

Vergaderjaar 2016–2017

31 839

Jeugdzorg

Nr. 554

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2016

Ter voorbereiding op het Wetgevingsoverleg Jeugd van 14 november 2016 informeren wij uw Kamer met deze brief over de voortgang van het nieuwe jeugdstelsel. In de bijgevoegde voortgangsrapportage presenteren¹ wij u de resultaten van de beleidsinformatie CBS, de cliëntmonitor en een drietal nadere onderzoeken en gaan wij (dieper) in op de thema's waarvoor uw Kamer in debatten en bij moties aandacht heeft gevraagd.

Na de stelselwijziging blijft het jeugdhulpgebruik vrijwel gelijk. Hoewel de cijfers van voor en na de decentralisatie zich niet zonder meer laten vergelijken, laten de cijfers zien dat het jeugdhulpgebruik over de jaren 2011–2016 licht daalt. Dit is overeenkomstig de demografische trend van circa 1% daling van het aantal jeugdigen per jaar.

Jaar	Jeugdhulpgebruik (aantal unieke kinderen) ¹
2011	382.000
2012	382.000
2013	376.000
2014	370.000
2015	364.000

¹ Bron: SCP rapport sociaal domein 2015 en CBS rapport jeugdhulp 2015.

De nieuwe cijfers van het CBS over de eerste half jaar 2016 laten een ontwikkeling zien die gelijke tred houdt met de ontwikkeling in de eerste

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

helft van 2015.² De eerste helft van 2016 ontvingen 299.795 kinderen jeugdhulp (inclusief kinderen met een pgb).³ Dat is iets meer dan in de eerste helft van 2015.⁴ Uit de cijfers blijkt dat het aandeel van de wijkteams bij verwijzing steeg ten opzichte van de eerste helft van 2015 van 12 naar bijna 25%.

Hoewel het jeugdhulpgebruik door de jaren heen vrijwel gelijk blijft, is de jeugdsector volop in beweging als gevolg van de decentralisatie.

Vernieuwingen jeugdhulp zijn goed zichtbaar

Preventie, aansluiten op wat ouders en kinderen zelf willen en kunnen, passende hulp dichtbij in de buurt en ruimte voor professionals zijn belangrijke vernieuwingsopgaven van de Jeugdwet.⁵ Op de Voor de Jeugd Dag van 3 oktober 2016, in de Westergasfabriek in Amsterdam, hebben ruim 1.500 jeugdprofessionals en ervaringsdeskundigen in meer dan 120 deelsessies inspirerende voorbeelden van vernieuwing gedeeld. De presentaties, filmpjes en goede voorbeelden zijn te vinden op: <http://www.voordejeugddag.nl/presentaties/>.

Anderhalf jaar na invoering van de Jeugdwet worden de vernieuwingen in de jeugdhulp goed zichtbaar⁶. We zien dat jeugdhulpverleners op scholen worden ingezet om leerlingen binnenboord te houden, die anders naar een andere school zouden moeten of zouden uitvallen (Ronde Venen, de Regenboog, pluscoaches in Zuidholland). Een ander voorbeeld is dat door diverse gemeenten gebruik gemaakt wordt van praktijkondersteuners jeugd (POH-GGZ) om vanuit de huisarts passende hulp te bieden en indien nodig door te verwijzen naar jeugd-ggz (Leeuwarden, Dronten, Stichtse Vecht). Ook zien we dat jeugdteams en sociale teams worden uitgerust met deskundigheid zodat ze zelf korte interventies kunnen plegen, of goed en gedegen kunnen bepalen naar welke vorm van zorg een inwoner verwezen moet worden.⁷ Gecertificeerde instellingen vernieuwen de jeugdbescherming en jeugdreclassering in het SWING-project.⁸ Gemeenten zien dat veel problemen beginnen met huisvesting, schulden en het ontbreken van werk en pakken dat sociaal breed aan (Kampen, Rotterdam). In Nieuw Pancrat in Leiden en gezondheidscentrum in Putten worden laagdrempelige locaties ingericht waar (jonge) inwoners terecht kunnen met al hun vragen en waar ze niet van het kastje naar de muur worden gestuurd, maar ter plekke hulp en advies krijgen. Er zijn voorbeelden van gemeenten die actief aan de slag zijn gegaan met het lokaal vormgeven van Jeugdparticipatie (Schiedam, Zaandam, Zwolle).

