

Dossier jeugdzorg

Extra miljarden lossen problemen niet op; nieuw plan jeugdbescherming zorgt voor extra problemen

Ido Weijers¹

Dit artikel laat allereerst zien dat de jeugdzorg gebukt gaat onder drie complexe, onderling samenhangende problemen – financiële tekorten aan de ene kant en bizarre winsten aan de andere kant; sterk toegenomen wachtlijsten en falende toegankelijkheid voor de ernstige gevallen; en misstanden op het punt van de rechtsbescherming. Vervolgens worden twee stellingen naar voren gebracht. De eerste luidt dat weliswaar duidelijk is dat er meer geld naar de jeugdzorg moet, maar dat daarmee de crisis waarin de jeugdzorg in ons land sinds de transitie in 2015 terecht is gekomen mede in het licht van de twee andere problemen allerm minst wordt opgelost. De tweede stelling luidt dat een onlangs verschenen plan op het gebied van de gedwongen jeugdzorg, getiteld *Toekomst scenario kind- en gezinsbescherming*, een nieuwe bedreiging vormt.

Het is allang geen nieuws meer dat de jeugdzorg zich in een diepe crisis bevindt. Talloze acties, brandbrieven, kritische evaluaties, alarmerende berichten in de media en vernietigende rapporten van lokale Rekenkamers, de Inspecties Gezondheidszorg & Jeugd en Justitie & Veiligheid, de Algemene Rekenkamer, het SCP en de SER hebben daarop de aandacht gevestigd. Bestuurlijk gezien is het meest pijnlijke van deze crisis dat die allesbehalve onverwacht komt. Deze situatie werd al voorzien vanaf het moment dat Rutte II besloot tot de overhaaste invoering van de decentralisatie van de jeugdzorg per 1 januari 2015, die ook nog eens gepaard ging met een ingrijpende bezuiniging van € 450 miljoen per jaar.² Er is van diverse kanten uitdrukkelijk gewaarschuwd zowel voor de huidige financiële problemen als voor gevaren betreffende de toegankelijkheid van de zorg voor de ernstige en acute gevallen en voor de risico's op het vlak van de rechtsbescherming.³

Wat betreft de financiële problemen valt vooral op dat al ruim voor de invoering onder meer door lokale Rekenkamers werd gewaarschuwd dat zo'n ingrijpende omslag juist veel extra geld zou vereisen in plaats van zware bezuinigingen.⁴ Wat betreft de toegankelijkheid van de jeugdzorg werd gewezen op het risico dat die ernstig onder druk zou kunnen komen te staan, mede gezien het feit dat het budget voor de jeugdzorg niet duidelijk was geormerkt en lokaal dus verschillend kon worden ingezet met rechtsongelijkheid als gevolg.⁵

Bovendien werd erop gewezen dat de transitie inhield dat kinderen die intensieve orthopedagogische of psychiatrische zorg nodig hadden, niet langer verzekerd

woulden zijn van het recht op dergelijke zorg. De nieuwe wet maakte immers de gehele jeugdzorg inclusief de jeugd-GGZ onderdeel van de lokale politiek. Dit had tot gevolg dat vanaf 2015 de Zorgverzekeringswet en de AWBZ op iedereen van toepassing waren behalve op minderjarige cliënten. Ook werd gewaarschuwd dat het voortbestaan van onze hoogwaardige specialistische zorg zelf op de tocht zou komen te staan, dat er leegloop zou ontstaan en dat er dure interim managers en administratieve krachten in de plaats zouden komen van jeugdzorgwerkers.

Wat betreft de rechtsbescherming valt het op dat de voorstanders van de wet de mond vol hadden van het 'in kracht zetten van het gezin'. Critici maakten echter duidelijk dat de Jeugdwet in 2015 feitelijk een ongekende machtsconcentratie bij de gemeente introduceerde. Het accent in de wet lag namelijk precies omgekeerd, op inperking van de privacy van de ouders en uitbreiding van druk op het gezin bij vermoedens van een bedreigde ontwikkeling van het kind, buiten rechterlijk oordeel en zonder juridische inkadering en rechtshulp – aangeduid met het dubieuze, niet bij wet geregelde begrip 'drang'.⁶ Er was niets gedaan met de kritische inspectierapporten in de jaren voorafgaande aan de transitie, noch met de indringende kritiek van de advocatuur en de kinderrechtvaarders aangaande de noodzaak de rechtspositie van ouders en kinderen te verbeteren.

Jeugdzorg in crisis, decentralisatie mislukt

De bezwaren tegen overhaaste invoering van de decentralisatie werden over het algemeen zonder argumenten weggewuifd als 'ouderwets', 'paniekzaaijerij' en zelfs 'dema-

gogie'.⁷ Begin 2015 werd de zorg voor de jeugd rücksichtslos en in ijltempo overgeheveld naar de gemeenten. Een extra probleem was daarbij dat de gemeenten op hetzelfde moment behalve voor alle jeugdzorg ook verantwoordelijk werden voor de voorzieningen op het terrein van de AWBZ, de WMO en de Participatiewet, terwijl ze ook net verantwoordelijk waren geworden voor de uitvoering van de Wet Passend Onderwijs en van de herziene Kinderbeschermingsmaatregelen.

