

Vergaderjaar 2020–2021

35 721

Initiatiefnota van het lid Peters over de formeel steunpersoon in de Jeugdwet

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding

Vanaf 2015 werden gemeenten, naast WMO en participatie, ook verantwoordelijk voor de zorg aan onze jeugd. Deze zogenaamde decentralisaties (het overhevelen van taken van provincie en rijk naar gemeenten), waren geen kleine opdracht. Maar ze gingen gepaard met mooie beloftes. Eindelijk zou de zorg nabij, integraal en minder bureaucratisch geboden kunnen worden. De leefwereld van mensen en niet de systeemwereld zou weer centraal komen te staan. Er zou ruimte komen voor de professional en voor integrale kosten en baten analyses. En de rol van burgers zou veranderen van passieve zorgconsument naar volwassen en actieve burgers die in staat zouden zijn of worden gesteld zelf regie over hun leven te voeren. Vooral dat laatste is binnen de jeugdzorg erg belangrijk. De ervaring van veel ouders en kinderen leert dat hulpverleners al snel de regie overnemen en steeds meer nieuwe hulpverleners aantrekken die uiteindelijk de rol van mensen uit het informele netwerk overnemen. Dat levert onbegrip op, weerstand zelfs, kost onnodig veel geld en is uiteindelijk niet duurzaam. Want echte hulp helpt pas als systemen weer in staat worden zelfstandig hun leven te leven. Daarom wil de initiatiefnemer een formeel steunpersoon voor iedere jongere. Geen professional, maar een goede en vertrouwde bekende. Een familielid, de buurman, de trainer van de voetbalclub. Niet om delen van de professionele zorg over te nemen, maar om daadwerkelijk en gelijkwaardig mee te beslissen over wat goed is voor dit kind, dit gezin en deze situatie. Als de missing link tussen professionele hulp en hulpbehoevenden. Iemand die voldoende betrokken is om niet weg te gaan. Een betrokken maar onafhankelijke steun voor een kind dat de grip op zijn of haar leven dreigt te verliezen. Maar ook iemand met voldoende emotionele afstand om rustig mee te kunnen denken.

«In de Jeugdwet staat het begrip «verantwoorde hulp» centraal. Verantwoorde hulp is veilige hulp die echt in gaat op de vraag van kinderen en hun ouders, maar die ook doelmatig en doeltreffend is». De rechtspositie van kinderen in het behandelproces staat echter onder druk, zoals aangegeven in de Eerste Evaluatie Jeugdwet (2018). Effectieve behandel-

methoden zijn beperkt (beschikbaar). Natuurlijke mentoren zijn overal aanwezig en hebben een positieve impact op de levens van kinderen en jongeren, maar worden nog onvoldoende en willekeurig benut. Hieruit volgt deze initiatiefnota van de zelfgekozen mentor, hierna «formeel steunpersoon» in de Jeugdwet.

De formeel steunpersoon:

De formeel steunpersoon is een luisterend oor en belangenbehartiger. De steunpersoon komt uit het netwerk van de jongere en is betrokken vanwege de reeds bestaande emotionele band. Onderzoek van Het Vergeten Kind wijst uit dat jongeren die geen steunpersoon hebben gehad, er graag een hadden gekozen vanwege het luisterend oor van deze betrokkene. Daarnaast denken ze dat ze de steunpersoon ook hadden kunnen gebruiken bij belangrijke gesprekken zoals overplaatsing of de voortgang van het behandeltraject.

De steunpersoon als verrijking van de Jeugdwet geeft elke jongere het recht om iemand uit de eigen omgeving, naast ouders en opvoeders, te vragen om hem of haar te steunen en diens belangen te behartigen tijdens het behandelproces. Zo wordt de rechtspositie van de jongere verbeterd. Daarnaast voorkomt een verankering van de steunpersoon willekeur over de vraag of een kind recht heeft op dergelijke ondersteuning. Ook wordt de positie en de rol van de steunpersoon door alle betrokken professionals meer op waarde geschat. Door de steunpersoon wordt gestreefd naar een minimalisering van het aantal uithuisplaatsingen, kostenbesparing en een effectiever behandelproces.

2. Implementatiewetgeving

De steunpersoon stoelt op Artikel 12 van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Artikel 12 stelt dat ieder kind het recht heeft zijn mening te geven over zaken die voor hem of haar van belang zijn, zoals juridische of administratieve aangelegenheden. Deze mening moet serieus genomen worden. Het IVRK is op 20 november 1989 aangenomen door de Verenigde Naties en omvat 54 artikelen met afspraken over de rechten van kinderen en jongeren tot 18 jaar. Nederland heeft in 1995 het Kinderrechtenverdrag ondertekent en deze maakt daarmee sindsdien uit van de Nederlandse wetgeving.