Uitkomsten cliëntmonitor

Hoewel de vernieuwingen goed zichtbaar zijn, schiet het lokale maatwerk vaak nog tekort. Dit blijkt uit de cliëntmonitor. In het derde kwartaal van 2016 zijn via de website van de Monitor Transitie Jeugd 178 meldingen

² De standaardrapportage zijn te vinden via <http://jeugdmonitor.cbs.nl/nl-nl/indicatoren/publicaties/2016/rapportages-jeugdhulp-en-jeugdreclassering-1e-helft-2016/>. Alle StatLine tabellen over Beleidsinformatie Jeugd zijn te vinden via: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/?LA=nl&TH=83221>

³ Zie ter toelichting par. 1.1. van de bijgevoegde voortgangsrapportage.

⁴ In 2015 kregen 270.000 jongeren hulp in de eerste helft van 2015 en ruim 273.000 in de eerste helft van 2016, exclusief pgb. Het pgb gebruik eerste helft 2015, was niet beschikbaar. Zie: CBS, Jeugdhulp 1^o half jaar 2015, oktober 2015 en CBS Jeugdhulp 1^o halfjaar 2016, oktober 2016.

⁵ Vernieuwingsagenda Jeugd, april 2015: Jeugdagenda 2015–2018 | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁶ Goede voorbeelden zijn te vinden op website De nieuwe praktijk, de VNG en van kennisinstellingen zoals het Nji.

⁷ jeugdteam-montfoort.nl, jeugdteamsZHZ.nl.

⁸ <http://nieuwejeugdbescherming.nl/over-swing/projecten/>

binnengekomen.⁹ Cliënten melden dat de ontvangen hulp niet aansluit bij hun hulpvraag. Wachttijden als gevolg van budgetplafonds bij hulpaanbieders versterken dit proces. Cliënten melden in deze monitor dat eerder wordt doorverwezen naar het ingekochte hulpaanbod dan dat rekening wordt gehouden met de door hen gewenste hulpvorm. De deskundigheid van hulpverleners wordt door deze cliënten als onvoldoende ervaren.

Gemeenten, aanbieders en Rijk pakken signalen samen op

Signalen uit de cliëntmonitor nemen wij serieus. Gemeenten, aanbieders en het Rijk pakken knelpunten samen op. Zo is afgesproken dat gemeenten een aanspreekpunt met doorzettingsmacht gaan inrichten waar gezinnen terecht kunnen als ze dreigen vast te lopen. Samen met de Staatssecretaris van OCW ondersteunen we ouders, gemeenten en scholen bij het bieden van maatwerk in complexe hulp situaties. Door de decentralisaties zijn er meer mogelijkheden ontstaan voor gemeenten om integraal beleid te voeren in het sociaal domein en een sluitende aanpak te realiseren voor kwetsbare jongeren van 16–27 jaar. Maar in de praktijk blijkt dat nog wel lastig te zijn. In overleg tussen gemeenten en rijk is daarom een gezamenlijke werkagenda opgesteld om kwetsbare jongeren beter te begeleiden naar volwassenheid (18-/18+).

Wij zijn met gemeenten en branches – mede naar aanleiding van de motie Keijzer c.s.- het gesprek aangegaan om normen voor verantwoord wachten op jeugdhulp te ontwikkelen. En dat aanbieders hun wachttijden openbaar maken. VNG en branches jeugd stellen een regionale aanpak voor, aangezien zowel de problematiek als de oplossing samenhangt met de organisatie van de keten van toegang en jeugdhulp en het gekozen regionale inkoopmodel. Essentieel is dat kinderen die niet verantwoord kunnen wachten het eerst worden geholpen en dat de afspraken over wachttijden en eventuele wachtlijsten voor cliënten inzichtelijk zijn (transparantie). Hiervoor is het belangrijk dat er vertrouwen is in de kwaliteit van de triage van de professional en inzichtelijk is welke norm de professional hierbij gebruikt. Maar we vinden het ook van belang om tot heldere professionele normen over verantwoorde wachttijden te komen. Wij zullen daarom de gesprekken met gemeenten en aanbieders hierover voortzetten.