Geld tekort én geld over

Wat betreft de financiële problematiek is de afgelopen jaren duidelijk geworden dat zich hier een opstapeling van problemen heeft voorgedaan. Ten eerste werd al spoedig duidelijk, dat de ingrijpende bezuinigingen waarmee de overheveling van bevoegdheden gepaard ging, berustten op volledige onderschatting van de kosten en gevolgen van deze ingreep. In 2018 waarschuwde Marjanne Sint, voorzitter van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ), dat het als gevolg van de aanhoudende problemen met de financiering nog jaren kon duren voordat de hulpverlening op orde zou zijn.⁸

Bij de presentatie van de eerste evaluatie van de Jeugdwet in januari 2018 werd het ontoereikend gemeentebudget ook uitdrukkelijk als grootste knelpunt genoemd. Dat knelpunt deed zich niet alleen voor bij de gemeenten, maar ook bij de specialistische voorzieningen. Binnen enkele jaren zag tweederde van de honderd instellingen voor specialistische jeugdhulp zich gedwongen extra geld aan de TAJ te vragen om overeind te kunnen blijven. Dit geldgebrek had niet alleen te maken met de gevolgen van het Haagse streven naar bezuinigingen op dit terrein. Het was ook een gevolg van de onderschatting van de uitvoeringsproblemen bij gemeenten en instellingen (en een te optimistische taxatie van het beroep op jeugdzorg). Gemeenten zagen zich genoodzaakt dure externen in te huren om de transitie te begeleiden. Gemeenten en instellingen moesten heel veel energie steken om met elkaar te onderhandelen en contracten af te sluiten. Instellingen zagen zich genoopt zowel veel extra administratieve krachten aan te stellen (ten koste van personeel op de werkvloer) als nieuwe jeugdbeschermers via slimme nieuwe uitzendbureaus tijdelijk in dienst te nemen.

Dit is de ene, in feite redelijk voorspelbare kant van het financiële verhaal. De andere, meer bizarre kant ervan

De jeugdzorg als markt blijkt inmiddels zo aantrekkelijk geworden dat buitenlandse durfinvesteerders elkaar verdringen om hiervan te kunnen profiteren

is in het afgelopen anderhalf jaar met name aan het licht gebracht door de onderzoekers van *Follow the Money* (FtM). Hun speurtocht naar de kronkelwegen betreffende de financiën in de jeugdzorg wees uit dat deze zorgsector sinds 2015, ondanks de tekorten bij gemeenten en specialistische voorzieningen tegelijkertijd is uitgegroeid tot een aantrekkelijke markt. Er zijn niet alleen miljoenen aan belastinggeld verspild aan het inhuren van externen door de gemeenten.⁹ Ook ging veel geld naar bedrijven die zonder controle aan de slag mochten met populaire zaken als 'coaching met paarden', 'dolfijntherapie' en 'kamelenboerderijen'¹⁰ en naar bedrijven die steigerbouw of een café, een koeriersdienst of een taxibedrijf combineerden met jeugdzorg, waar gekwalificeerde professionals ontbraken maar wel grote winsten werden gemaakt.¹¹ De jeugdzorg als markt blijkt inmiddels zo aantrekkelijk geworden dat buitenlandse durfinvesteerders elkaar verdringen om hiervan te kunnen profiteren.¹² Sinds de decentralisatie zijn er duizenden zorgbedrijven bijgekomen. Waren dat er voor de transitie bijna 400, nu zijn het er meer dan 6000. Terwijl de gemeenten steeds meer geld tekort kwamen, konden veel van deze bedrijven aan hun beleggers flinke winsten uitkeren en werden slimme initiators van enkele gespecialiseerde uitzendbureaus miljonair.¹³

Toename wachtlijsten, afname toegankelijkheid

Deze ontwikkeling heeft op zijn beurt in belangrijke mate bijgedragen aan de problemen betreffende de afgenomen toegankelijkheid van de zorg voor acute, ernstige problemen bij kinderen. Na de onverstandige beslissing om ook de toegang tot de jeugd-ggz onder te brengen bij de gemeenten,¹⁴ heeft de marktwerking in deze sector ervoor gezorgd dat er een onaanvaardbare scheefgroei heeft

Auteur

1. Prof. dr. I. Weijers is emeritus hoogleraar Jeugdbescherming aan de Universiteit Utrecht.

Noten

2. Hoewel Denemarken, waar in 2007 ook was overgestapt op decentralisatie van de jeugdzorg, vaak als voorbeeld werd genoemd, werd daar niets van geleerd. Daar werd niet alleen veel meer voorbereidingstijd genomen, maar werd ook het aantal gemeenten drastisch gereduceerd, terwijl dat aantal in Nederland nauwelijks afnam. Bovendien zag men zich er vanwe-

ge te veel inkopen van lichte zorg ten koste van specialistische zorg al gauw gedwongen extra geld voor de transitie beschikbaar te stellen.

3. I. Weijers, 'Jeugdwet biedt onvoldoende rechtsbescherming', *NJB* 2013/2407, afl. 41, p. 2871-2873.

4. www.socialevraagstukken.nl/decentralisatie-jeugdzorg-leidt-tot-ongelofelijke-verspilling-en-bureaucratie/.

5. Vergelijk I. Sewandono over de opzet van de Wmo die eveneens in 2015 werd ingevoerd, *NJB* 2013/2406, afl. 41, p. 2870.

6. I. Weijers, 'Jeugdwet biedt onvoldoende rechtsbescherming', *NJB* 2013/2407, afl.

41, p. 2871-2873; A.M. Quik-Schuijt, 'Drang in de jeugdzorg', *FJR* 2015/51.

7. Zie bijvoorbeeld www.socialevraagstukken.nl/interview/haast-en-spoed-in-de-jeugdzorg-erik-gerritsen-versus-ido-weijers/.