3. Hoofdpijnen van deze initiatiefnota

3.1 Aanleiding

De aanleiding voor deze initiatiefnota is de conclusie van de eerste evaluatie van de Jeugdwet (2018) dat de rechtspositie van het kind, ook in de nieuwe uitvoeringspraktijk, nog onvoldoende gewaarborgd is. Ook de commissies Samson (2012) en De Winter (2019) concluderen dat de kinderen in de jeugdhulp niet noodzakelijkerwijs veilig zijn en dat hun rechtspositie onder druk staat. Dit terwijl juist een van de doelen van de Jeugdwet is om jeugdigen en ouders meer invloed te geven op de kwaliteit van de zorg die hen geboden wordt, waarbij dialoog het uitgangspunt vormt. Dit gat zou door de formeel steunpersoon gevuld kunnen worden.

Het rapport van commissie De Winter (2019) concludeert dat plaatsing in een (gesloten) instelling zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Recent onderzoek van de Universiteit van Amsterdam toont aan dat de effecten van een zelfgekozen mentor (steunpersoon) «op de korte termijn al positief zijn op het gebied van welbevinden, fysieke en psychische

gezondheid, sociaal-emotioneel functioneren, het schoolsucces van de jongere en het voorkomen van uithuisplaatsing». Daarnaast concludeert het onderzoek van de UvA dat de verantwoordelijkheid van de mentor (steunpersoon) niet eenduidig is ingekaderd onder organisaties. Het onderzoek beveelt aan dat de rechtspositie van jongeren verstevigd moet worden en de rechtspositie van de mentoren in de wet verankerd moet worden. Hierbij nemen de onderzoekers het voorbeeld van België, waar kinderen volgens de wet het recht hebben om iemand uit hun eigen omgeving te betrekken bij belangrijke besluitvorming voor raad en advies.

3.2 Doelstellingen

De conclusies van bovengenoemde onderzoeken vormen de aanleiding voor deze initiatiefnota van de formeel steunpersoon in de Jeugdwet. De doelstelling van deze nota is om de rechtspositie van jongeren in het hulpverleningsproces te verstevigen en willekeur over de ondersteuning van een steunpersoon te voorkomen. Deze persoon fungeert als vast aanspreekpunt ter ondersteuning van de jeugdige. Onderzoekresultaten laten zien dat ouders en jongeren zich duurzaam gesteund voelen door deze natuurlijke mentoren, dat deze mentoren het als betekenisvol ervaren en samen met hen uithuisplaatsingen afgewend kunnen worden. Dit is het beoogde uiteindelijke doel van het inzetten van de zelfgekozen mentor.

De Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd (BGZK) benadrukte in haar brief over de voortgang actielijn 2 naar de Tweede Kamer (juni 2020) haar doel en ambitie om zo veel mogelijk kinderen thuis te laten opgroeien. Ook Peter Dijkshoorn, bestuurder GGZ Nederland en oud-bestuurder bij Accare, stelt dat een uithuisplaatsing van kinderen meer als oplossing wordt gezien dan als catastrofe, terwijl dit een vergissing is: «Vaak betekent een uithuisplaatsing een grote catastrofe waarna geen enkel vervolgonderzoek verricht wordt.» In Nederland bestaat een groeiende vraag naar jeugdzorg. Daarbij is er een sterke groei in het aantal uithuisplaatsingen. Waar in 1997 ongeveer 26.000 kinderen uit huis zijn geplaatst, was dit in 2018 bijna het dubbele; 46.000 uit huis geplaatste kinderen. Door een formeel steunpersoon kan dit worden teruggebracht.

Door de inzet van de steunpersoon wordt de uiteindelijke kwaliteit en efficiëntie van de behandeling vergroot en uithuisplaatsingen voorkomen. Niet alleen betekent dit een prettiger behandelproces voor de jongere met minder «blijvende schade», ook zorgt de steunpersoon op de langere termijn voor een kostenbesparing binnen de jeugdhulp en een verminderde druk op opvangfaciliteiten. Dit zijn belangrijke individuele en maatschappelijke bijdragen.

3.3 Noodzaak tot overheidsinterventie

Er is noodzaak tot overheidsinterventie middels deze initiatiefnota van de steunpersoon in de Jeugdwet. Een wettelijke borging van het recht van ieder kind op een formeel steunpersoon draagt bij aan de verbetering van de rechtspositie van de jongere, zoals beschreven in de IVRK.