Nader onderzoek crisisplaatsingen

Naar aanleiding van signalen vanuit de jeugd-ggz branche begin dit jaar, is in overleg met VNG en branches nader onderzoek verricht naar de relatie tussen crisisplaatsingen en het functioneren van wijkteams. De onderzoekers hebben vier gemeenten geselecteerd, met veel crisisplaatsingen en met weinig crisisplaatsingen. Het nader onderzoek leert dat in gemeenten waar wijkteams, huisartsen, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis beter samenwerken, er minder crises zijn. Een opvallende constatering is ook dat kinderen met een crisisplaatsing vaak al verblijven in een residentiële instelling. De resultaten van het onderzoek zijn voor ons aanleiding voor een verdiepend vervolgonderzoek naar crisisplaatsingen.

Het zorglandschap transformeert

Als een kind zwaardere specialistische hulp nodig heeft, dan wordt dit bij voorkeur integraal georganiseerd rondom de leefomgeving van het kind. In bepaalde situaties, voor zeer specifieke zorgvormen of vanwege de veiligheid, kunnen kinderen buiten de regio worden geplaatst. De VNG

⁹ <http://www.monitortransitiejeugd.nl/>

heeft een kwartiermaker de transformatie van het zorglandschap laten onderzoeken en heeft aan de uitkomsten een aantal conclusies verbonden.¹⁰ Een belangrijk aandachtspunt is dat in het verleden, vanuit de historie van centrale financiering, een verkokerd zorglandschap is ontstaan met een brede landelijke spreiding. Deze brede spreiding zien we zowel bij het reguliere aanbod, als bij de specialistische functies. Zowel voor gemeenten als voor aanbieders is deze spreiding niet optimaal. Voor de echt specialistische functies is een grotere bovenregionale spreiding ook in de toekomst onvermijdelijk, en daar zullen gemeenten zich toe moeten verhouden op regionale of zelfs bovenregionale schaal – afhankelijk van de grootte van de regio. Voor het reguliere aanbod is deze spreiding niet noodzakelijk en is schaalverkleining, en een beweging naar de regio's toe, gewenst.

Afspraken VNG en branches: meerjaren aanpak zorglandschap nodig

VNG en branches hebben samen afspraken gemaakt om de transformatie verder te brengen. Ten eerste is afgesproken dat gemeenten, als goede inhoudelijke opdrachtgever, gaan werken vanuit stabiele jeugdhulpregio's met een duidelijk bestuurlijk en ambtelijk aanspreekpunt voor aanbieders en bovenregionale partijen. Verder gaan regio's een regionale visie en agenda opstellen voor de transformatie van het regionale zorglandschap. De VNG gaat dit actief stimuleren en ondersteunen. Aanbieders moeten komen tot een inhoudelijke concretisering van de transformatie, waarbij de kennis van specialismen «naar het kind toe» bewegen. Hierover is afgesproken dat de branches een zorginhoudelijke visie formuleren op integrale levering van specialistische jeugdhulp rondom het kind. Verder zullen de branches aanbieders gaan ondersteunen bij de ontwikkeling van professioneel ondernemerschap.

De VNG heeft een ambassadeur aangesteld om dit traject te trekken. Gemeenten en aanbieders hebben de gezamenlijke ambitie uitgesproken om de transformatie in 2016 en 2017 een stap verder te brengen, zodat bij de ingang van de nieuwe contracten per 1/1/2018 een betekenisvolle stap is gezet in het getransformeerd inkopen. Dit betekent dat regio's de komende maanden invulling geven aan een meerjarenvisie (aanpak), over de inrichting, transformatie en bekostiging van het specialistische zorglandschap. Regio's zullen samen met aanbieders moeten investeren in het concretiseren van mogelijke innovatiepaden om dit vervolgens zelf te vertalen naar programma's van eisen en meerjarige afspraken die contractueel worden vastgelegd tussen betrokken partijen.

