

Vergaderjaar 2018–2019

34 477

Sociaal domein

31 839

Jeugdzorg

Nr. 57

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2019

Hierbij doe ik u het verzoek toekomen van de leden Van Gerven en Hijink (beiden SP) om voor aanstaande dinsdag 14 mei 2019 om 12.00 uur een reactie te ontvangen op de open brief van de VNG over Jeugdzorg en GGZ.

Op 24 april jl. heb ik uw Kamer het verdiepend onderzoek jeugdhulp aangeboden (Kamerstuk 31 839, nr. 643).

Mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport informeer ik u met deze brief over de stand van zaken van het overleg met de VNG over de uitkomsten van het onderzoek.

Het in gezamenlijke opdracht met de VNG verrichte onderzoek laat zien dat het aantal kinderen dat jeugdhulp ontvangt de afgelopen jaren is toegenomen. Het onderzoek laat ook zien dat gemeenten nog volop bezig zijn met de noodzakelijke transformatie van de jeugdhulp om de doelen van de Jeugdwet (o.a. meer preventie, meer maatwerk, meer integraal, meer ambulant en minder residentiële zorg en een efficiënter jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel) te behalen. Dit beeld spoort met de evaluatie van de Jeugdwet (Kamerstuk 34 880).

Ik heb begrip voor de zorgen van de VNG over de financiering van de jeugdhulp en jeugdbescherming door gemeenten. Uit het onderzoek blijkt een volumestijging. Kinderen en gezinnen met problemen die eerder in beeld komen en passende hulp krijgen, was ook de bedoeling van de Jeugdwet. Echter, het onderzoek laat ook zien dat de onderzochte gemeenten kampen met oplopende tekorten op hun budget voor jeugdhulp.

Over de uitkomsten van het verdiepend onderzoek jeugdhulp is het kabinet in overleg met de VNG. In het overleg heb ik aangegeven dat het kabinet oog heeft voor de financiële zorgen van gemeenten en dat het

kabinet bereid is de komende jaren gemeenten financieel tegemoet te komen. Ik heb tevens aangegeven dat meer geld erbij niet automatisch leidt tot betere en beter beheersbare jeugdhulp. Samen met gemeenten zoek ik naar passende antwoorden op een aantal dilemma's waarvoor gemeenten zich in de uitvoeringspraktijk gesteld zien. Betere regievoering, betere sturing en betere samenwerking in de regio is nodig. Ik wil hierover, aanvullend op het programma Zorg voor de Jeugd, inhoudelijke bestuurlijke afspraken maken met gemeenten, gekoppeld aan de bereidheid van het kabinet om extra middelen ter beschikking te stellen voor de uitvoering van de Jeugdwet. Tegelijkertijd is verdiepend onderzoek nodig om beter zicht te krijgen op de achtergronden van de tekorten. Om te leren wat er in de sturing beter moet.

In hun «open brief» noemt de VNG ook de ggz. In juli afgelopen jaar heeft de Staatssecretaris van VWS het zogenoemde Hoofdlijnenakkoord ggz gesloten. De VNG was nauw betrokken bij de totstandkoming van dat Hoofdlijnenakkoord, maar heeft het akkoord niet getekend, omdat gemeenten zich niet voldoende financieel in staat gesteld voelden om de doelstellingen van het akkoord te realiseren. Deze doelen zien onder andere op het realiseren van zorg op de juiste plek (waaronder ambulantisering), het verder verbeteren van kwaliteit, het verminderen van arbeidsmarktproblematiek en administratieve lasten en het realiseren van de budgettaire doelstelling uit het regeerakkoord.

De afgelopen periode heeft overleg plaatsgevonden. Ook voor het ggz-dossier is aangegeven dat het kabinet oog heeft voor de financiële zorgen van gemeenten en dat het kabinet bereid is de komende jaren gemeenten financieel tegemoet te komen. Het overleg is nog gaande en leidt er hopelijk toe dat de VNG op afzienbare termijn formeel partij kan worden bij het Hoofdlijnenakkoord ggz.

1. Uitkomsten onderzoek jeugd: merendeel gemeenten forse volumegroei

Om van «signalen» naar «feiten» te komen, heb ik in het Algemeen Overleg van 3 oktober 2018 een onderzoek naar de gemeentelijke tekorten op hun jeugdhulpbudget aangekondigd en toegezegd de uitkomsten van dat onderzoek dit voorjaar te wegen op bestuurlijke tafels (Kamerstuk 34 477, nr. 44).

Het verdiepend onderzoek jeugdhulp bestaat uit drie onderdelen:

1. een analyse van de volumeontwikkeling, die zichtbaar is in de beleidsinformatie Jeugd;
2. een analyse van de aanvragen Fonds Tekortgemeenten;
3. een benchmarkanalyse van de uitvoering van de Jeugdwet, in de context van het sociaal domein.