8. Vergelijk de conclusie van Marina Kruijthof, bestuurder van Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond, www.nrc.nl/nieuws/2019/03/01/wij-gaan-voor-je-zorgen-maar-hoe-a3848086.

9. www.ftm.nl/artikelen/jeugdzorg-advies-inkoop-robbe.

10. www.ftm.nl/artikelen/hoofdingspecteur-jeugd-over-controle-gigantische-groei-

jeugdzorgaanbieders.

11. www.ftm.nl/artikelen/jeugdzorg-zorg-boerderijen-paarden.

12. Zo kocht een Franse investeringsmaatschappij recent de grootste Nederlandse keten voor jeugd-ggz, Mentaal Beter, met 120 vestigingen, www.nrc.nl/nieuws/2021/03/21/jeugd-ggz-blijkt-lucratieve-markt-a4036667.

13. www.ftm.nl/artikelen/uittocht-jeugdbeschermers.

14. André Rouvoet – in het kabinet-Balkenende IV Minister voor Jeugd en Gezin – heeft zich hier echter altijd met goede argumenten tegengekeerd.



© Shutterstock

plaatsgevonden, waarbij de voorziening in eenvoudige hulpvragen de voorziening betreffende ernstige, specialistische hulp steeds meer verdringt.¹⁵

Al even snel werd duidelijk dat de nood die ontstond bij de specialistische jeugdhulp ertoe leidde dat diverse instellingen hun deuren (deels) moesten sluiten en dat specialisten de jeugdzorg verlieten vanwege de kosten, de enorme administratieve rompslomp, onzekerheid en toegenomen werkdruk waarmee de aanpak van de gemeenten sinds 2015 gepaard ging.¹⁶ Op diverse plekken bleek de toegankelijkheid van de meer complexe zorg sindsdien niet langer gegarandeerd te kunnen worden. Ouders met een ernstig suicidale puber, van kinderen met ernstige eetstoornissen of zelfbeschadiging die acuut geholpen zouden moeten worden, werden van het kastje naar de muur gestuurd, terwijl de wachttijden in sommige regio's opliepen tot een jaar. Bureaucratisch gesteggel tussen gemeenten droeg er bovendien toe bij dat ernstig zieke kinderen in veel gevallen niet snel konden worden behandeld.¹⁷

Het probleem van de sinds 2015 sterk gestegen wachttijsten en de afgenomen toegankelijkheid voor de

ernstige en acute gevallen werd recent nog eens schrijnend duidelijk in Zeeland, nadat de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid in brieven aan Minister Dekker van Rechtsbescherming en Staatssecretaris Blokhuis van Volksgezondheid hadden gewezen op de penibele staat van de jeugdzorgvoorzieningen in deze provincie.¹⁸ Een belangrijke factor die tot langere wachttijsten en scheefgroei in de zorg heeft geleid is het enthousiasme waarmee de wijkteams het veld werden ingestuurd om vooral 'preventief' werk te doen.

Achteruitgang rechtsbescherming

Ten slotte werd duidelijk dat de rechtsbescherming van ouders en kinderen sinds 2015 in plaats van verbeterd juist achteruit is gegaan. Zo zijn de afgelopen jaren herhaaldelijk rechterlijke beslissingen betreffende opname van een minderjarige in een gespecialiseerde instelling door gemeenten wegens gebrek aan middelen genegeerd.¹⁹ Ook werden ouders en kinderen in verschillende regio's vanaf de aanloop naar de transitie geconfronteerd met ingrijpende maatregelen in het kader van 'drang',

De marktwerking in deze sector heeft ervoor gezorgd dat er een onaanvaardbare scheefgroei heeft plaatsgevonden, waarbij eenvoudige hulpvragen de voorziening betreffende ernstige, specialistische hulp steeds meer verdringt

In de praktijk blijken er grote verschillen te zijn ontstaan tussen gemeenten wat betreft varianten van drang en de toepassing ervan met rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid tot gevolg

waarbij zelfs kinderen zonder rechterlijk oordeel en zonder juridische ondersteuning van de ouders in een gesloten instelling terecht kwamen. Drang wordt inmiddels in de praktijk op grote schaal toegepast en wordt door professionals beschouwd als een belangrijk middel om een keerpunt in gezinnen te bewerkstelligen. In de praktijk blijken er grote verschillen te zijn ontstaan tussen gemeenten wat betreft varianten van drang en de toepassing ervan met rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid tot gevolg.²⁰

Onvoldoende centrale regie

De afgelopen jaren is er van steeds meer kanten op gezien dat de centrale overheid op diverse terreinen – van privacybescherming tot kwaliteitseisen, van verantwoordelijkheid voor bovenregionale voorzieningen tot regulering dan wel vermijden van marktwerking, onvoldoende regie neemt. De Inspectie Gezondheid en Jeugd publiceert de steeds alarmerende rapporten over de jeugdzorg.²¹ Vorig jaar juni concludeerde de Algemene Rekenkamer in haar rapport *Geen plek voor grote problemen*: ‘Hoe complexer de problematiek, hoe langer de wachttijd.’²² Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateerde in november 2020 dat de jeugdzorg sinds de decentralisatie allermindst met minder problemen kampt, dat burgers minder zelfredzaam blijken dan werd verondersteld en dat gemeenten er niet in slagen om kwetsbare groepen goedkoper hulp te bieden dan het Rijk en de provincies.²³ In mei dit jaar wees de SER nog eens op de financiële problemen bij de jeugdzorg.²⁴

Geconcludeerd moet worden dat de jeugdzorg door de transitie in de context van marktwerking en geldge-

brek, ondanks geweldige inspanningen op veel plaatsen, niet dichterbij maar juist verder van de burger af is komen te staan. Niet alleen zijn de wachtlijsten sterk gegroeid, er is op veel plaatsen ook amper tijd voor adequaat contact met het gezin.²⁵ Intussen zijn de gemeenten door de transitie doctrine zonder zich dat veelal te realiseren in een spagaat terecht gekomen. Enerzijds wordt immers van ze verwacht dat ze hun goedkope, semiprofessionele wijkteams aanmoedigen om preventief zoveel mogelijk aan te pakken en dus heel veel energie in relatief lichte en zelfs onbeduidende zaken te steken. Anderzijds ziet elke gemeente zich genoodzaakt om de kosten te drukken en de inzet van dure, gespecialiseerde jeugdzorg waar mogelijk te voorkomen en die voor zo laag mogelijke prijs in te kopen. Zo komen ze in veel gevallen duur uit waar het niet hoeft en zuinig waar het het hardst nodig is.

Er moet echter niet alleen een oplossing komen voor de ontstane scheefgroei in de toegang tot de jeugd-ggz. Er zal ook veel moeite moeten worden gedaan om voldoende gekwalificeerd en ervaren personeel in de jeugd-ggz terug te krijgen en deze sector opnieuw aantrekkelijk te maken. Het is zwaar werk en door de strubbelingen sinds de transitie hebben in de afgelopen jaren talloze orthopedagogen, psychologen, psychiaters, raadsonderzoekers, jeugdbeschermers en andere professionals het terrein van de jeugdzorg verlaten. In sommige instellingen is in de afgelopen jaren bijna een kwart van de medewerkers vertrokken. Een groot deel van die vertrekkers heeft het minder dan een jaar volgehouden.²⁶

Zorginstellingen zien zich geconfronteerd met aanbestedingsprocedures die hun mogelijkheden ernstig beperken en onder de last van hun sterk toegenomen

15. Zie de constatering van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd: www.igj.nl/actueel/nieuws/2021/03/15/onvoldoende-hulp-voor-jongeren-met-ernstige-psychische-problemen

16. In 2018 constateerde Hans du Prie, jarenlang bestuurder van Horizon, een van de grote aanbieders van vooral residentiële jeugdzorg: ‘We zitten gevangen in systemen die we niet wilden. In plaats van dat we kunnen nadenken over betere jeugdzorg, besteden we 80% van onze energie aan de vraag hoe we deze periode doorkomen. (...) We hebben een dodelijk systeem gebouwd. Zonder fundamentele veranderingen is het over een jaar nog veel erger. Dan voorspel ik grote ongelukken’, www.nrc.nl/nieuws/2019/03/01/wij-gaan-voor-je-zorgen-maar-hoe-a3848086

17. Hoogleraar kinder- en jeugdpsychiater

aan het Erasmus MC, Manon Hillegers, sprak van een ‘doodsteek voor een generatie’, <https://nl.linkedin.com/pulse/oratie-onze-kwetsbare-kinderen-manon-hillegers>. Als deze kinderen een fysieke klacht hadden gehad, zouden ze meteen zijn opgenomen.

18. <https://nos.nl/artikel/2360001-inspecties-bezorgd-geen-plan-na-opheffen-jeugdzorgorganisatie-intervence>; <https://nos.nl/artikel/2377812-kinderrechtshouders-noodklok-over-situatie-jeugdzorg-zeeland>. Onlangs noemde de rechtbank deze situatie in flagrante strijd met de belangen van de minderjarigen in deze regio die gedwongen hulp nodig hebben en dringt deze er daarom op aan dat de overheid deze urgente situatie op de kortst mogelijke termijn beëindigt, ECLI:NL:RBZWB:2021:2245.

19. Zie het rapport *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd* (2019) van de

Inspecties voor de Gezondheidszorg en Jeugd en Justitie en Veiligheid.

20. D.S. Verkroost, ‘Jeugdhulpverlening “met zachte drang”’: duidelijkheid vereist’, *Tijdschrift voor Jeugdrecht*, 2019, p. 17-24; S. Rap, D. Verkroost & M. Bruning, *Kansen en momenten voor participatie in het jeugdhulptraject in de praktijk*, Leiden: Universiteit Leiden 2018, p. 32-33.

21. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/07/kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd; www.igj.nl/actueel/nieuws/2021/03/15/onvoldoende-hulp-voor-jongeren-met-ernstige-psychische-problemen.

22. www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/06/25/geen-plek-voor-grote-problemen.

23. www.scp.nl/actueel/nieuws/2020/11/16/sociaal-domein-stag-

[neert-vijf-jaar-na-decentralisatie-is-de-ondersteuning-van-kwetsbare-burgers-nog-niet-op-orde](http://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-jeugdzorg-is-eeen-patient-die-geen-pleisters-meer-aankan-maar-rijp-is-voor-de-operatietafel-b5944f05/).

24. www.ser.nl/nl/Publicaties/jeugdzorg-systemen-naar-mensen.

25. Gemiddeld heeft een jeugdbeschermers vijftien gezinnen onder zijn hoede. Daar blijft uiteindelijk twee uur per week per kind van over: geen contacttijd, maar tijd om te bellen, organiseren, afstemmen met andere instellingen en administratief afhandelen en verantwoorden. Zie www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-jeugdzorg-is-eeen-patient-die-geen-pleisters-meer-aankan-maar-rijp-is-voor-de-operatietafel-b5944f05/.

26. www.nrc.nl/nieuws/2019/03/01/wij-gaan-voor-je-zorgen-maar-hoe-a3848086.

Deze ontwikkeling heeft ertoe bijgedragen dat de gedachte van één regisseur voor één gezin in veel gevallen een illusie blijkt, aangezien de laatste jaren een substantieel deel van de medewerkers vertrekt

financiële administratie zijn ze nauwelijks in staat de meest ervaren en deskundige krachten vast te houden. Daardoor zien ze zich genoodzaakt in toenemende mate met beginners, tijdelijke krachten en stagiaires te werken, van wie een groot deel dan weer snel opbrandt. Deze ontwikkeling heeft ertoe bijgedragen dat de gedachte van één regisseur voor één gezin vanuit het perspectief van de kinderen en hun ouders in veel gevallen een illusie blijkt, aangezien de laatste jaren op diverse plaatsen jaarlijks een substantieel deel van de medewerkers vertrekt. Nu al zijn er nauwelijks mensen te vinden voor de vele vacatures in zorg en welzijn.²⁷ In het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd dat de Ministeries van VWS en JenV in 2018 het licht lieten zien in reactie op de evaluatie van de Jeugdwet en het commentaar van professionals en cliënten, werd de voortdurende wisseling van hulpverleners als knelpunt erkend.²⁸ Onvermeld bleef echter dat opheffen van dit knelpunt behalve scholing ook aanzienlijke financiële middelen vereist als wordt beoogd de overwegend slecht betaalde hulpverleners werkelijk vast te houden, terug te halen en een goed toekomstperspectief en voldoende tijd voor zorgvuldig werk te kunnen garanderen.

Bieden extra miljarden uitkomst?

Voor de gemeenten en vooral voor hun landelijke vertegenwoordiger, de VNG, lijkt de zaak duidelijk. Zoals presentator Twan Huys het samenvatte in het tv-programma *Buitenhof* op 23 mei 2021: 'Het water staat ze aan de lippen. Gemeenten zitten met een enorm financieel probleem, want er is een groot zwart gat van € 1,7 miljard bij jeugdzorg, een financiële molensteen.' Zwembaden, bibliotheken en groenvoorziening zouden door die tekorten het onderspit delven, vulde VNG-voorzitter Jan van Zanen aan. Maar wordt hiermee nu werkelijk de vinger op de zere plek gelegd? De arbitragecommissie die een oplossing moest aandragen voor het conflict over de bekostiging van de jeugdzorg tussen Rijk en gemeenten, meent dat de gemeenten er de komende drie jaar ruim € 5 miljard bij moeten krijgen. Terecht wijzen de onderzoekers van *Follow the Money* er allereerst op dat hiermee een van de hoofddoelen van de decentralisatie – minder geld voor betere zorg – gevoeglijk is afgeserveerd. Ging het in 2015 nog om € 3,75 miljard voor de jeugdzorg, inmiddels is dit budget gegroeid tot € 6,1 miljard in 2022.²⁹

Op grond van hun speurwerk komt FtM tot de conclusie dat het uitgavenpatroon voor de jeugdzorg van de gemeenten iets anders laat zien. Veel gemeenten blijken helemaal geen idee te hebben hoeveel geld er naar welke aanbieder gaat en voor welke zorg. Volgens Andersson Elffers Felix (AEF) – het bureau dat het rapport leverde waarop de VNG zich beroept – is er onvoldoende grond voor de conclusie dat gemeenten te weinig geld krijgen

van het Rijk. Zo concludeerde de Rekenkamer Metropool Amsterdam dat Amsterdam met een nieuw inkoopstelsel de jeugdzorg € 25 miljoen goedkoper kan maken, maar dat in plaats daarvan de kosten stegen met € 42,8 miljoen, terwijl de omzet bij zeventien van de achttien grote zorgaanbieders in de hoofdstad toenam. Hier stuiten we op het eerdergenoemde cruciale punt van gebrekkige controle, terwijl de jeugdzorg zich in sneltreinvaart blijkt te hebben ontwikkeld tot een markt waar zorgcowboys met elkaar concurreren om grote delen van die markt in handen te krijgen en langs die weg in korte tijd maximale winst te kunnen boeken.

Zeker, er moet op korte termijn geld bij om in elk geval de gespecialiseerde jeugdzorg overeind te houden en aantrekkelijk, betrouwbaar en van goed professioneel niveau te houden. Maar die extra financiering dient te gebeuren onder voorwaarden. In de afspraken van Rijk en VNG 2022 worden ook enkele opmerkingen in die richting gemaakt, maar die zijn (nog) niet erg helder. Zo zullen 'nadere afspraken worden gemaakt om de inspanningen, maatregelen en financiële effecten te monitoren en te evalueren'. En aangegeven wordt dat een toekomstige aanpak 'moet leiden tot minder kinderen in jeugdzorg en betere zorg voor jeugdigen die dat echt nodig hebben'. Maar er wordt met geen woord gerept over terugdringen, respectievelijk beëindigen van de marktwerking in de jeugdzorg en de problemen van de *open house*-structuur. Evenmin wordt iets gezegd over de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de instandhouding van specialistische voorzieningen, laat staan dat er indicaties voor verbetering van het werk van de jeugdzorgwerkers, vermindering van de caseload en garanties voor tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen worden gegeven. Het is te hopen dat de Tweede Kamer de tanden zet in dit dossier en nationale regie en regelgeving afdwingt, zoals de Inspecties voor de Gezondheidszorg en Jeugd en Justitie en Veiligheid al jarenlang verlangen.³⁰

Tekortkomingen rechtsbescherming

Maar zelfs als op deze terreinen ingrijpende maatregelen ter verbetering worden genomen, dan is dat nog niet genoeg om de jeugdzorg echt in veilig vaarwater te loodsen. Er moeten ook belangrijke stappen worden gezet om de rechtspositie van ouders en kinderen te verbeteren. Terecht werd in de eerste evaluatie van de Jeugdwet de fundamentele vraag opgeworpen 'of nog voldaan is aan minimale kernverplichtingen ten aanzien van jeugdhulp voor jeugdigen, vooral voor de extra kwetsbare groepen jeugdigen'.

Te veel jongeren gesloten geplaatst

Zonder de pretentie hier een volledig beeld te geven van de gebreken op dit vlak dringt zich zonder enige moeite

een flink aantal zaken op die wezenlijk anders moeten worden ingericht.

Zo ging de overgang van de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg naar gemeenten gepaard met het geloof dat er veel minder voorzieningen voor zware hulpvormen voor kinderen nodig zouden zijn. Sindsdien is het aantal plekken in open jeugdzorginstellingen dan ook snel afgebouwd, terwijl onderzoekers er op wezen dat er altijd een groep jongeren zal zijn met te heftige gedragsproblemen voor een pleeggezin of gezinshuis. Op zoek naar opvang voor deze lastige categorie zijn de afgelopen jaren steeds meer jongeren in een gesloten instelling geplaatst.³¹ In een brandbrief aan het Ministerie van VWS signaleerden jeugdrechtsadvocaten dat veel te veel minderjarige cliënten onnodig lang in zo'n gesloten instelling verbleven.³²

Versterking positie kinderrechter

Aansluitend moet worden opgemerkt – zoals ook van meet af aan door critici van de Jeugdwet is gedaan – dat de jeugdhulpplicht van de gemeenten in deze wet te ruim is geformuleerd. Daardoor blijft in gevallen waarin de gemeente een rechterlijke beslissing niet uitvoert, in het midden wie verantwoordelijk is. Dit is een van de redenen om de positie van de (kinder)rechter te herzien en te versterken. De rechter dient net als voorheen in staat te worden gesteld om de uitvoering te controleren en af te dwingen zoals het in de meeste omliggende landen ook nog steeds gebeurt, zowel wat betreft de gemeente als de gecertificeerde instelling.

Situaties waarbij een rechterlijke beslissing door de gemeente vanwege gebrek aan financiële mogelijkheden wordt genegeerd of niet wordt uitgevoerd omdat geen jeugdbeschermer beschikbaar is of wanneer, zoals recent in Zeeland, geen Gecertificeerde Instelling kan worden aangewezen ondermijnen ook de legitimiteit van de jeugdbeschermingsmaatregelen. Met name de verhouding en samenhang tussen ondertoezichtstelling en gezagsbeëindiging – in de nieuwe kindbeschermingswet bekend als de 'aanvaardbare termijn' – vereist dat tijdig met de begeleiding van het gezin wordt begonnen, aangezien anders op afzienbare termijn het drastische middel van

de gezagsbeëindiging dreigt te worden ingezet zonder dat de ouders de kans hebben gekregen te laten zien dat zij met begeleiding tot verbetering van de opvoeding en verzorging van hun kind(eren) in staat zijn.³³

Drang

Met name op het vlak van de jeugdbescherming springt overigens al snel nog een aantal gebreken in het oog. Dat betreft in elk geval het stelselmatig hanteren van 'drang'. Al voor de invoering van de transitie werd op verschillende plaatsen geëxperimenteerd met de toepassing van drang en inmiddels blijkt dit veelal standaard geworden. Dit houdt in dat gezinnen (soms vergaand) onder druk worden gezet om mee te werken aan maatregelen die een jeugdbeschermer noodzakelijk lijken, zonder dat die maatregelen door een rechter zijn beoordeeld en goedgekeurd. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het principiële onderscheid tussen de toepassing van overheidsgezag betreffende de opvoeding en alle mogelijke vormen van hulpverlening richting gezinnen. Terwijl hulpverlening dient plaats te vinden op de grondslag van *informed consent*, worden jeugdbeschermingsmaatregelen dwingend opgelegd door de rechter bij een opvoedingssituatie die als ernstig bedreigend voor de ontwikkeling van het kind wordt beoordeeld. Met de institutionalisering van drang is dit onderscheid diffuus geworden en daarmee is de rechtszekerheid van betrokkenen geërodeerd.³⁴

Versterking rechtspositie ouders en kinderen

Inmiddels is er van diverse kanten op gewezen dat de rechtspositie van kinderen en van ouders in jeugdbeschermingsprocedures op diverse punten dringend versterking behoeft en dat ouders in dergelijke procedures standaard verzekerd dienen te zijn van rechtsbijstand.³⁵

Een extreme misstand doet zich voor bij de zogeheten 'spoed-uithuisplaatsing'. Op geen enkel ander rechtsgebied bestaat in ons land de mogelijkheid om met een simpel telefoontje van een overheidsprofessional met een rechter een mondelinge machtiging te krijgen om iemand tegen de zin van de betrokkene voor twee weken zijn vrijheid te ontnemen. Terwijl het aantal van deze zogeheten 'gesloten uithuisplaatsingen' toeneemt, blijkt de meerder-

Op geen enkel ander rechtsgebied bestaat in ons land de mogelijkheid om met een simpel telefoontje met een rechter een mondelinge machtiging te krijgen om iemand tegen de zin van de betrokkene voor twee weken zijn vrijheid te ontnemen

27. Vergelijk Ronald Batenburg, hoogleraar arbeid en organisatie in de zorg; www.nrc.nl/nieuws/2018/08/21/hoe-de-overheid-de-tekorten-heeft-laten-oplopen-a1613802; www.nrc.nl/nieuws/2018/08/21/hoe-de-overheid-de-tekorten-heeft-laten-oplopen-a1613802.
28. www.rijksoverheid.nl/documenten/

rapporten/2018/04/01/actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd.
29. www.ftm.nl/artikelen/beloning-budget-tair-drama-jeugdzorg.
30. Zo stelden beide inspecties in november 2019 uitdrukkelijk dat de regie richting verbetering zou moeten liggen bij de ministers, als stelselverantwoordelijken.