Voortzetten TAJ

Om te voorkomen dat er gedurende de transformatie van het zorgland-schap essentiële functies in de jeugdhulp verdwijnen en om continuïteit van hulp te borgen, is per 1 april 2014 de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) ingesteld voor de duur van drie jaar met de mogelijkheid tot verlenging van een jaar. Op 1 april 2017 loopt de 3-jarige termijn af. Om het transformatieproces te blijven faciliteren zijn wij voornemens om gebruik te maken van de verlengingstermijn van een jaar. De TAJ blijft dan ingesteld tot 1 april 2018. Op advies van de TAJ is inmiddels (2015 en 2016) een bedrag circa 66,5 miljoen euro toegekend aan 17 jeugdhulp- en gecertificeerde instellingen.

¹⁰ <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/nieuws/advies-kwartiermaker-over-transformatie-zorglandschap-jeugd>

Bij brief van 12 oktober jl. hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de toegang tot jeugdhulp in Almere (Kamerstuk 31 839, nr. 553). Wij hebben in deze brief aangegeven dat gemeenten op grond van artikel 2.3 Jeugdwet de plicht hebben passende jeugdhulp te leveren voor alle kinderen en gezinnen die dat nodig hebben. De zorgplicht beperkt zich niet tot acute hulpvragen. Het enkele feit dat het gemeentelijk budget voor jeugdhulp overschreden dreigt te worden doet niet af aan de jeugdhulpplicht.

De gemeenteraad van Almere heeft in haar vergadering van donderdag 13 oktober jl. de wethouder jeugd verzocht de voorgestelde maatregelen niet door te voeren en extra middelen aan het jeugdbudget 2016 toe te voegen. Op 18 oktober jl. heeft het college van B&W vervolgens besloten, de aangenomen motie uit te voeren en de tijdelijke aanpassing van de toegang tot de jeugd-ggz en de residentiële jeugdhulp per direct op te heffen.

Beschikbare budgetten sociaal domein

Op 31 oktober jl. heeft het CBS de definitieve IV3-cijfers over het jaar 2015 gepubliceerd.¹¹ 2015 is het eerste jaar van de decentralisaties Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet waardoor vergaande conclusies over de lange termijn niet zomaar te verbinden zijn aan deze cijfers.¹² Om een beter beeld te krijgen van de cijfers vindt nader onderzoek plaats. In de aanloop naar de decentralisaties is veel gesproken over de toereikendheid van de beschikbare budgetten. Uit het uitgavenpatroon van gemeenten blijkt dat zij in 2015 voldoende middelen beschikbaar hadden binnen het sociaal domein om hun wettelijke taken uit te voeren. Het gaat om een adequate invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheden voor het bieden van goede, persoonsgerichte ondersteuning thuis, kwalitatief goede jeugdhulp en betere participatiemogelijkheden. Hoewel we het onderzoek naar de overschotten van gemeenten in 2015 van belang achten, willen wij ons de komende periode concentreren op de kwaliteit van de jeugdhulp.

Investeren in kwaliteit

Het zorglandschap transformeert. We krijgen steeds meer zicht, en grip op de knelpunten vanuit het oude systeem. Echter er moet ook nog veel gebeuren om de beoogde integraliteit en kwaliteit te bereiken. Goede kwaliteit van de jeugdzorg is prioriteit waar partijen gezamenlijk in moeten blijven investeren, en waar we graag het gesprek over aangaan met gemeenten en branches. Ook voor de GGZ zien we inmiddels veel goede voorbeelden, waaruit de meerwaarde van de integrale aanpak blijkt.

Bij motie van de leden Van der Burg en Ypma heeft de Kamer verzocht om in samenspraak met de VNG gemeenten en regio's actief te stimuleren en te ondersteunen jeugdhulp in te kopen op basis van outcomecriteria.¹³ Inmiddels zijn drie outcomecriteria ontwikkeld door het NJi: cliënttevredenheid, herhaald beroep op zorg en ervaren vermindering van de problematiek. Om inzicht te krijgen in de toegankelijkheid van hulp maken gemeenten met aanbieders afspraken hoe zij wachttijden in hun regio

¹¹ Via het informatiesysteem IV3 (informatie voor derden) zijn lagere overheden verplicht om hun uitgaven te «verantwoorden».