Er heerst angst onder zorgprofessionals om verantwoordelijkheid te nemen en de zorg voor de jongere naar hun beste inzicht in te richten. Door vast te houden aan procedure proberen professionals te voorkomen dat het hen «de kop kost» als het in een bepaalde situatie mis zou gaan. Daarom wordt een jongere snel doorgeschoven in de keten als een situatie lastig te behandelen lijkt. Uiteindelijk kan deze ketenverlenging leiden tot (onnodige) uithuisplaatsingen. Daarnaast concludeert

onderzoek van Het Vergeten Kind (2020) dat kinderen te vaak te maken krijgen met wisselingen van hulpverleners. Dit zorgt voor verwarring en teleurstelling bij de jongere en voorkomt een gevoel van binding en verantwoordelijkheid van professional tot cliënt en andersom. Daarom is het belangrijk dat de professional de ruimte krijgt om de behandeling in te richten en alleen door te sturen wanneer dit nodig is. Een nuchtere blik, heldere definities van jeugdzorg en realistische doelstellingen vormen hierbij de uitkomst. Het Vergeten Kind stelt dat professionals de behoefte van het kind centraal moet stellen en de ruimte moet nemen om verantwoordelijkheid te nemen voor het proces door aandacht en tijd te investeren. Hiervoor moet bij professionals angst weggenomen worden dat zij aansprakelijk zijn als er fouten worden gemaakt.

Het Vergeten Kind beveelt aan om jongeren een vast vertrouwenspersoon te bieden die opkomt voor de belangen van het kind en bij voorkeur iemand uit het netwerk is. De steunpersoon ondersteunt de jongere, de ouders én de professional in het opstellen van het zorgplan door de verbinding in communicatie tussen de partijen. Deze persoon zorgt voor wederzijds begrip en diepere binding. Zo kan beter gekeken worden naar de behoeften van het kind en de behandeling die hiervoor nodig. Zo wordt het kind niet meteen doorgeschoven in de keten. In plaats daarvan vraagt de professional hulp van andere zorgprofessionals in bepaalde zaken en voert zelf de leiding. Dit geeft ruimte aan de professional.

3.4 Individu vs gemeenschap

Er is ooit sprake van geweest het anders te doen en het gezin als geheel in de Jeugdwet op te nemen. Maar uiteindelijk is er voor gekozen het recht van het kind op zorg en de bescherming van het kind in de wet op te nemen. Deels is dat begrijpelijk. Deels ontkent dit de werkelijkheid dat een per definitie deel uitmaakt van een groter geheel. Hoe dat geheel er ook uit ziet of welke vorm het ook mag hebben. Een mens is geen individu, maar een persoon dat deel uitmaakt van een gemeenschap. De formeel steunpersoon versterkt deze gemeenschap. En geeft haar meer regie en een gelijkwaardige positie ten opzichte van hulpverleners. Uiteraard kan in de loop van de tijd van steunpersoon gewisseld worden. En altijd zal er naar gestreefd moeten worden de gemeenschap te versterken en zoveel mogelijk bij het kind te betrekken

4. Uitvoerings- en handavingsaspecten

Het is noodzakelijk dat de overheid intervenueert en de formeel steunpersoon toevoegt aan de Jeugdwet. Veel is al mogelijk. Eigen Krachtcentrales, familie groepsbelangen enz. Maar worden veel vaker niet dan wel ingezet. En professionals zijn lang niet altijd vanzelf bereid om op basis van gelijkheid te overleggen en samen besluiten te nemen. Sommige professionals zouden de toevoeging van een formeel steunpersoon kunnen ervaren als een complicerende factor. Het Nederlands Jeugdinstituut stelt dat een nieuwe stelselwijziging noodzakelijke vernieuwingen in de weg kan staan. De toevoeging van een steunfiguur is dan ook geen wijziging van het stelsel maar een aanpassing van de wet in de geest zoals hij bedoelt en geschreven is.

Door de formeel steunpersoon krijgen gemeenten nauwelijks meer hooi op hun vork, behandelingen kunnen effectiever worden ingericht en op de lange termijn zal geld bespaard zal worden op onnodige behandelingen en uithuisplaatsingen. Daarom is het belangrijk om middels deze toevoeging van de Jeugdwet gemeenten tot deze professionaliseringslag en samenwerking met steunpersonen aan te zetten.