31. www.swpbook.com/boeken/49/jeugd-zorg-en-jeugdbeleid/2026/hoop.
32. Vergelijk Unicef en Defence for Children.
33. J. Huijjer & I. Weijers, 'De aanvaardbare termijn in jeugdbeschermingszaken', *Tijdschrift voor Familie- en jeugdrecht* 2016, 7/8, p. 164-169.

34. D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening 'met zachte drang': duidelijkheid vereist', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2019, p. 17-24.
35. Zie recent K. Hepping, *Recht doen aan ouders. Een onderzoek naar de rechtspositie van ouders in de jeugdbeschermingsprocedure en de jeugdstraftprocedure* (diss. Utrecht), 2021.

heid van de daarbij betrokken minderjarigen met een dergelijke spoedmaatregel te worden opgesloten, niet op een behandelplek, maar op een willekeurige, op dat moment beschikbare crisisplek ergens in het land. De ouders dienen zelf en voor eigen kosten een advocaat in te schakelen. Als de (kinder)rechter de spoedmachtiging heeft verleend, kan hiertegen alleen bij het gerechtshof in beroep worden gegaan.³⁶

Toekomstplan Kinderbescherming nieuwe bedreiging

Inmiddels dienen zich echter op het vlak van de jeugdbescherming nieuwe bedreigingen aan. In opdracht van de VNG en de Ministeries van VWS en Justitie & Veiligheid is recent namelijk een plan voor de jeugdbescherming ontwikkeld waarin een aantal vergaande voorstellen wordt gedaan die opnieuw verder risico voor de jeugdzorg met zich meebrengen.³⁷ In het plan wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van vergaande gemeentelijke autonomie en een zwaar accent op vroegtijdige preventie. Zo krijgen de lokale teams van de gemeenten – waarover alom twijfel bestaat of ze over voldoende deskundigheid, tijd en middelen beschikken – in dit plan een nog belangrijker rol. Daarmee wordt het uitzicht op betere toegankelijkheid voor de ernstige gevallen niet bepaald vergroot. Evenmin wordt het probleem met de zogeheten drangaanpak dat zich juist op dit niveau voordoet klip en klaar gesignaleerd.

Zo wordt in antwoord op de roep om meer overkoepelende sturing een nieuwe, gedecentraliseerde bestuurslaag van samenwerkende gemeenten voorgesteld, die zowel over de toegang tot voorzieningen moet gaan als de regie moet voeren op verplichte maatregelen voor ouders en kinderen. De vraag of dat wel verstandig is, gezien de wijze waarop nu bijvoorbeeld rechterlijke beslissingen door gemeenten terzijde worden gelegd, wordt niet gesteld noch wordt voldoende stilgestaan bij de vraag naar rechtsgelijkheid en rechtsbescherming. Minstens zo belangrijk is dat wordt voorbijgegaan aan de vraag hoe in zo'n stelsel onafhankelijk onderzoek en advies aan de rechter wordt gegarandeerd.

Voorgesteld wordt om Veilig Thuis, Gecertificeerde Instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming te laten opgaan in 'Regionale Veiligheidsteams', zonder dat daar inhoudelijke redenen voor worden aangedragen en zonder degelijk onderbouwde analyse van de kwaliteit van het werk van deze instellingen. Er wordt niet ingegaan op voor de hand liggende vragen met betrekking tot verschillen in expertise en rol van deze instellingen. De vraag of het überhaupt wel verantwoord is om op dit moment aan te sturen op een fusie van deze instellingen met hun uiteenlopende kennisniveau en verantwoordelijkheid en

daarmee op de zoveelste ingrijpende verandering wordt überhaupt niet onder ogen gezien. Ook op dit punt wordt voorbijgegaan aan de vraag hoe in zo'n stelsel onafhankelijk onderzoek en advies aan de rechter wordt gegarandeerd.

De allergrootste bedreiging zit echter in het plan om de jeugdbescherming om te vormen tot een nieuw stelsel van 'kind- en gezinsbescherming'. Ten eerste roept deze paradigma-wisseling in plaats van een helder toekomstperspectief juist een hele serie nieuwe vragen en problemen op. Zo betekent dit, zonder dat het scenario daar aandacht aan besteedt, een opvallende breuk met de recente wettelijke ontwikkelingen in het materiële jeugdbeschermingsrecht, waarin juist een sterkere focus op het kind is gerealiseerd.³⁸

Ondersteuning van het gezin vormt vanaf het begin van de jeugdbescherming onmisbaar onderdeel van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid betreffende de bescherming van kinderen met het oog op hun mogelijkheden om onbedreigd op te groeien. Dat is echter iets totaal anders dan 'gezinsbescherming'. Nederland kent helemaal geen juridische maatregelen jegens gezinnen en het is ook ondenkbaar dat die er op afzienbare termijn zullen komen. Beschermingsmaatregelen hebben altijd betrekking op kwetsbare personen, niet op een instantie als 'het gezin' of een andere samenlevingsvorm.