¹² Zie ook de brief van de bewindslieden BZK, VWS en SZW d.d. 31 oktober inzake definitieve realisatiecijfers sociaal domein, Kamerstuk 34 477, nr. 7.

¹³ Kamerstuk 31 839, nr. 532

inzichtelijk maken en welke afspraken zijn gemaakt over de aanpak ervan. Ook cliënttevredenheid wordt gemeten zodat gemeenten een beeld krijgen hoe hun burgers de aangeboden hulp waarderen.

Kwaliteitsverbetering van beroepsbeoefenaren in de jeugdsector stimuleren wij met het programma Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming 2015–2019, waarin brancheorganisaties, beroepsverenigingen, gemeenten, cliëntvertegenwoordigers en het initieel onderwijs zijn vertegenwoordigd (€ 13.4 mln). Met de ZonMw-programma's effectief werken in de jeugdsector en Academische Werkplaatsen Transformatie Jeugd verkrijgen we inzicht in de werkzaamheid van interventies. Het aantal effectieve interventies in de databank effectief werken van het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) is daardoor de afgelopen vier jaar aanzienlijk gestegen. Met onze steun hebben de beroepsverenigingen BPSW, NIP en NVO veertien richtlijnen Jeugdhulp en Jeugdbescherming ontwikkeld, zie www.richtlijnenjeugdhulp.nl. Op basis van deze richtlijnen zullen kwaliteitsstandaarden worden gemaakt volgens de criteria van het toetsingskader van het Zorginstituut. Het wijkgericht werken wordt ondersteund met een gezamenlijk programma van de kennisinstituten (Nji, Movisie, Vilans, NCJ, Trimbos).

Minder administratieve lasten

Steeds meer gemeenten geven aan dat de administratieve lasten als gevolg van de diversiteit aan contracten met jeugdhulpaanbieders substantieel omlaag moeten. De VNG doet daarom een nadrukkelijk beroep op haar leden om bij nieuwe contractering van jeugdhulp de drie ISD-uitvoeringsvarianten en -standaardartikelen «van contract tot controle» te gebruiken. Inmiddels hebben bijna alle 42 jeugdhulpregio's hiertoe een intentieverklaring ondertekend. Met de VNG worden afspraken gemaakt over het beheer van de ontwikkelde standaarden. De VNG informeert ons begin 2017 kwantitatief over de stand van zaken bij gemeenten. Parallel hieraan onderzoeken wij wat nodig is aan nadere wet- en regelgeving om de administratieve lasten indien nodig verder terug te dringen via landelijke standaardisatie.

Opbouw voortgangsrapportage

Deze brief schetst de voortgang van de decentralisatie op hoofdlijnen. In de bijgevoegde voortgangsrapportage vindt u een nadere toelichting en gaan we in op moties en toezeggingen. In hoofdstuk 1 schetsen we het algemene beeld zoals dat naar voren komt uit de halfjaarcijfers 2016 van het CBS en de meest recente versie van de cliëntmonitor. In hoofdstuk 2 gaan we in op de vernieuwing van het zorglandschap, investeren in kwaliteit, doorlopende hulp bij 18 jaar en op de verbinding met jeugdgezondheidszorg, het (passend) onderwijs en met justitie. Hoofdstuk 3 gaat in op aanpak wachttijden, vermindering administratieve lasten en een aantal nadere onderzoeken. Tot slot treft u in hoofdstuk 4 onze reactie aan op een aantal nog openstaande verzoeken van uw Kamer.

In 2017 niet achterover leunen

Anderhalf jaar na invoering van de Jeugdwet is het nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de werking van het nieuwe stelsel. De Jeugdwet wordt in 2017 geëvalueerd, maar ook in 2017 is nog veel tijd en energie nodig om de Jeugdwet in de praktijk goed te laten werken voor kinderen en gezinnen die dat echt nodig hebben. Dat vraagt ook volgend

jaar grote inspanningen van alle betrokkenen. We hebben er vertrouwen in dat gemeenten, professionals en instellingen dit samen met ouders en kinderen voor elkaar krijgen, in het belang van de kinderen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff