomité moet een besluit in het belang van het kind worden vastgesteld door een multidisciplinair team met verstand van de ontwikkeling van kinderen.

Aan deze voorwaarde wordt lang niet altijd voldaan, waardoor niet goed wordt vastgesteld wat er met het kind of de jongere aan de hand is en welke zorg het meest passend is. Kinderen kunnen hierdoor verkeerde, te lichte of te zware zorg krijgen.

Ook de variërende kwaliteit van de hulpverlening door wijkteams blijft een punt van zorg. Hierover heb ik in mijn laatste jeugdhulprapport uit 2016 al het nodige gesteld. Daarnaast staat ook de kwaliteit van de gespecialiseerde jeugdhulpinstellingen onder druk door de scherpe prijsafspraken die met gemeenten gemaakt moeten worden in de aanbestedingstrajecten en de administratieve druk.

4. *Gebrek aan regie*

Er is weliswaar sprake van meer samenwerking dan voorheen, maar deze loopt nog niet altijd goed. Regelmatig ontbreekt een regievoerder dan wel iemand met doorzettingsmacht. Hierdoor worden besluiten die de ontwikkeling van het kind zouden moeten dienen soms niet of te laat genomen en wijzen partijen naar elkaar.

5. *Integrale aanpak ontbreekt*

Te vaak krijgen we signalen dat samenhangende jeugdhulp in de vorm van 'één gezin, één plan' nog geen realiteit is. Dat wanneer ouders bijvoorbeeld zorg ontvangen, het niet vanzelfsprekend is dat ook de zorgbehoeften van de kinderen worden onderzocht en zij passende hulp krijgen. Ook de afstemming tussen hulpverleners en het onderzoeken van de vraag achter de hulpvraag verdienen extra aandacht.

6. *Geen continuïteit van hulpverlening na 18^e verjaardag*

Tot slot blijft de overgang naar de hulpverlening voor volwassenen een belangrijk aandachtspunt. Ik ontvang regelmatig signalen van jongeren en hun ouders die in paniek zijn omdat de jongere 18 jaar wordt en het recht op Jeugdhulp daarmee vervalt, zonder dat er voorzien is in een passend vervolg. Ik maak mij hier ernstig zorgen over.

3. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van voorgaande concludeert de Kinderombudsman dat het jeugdhulpsysteem in de uitvoering nog niet voldoet, waardoor niet ieder kind de zorg krijgt die het nodig heeft en verdient. Hieronder geef ik aan op welke specifieke punten ik vanuit het kinderrechtenkader verbeteringen noodzakelijk acht.

Gelijkheidsbeginsel: stelselverantwoordelijkheid

Regionale verschillen in zorgaanbod zijn goed als er sprake is van verschillen in regionale behoeftes en/of sprake is van een aanvullend zorgaanbod waar over en weer een beroep op kan worden gedaan. Deze verschillen moeten wel gebaseerd zijn op verschillen in zorgbehoeftes en niet op verschillen in de invulling en uitvoering van beleid. Ook in het nieuwe stelsel is er dus een belangrijke rol weggelegd voor de Rijksoverheid. Als stelselverantwoordelijke voor de jeugdhulp én als partij bij het Kinderrechtenverdrag dient het Rijk gemeenten niet alleen te faciliteren en ondersteunen, maar ook bij te sturen wanneer ongewenste ontwikkelingen zichtbaar worden. Dit is een verantwoordelijkheid van de minister, maar zeker ook van de Tweede Kamer.

Ontwikkelingsbelang van het kind als uitgangspunt voor alle besluiten en ieder kind wordt gehoord

Het ontwikkelingsbelang van het kind moet voorop staan. Als er besluiten worden genomen die dit ontwikkelingsbelang niet dienen, moet worden aangegeven waarom andere –zoals financiële– belangen zwaarder wegen. Dit uitgangspunt heeft consequenties voor de werkwijze in de wijkteams maar ook voor die van andere zorgaanbieders. Het kind of de jongere dient altijd gehoord dan wel vertegenwoordigd te worden bij het te nemen besluit.

Altijd een integrale aanpak

Uitgangspunt moet zijn: één gezin, één plan, één aanspreekpunt. Professionals dienen voor afstemming te zorgen en er is altijd iemand die doorzettingskracht en doorzettingsmacht heeft en de regie voert.

Voor kwaliteit moet betaald worden

Kwaliteit kost geld. Er moeten bijvoorbeeld middelen beschikbaar zijn voor scholing en het beperken van de werklast van professionals en het creëren van een (generalistisch én specialistisch) passend zorgaanbod waar kinderen en jongeren bij gebaat zijn. Met name het aanbod van 24-uurszorg dient te worden uitgebreid. Ook het uitvoeren van taken conform de uitgangspunten van het Kinderrechtenverdrag kost geld. Denk hierbij aan de eisen die het verdrag stelt aan diagnostiek. Tevens zijn middelen nodig om te innoveren en te implementeren. Het is belangrijk dat jeugdhulpaanbieders, gemeenten en de Rijksoverheid hierover constant in gesprek blijven.

Margrite Kalverboer

De Kinderombudsvrouw