Door het recht op de formeel steunpersoon in de wet te verankeren wordt de rechtspositie van de jongere verbeterd en willekeur over de vraag of een kind recht heeft op ondersteuning van een steunfiguur voorkomen. Daarnaast borgt een verankering dat de steunpersoon door alle betrokken professionals op waarde wordt geschat. De positieve individuele en maatschappelijk neveneffecten (zie 3.1.2.) maken dat overheidsinterventie noodzakelijk is.

5. Juridische toelichting

De formeel steunpersoon is betrokken vanwege de reeds bestaande emotionele band met de jongere en wordt gezien als een mantelzorger. Juridisch is de steunpersoon niet tot werkzaamheden of het opvolgen van instructies verplicht. De professional ondersteunt de cliënt bij het kiezen voor de steunpersoon maar bepaalt deze keuze niet. De potentiële steunpersoon moet uiteindelijk wel samen willen werken met de professional binnen het hulpverleningsproces. De steunpersoon en de professional spreken samen de steun en de voorgenomen taken die de mentor zal bieden. Elke relatie tussen steunpersoon en professional is uniek en responsief met regelmatig (wekelijks) contact naar eigen invulling. Onderwerp van dit contact is de ontwikkeling en doelen van de jongere, waarbij de professional een inschatting maakt of de steunpersoon zelf ook steun of begeleiding nodig heeft.

De zorgprofessional is niet verantwoordelijk voor het handelen van de steunpersoon. De professional is wel verantwoordelijk voor het signaleren van onveiligheid, het bespreekbaar maken en schriftelijk rapporteren hiervan. Ook dit biedt ruimte aan de professional. Alleen wanneer de professional in nakoming van zijn zorgplicht in gebreke blijft, onrechtmatig handelt en hierdoor schade ontstaat voor de cliënt of een ander kan deze hiervoor aansprakelijk worden gesteld. De betrokkenen en de professionals werken op basis van een «Verklaring van vertrouwen» als alternatief voor de VOG. Dit dient als extra instrument, naast de professionele gedragscode, om vermoedens van onveiligheid, mishandeling of misbruik bespreekbaar te maken.

Wanneer de zorgaanbieder onrechtmatig handelt in contact met de steunpersoon (o.a. onzorgvuldige begeleiding of advisering) zou de zorgaanbieder aansprakelijk gesteld kunnen worden. Ondanks dat de steunpersoon niet als vrijwilliger kan worden aangemerkt en dusdanig kan worden «geïnstrueerd» door de zorgaanbieder, is deze wel tot zekere hoogte verantwoordelijk voor de begeleiding en advisering van de mentor.

6. Financiën

De invoering van de formeel steunpersoon heeft geen negatieve financiële consequenties. Op korte termijn zullen professionals getraind moeten worden in het omgaan met steunpersonen. Dat vraagt een geringe financiële inspanning. Deze inspanning wordt ruimschoots gecompenseerd doordat de inzet van professionele hulp minder snel opgeschaald zal hoeven worden en uithuisplaatsingen veel minder vaak voor zullen komen. Bovendien zal het aantal klachten en procedures tegen jeugdzorgwerkers fors afnemen. Dat alleen is al een forse kostenbesparing, zeker doordat ook het ziekteverzuim van personeel af zal nemen.

7. Beslispunten

De initiatiefnemer verzoekt de Kamer ermee in te stemmen de regering te verzoeken:

- 1) De rechtspositie van jeugdigen versterken door het recht op een formele steunpersoon (eigen gekozen mentor) in de wet vast te leggen.
- 2) De voorbereidingen te starten voor wetgeving hiertoe.

8. Tot slot

Een van de grootste en meest belangrijke belofte binnen de decentralisatie van de Jeugdwet is het terugbrengen van eigen regie bij kinderen en ouders. Niet langer zouden zij als zorgconsument gezien moeten worden. Maar als actieve burgers die in staat zijn of in staat gesteld moeten worden richting te geven aan hun leven. Van deze belofte is weinig terecht gekomen. Professionals besluiten, wellicht uit doorgeslagen beroepseer, vaak liever over mensen dan dat het netwerk op een gelijkwaardige manier mag meebeslissen. En hulpverleners nemen soms onbedoeld taken van het informele netwerk over. Dat maakt mensen zwak en afhankelijk. En mensen die de grip op hun leven kwijt dreigen te raken, worden opstandig. Wettelijk kan al een heleboel.

Maar in de praktijk gebeurt er op dat vlak bar weinig. De initiatiefnemer wil het recht op een steunfiguur in de wet op laten nemen en een formele rol geven. Dat is goed voor het kind, dat is goed voor het gezin, dat is goed voor de kwaliteit van besluiten en hulpverlening, dat voorkomt torenhoge maatschappelijke kosten en veel menselijk leed.

Peters