Dat leidt rechtsreeks naar een ander aspect, waaraan met dit voorstel opnieuw erg luchtig voorbij wordt gegaan. Dat betreft de ontwikkelingen die zich de laatste jaren hebben voorgedaan op het vlak van verschillende samenlevings-, opvoedings- en verzorgingsarrangementen, aan de initiatieven om daar geschikte juridische kaders voor te ontwikkelen en aan de ingrijpende maatschappelijke en politieke debatten die hiermee gepaard gaan en hier de komende jaren nog lang gepaard mee zullen gaan. De jeugdzorg bevindt zich in een ongekende crisis en als er één ding is waarmee deze crisissituatie nog kan worden verergerd, dan is het wel dat er nieuwe onzekerheden en strubbelingen worden gecreëerd, discussies over welke situaties om overheidsbemoeienis vragen en binnen welke juridische en financiële kaders die bemoeienis zich dient af te spelen.

Het fundamentele bezwaar tegen dit voorstel is dat het amper ingaat op de enorme problemen waar de sector dagelijks tegenaan loopt en dat het primair gemotiveerd blijkt door de wens tot meer efficiency en bezuinigingen.³⁹ Zo wordt – op grote afstand van de uitvoeringspraktijk – gekozen voor samenvoegen van organisaties als Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instellingen en zo wordt de focus op jeugdbescherming losgelaten en wordt vanuit het niets gekozen voor een koers op 'kind en gezinsbescherming'. Opnieuw een

De jeugdzorg bevindt zich in een ongekende crisis en als er één ding is waarmee deze crisissituatie nog kan worden verergerd, dan is het wel dat er nieuwe onzekerheden en strubbelingen worden gecreëerd

ingrijpend voorstel tot samenvoeging, zonder dat zorgvuldig is stilgestaan bij de waslijst aan principiële, juridische en uitvoeringsproblemen die daar onvermijdelijk en voorzienbaar uit voort zullen vloeien en zonder dat tegemoet wordt gekomen aan de van vele kanten klinkende roep om meer nationale regie en financiering op het specifieke gebied van de jeugdbescherming en de specialistische jeugdhulp.

Noodzakelijke stappen

Er lijkt inmiddels enige consensus te ontstaan dat niet elke jeugdhulpvraag gehonoreerd kan worden, dat er professionele kennis nodig is om tot een goede inschatting van de ernst en urgentie van de hulpvraag te komen en dat het veld moet worden gefaciliteerd om voorrang te geven aan de kinderen die werkelijk hulp nodig hebben. Echter, om de jeugdzorg te redden moet nog een aantal ingrijpende stappen worden gezet.

Allereerst vraagt de nu ontstane situatie om centrale regie. Er moeten algemene, voor het hele land geldende kwalificatie-eisen voor het leveren van jeugdzorg worden gesteld en algemene garanties voor en controle van kwaliteitsborging worden ontwikkeld. In dezelfde lijn is het onder meer nodig om in de financiering van de jeugdzorg, zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd verlangt, te differentiëren naar laag- en hoog-complexe en specialisati-

sche zorg. Ook ten aanzien van alle hier opgeworpen problemen op het punt van de rechtspositie van ouders en jongeren past nationale regie.

Aansluitend is doordacht reguleren en terugdraaien van de marktwerking geboden. Erkend moet worden dat de markt zeker niet tot zuiniger beleid, maar tot (veel) hogere uitgaven heeft geleid en dat dit op zijn beurt heeft bijgedragen aan verdringing van de hoog-complexe voorzieningen. Daarbij past de erkenning dat de burger die hulp nodig heeft voor zichzelf en/of voor de opvoeding en verzorging van zijn kind(eren) in zeer veel gevallen niet in staat is om de meest verstandige keuze te maken uit het aanbod van al die duizenden met reclameteksten volgeplakte zorgaanbieders die zich de afgelopen jaren op deze zorgmarkt hebben begeven.

Ook lijkt heroverweging gepast wat betreft de toegang tot de jeugd-ggz. Het is raadzaam om nog eens zorgvuldig naar de toenmalige argumenten van Rouvoet te kijken om die toegang niet in handen van de gemeenten te leggen en terug te keren naar de algemene ggz-regeling via de zorgverzekeraar zoals dat ook vanaf achttien jaar gebeurt.

Last but not least dienen maatregelen te worden genomen om het werk in deze sector onder betere condities te kunnen uitvoeren en aantrekkelijk te houden voor de betrokken professionals. •

36. Zie R. Feiner, 'Het drijfzand van de spoed-uitplaatsing', *Onze Jeugd.NU* 2021, 4, p. 8-9. Bovendien blijkt een schadevergoedingsregeling te ontbreken ingeval de spoedmaatregel te lichtvaardig is toegepast.

37. Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/30/tk-bijlage-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming.

38. Zie J. Huijjer (2020, Universiteit Utrecht) – *Rechtvaardiging van jeugdbescherming in*

de praktijk, een onderzoek naar de besluitvorming in jeugdbeschermingszaken door de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechter (diss. Utrecht).

39. Om die reden trok Jeugdzorg Nederland zich terug uit het overleg met VNG,

WWS en JenV. Zie www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-jeugdzorg-is-een-patient-die-geen-pleisters-meer-aankan-maar-rijp-is-voor-de-operatietafel--b5944f05/.