Samengevat komt uit het verdiepend onderzoek jeugdhulp het volgende beeld naar voren:

Volume en uitgaven

- Tussen 2015 en 2017 heeft een volumegroei plaatsgevonden van 12,1% (in unieke cliënten).¹ Deze volumegroei heeft plaatsgevonden bij vrijwel alle vormen van jeugdhulp en bij het merendeel van de gemeenten (72%). De grootste toename is waarneembaar bij de inzet van jeugdhulp via de wijkteams.

¹ Het genoemde percentage van 12% moet met de nodige voorzichtigheid worden geduid. Doordat er enkele beperkingen zijn van de cijfers over 2015 is het onmogelijk om exact vast te stellen met welk percentage het volume vanaf 2015 is gestegen.

- Verschillen tussen gemeenten in de toename van het aantal cliënten met jeugdhulp kunnen tot maximaal 42% verklaard worden door exogene factoren als het aantal bijstandsgezinnen, eenoudergezinnen en de groei van het aantal jongeren.
- De gemiddelde uitgaven per cliënt zijn niet gedaald. Bij het merendeel van de gemeenten nemen de uitgaven aan jeugdhulp sterker toe dan het gebruik van jeugdhulp.
- Het is volgens de onderzoekers nog te vroeg om vast te stellen of het om een tijdelijke volume- en uitgavenstijging gaat (boeggolf) en in hoeverre gemeenten via transformatie op termijn grip kunnen krijgen op deze volume- en uitgavenstijging.
- Bij de gemeenten uit de benchmarkanalyse is ook gevraagd naar het saldo tussen de inkomsten en uitgaven in 2018. Dit beeld laat een verslechtering zien ten opzichte van de jaren 2016 en 2017.

De gemeentelijke tekortcijfers worden ondersteund door analyses gebaseerd op de lv3-cijfers (rekeningcijfers 2017) alsmede door de uitkomsten van het Fonds Tekortgemeenten.

Sturing

- Alle onderzochte gemeenten zijn nog (volop) bezig met de transformatieopgaven. Omdat veranderingen nog niet zijn afgerond, is het volgens de onderzoekers verklaarbaar dat bij de onderzochte gemeenten slechts beperkte correlaties zichtbaar zijn tussen verschillen in uitgavenontwikkeling en keuzes in sturing, beleid en inrichting.
- Alle onderzochte gemeenten geven aan dat de informatiëpositie in 2015 (ten tijde van de decentralisatie) nog niet voldoende was om als uitgangspunt te fungeren. In enkele gemeenten was de informatievoorziening pas in 2018 op orde: er zijn nog geen stuur- en leercirkels ingericht.
- Er is een grote variatie in inrichting van het stelsel door gemeenten. Het effect op de uitgaven is niet eenduidig vastgesteld. Er zijn echter aanwijzingen dat gemeenten met een intensief toegangsbeleid en een kleiner aantal aanbieders beter uit lijken te komen met hun budget.
- Gemeenten die hun jeugdhulpstelsel consistent inrichten, hebben meer tijd gehad om te leren en daardoor lijken zij ook beter uit te komen met hun budget. Werkzame elementen bij een consistente inrichting zijn wijkteams die stabiel functioneren, goede samenwerking met huisartsen en het onderwijs en het goed in beeld hebben van afspraken met aanbieders. Gemeenten en aanbieders ervaren een aantal generieke dilemma's in de ontwikkeling van het jeugdhulpstelsel met een (mogelijk) effect op de volumeontwikkelingen, waaronder het «open einde» karakter van de Jeugdwet. Ontwikkelingen in het onderwijs, de GGZ en de WLZ zien onderzochte gemeenten als een risicofactor voor de ontwikkeling van de vraag naar jeugdhulp.

2. CBS-jaarcijfers jeugd 2018

Op 30 april zijn de jaarcijfers jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering 2018 gepubliceerd². Een samenvatting van de cijfers treft u onderstaand aan.

² In de Jeugdwet is voor aanbieders van jeugdhulp een verplichting opgenomen een dataset bij te houden over het jeugdhulpgebruik, waarmee de scores van gemeenten of aanbieders kunnen worden vergeleken. Het betreft een uitvraag van het jeugdhulpgebruik op het niveau van unieke cliënten, voor acht vormen van jeugdhulp (van licht naar zwaar). Deze cijfers kennen een hoge mate van betrouwbaarheid. Naar aanleiding van de cijfers worden nadere onderzoeken uitgevoerd om de cijfers nader te kunnen duiden. Doelstelling is het verwerven van inzichten in de werking van het jeugdstelsel en het voeren van een op feiten gebaseerd jeugdhulpbeleid.

In 2018 ontvingen ruim 415 duizend unieke jongeren jeugdhulp (0–23 jaar)³. Dat is een lichte stijging ten opzichte van de ruim 407 duizend jongeren met jeugdhulp in 2017.

Uit de CBS-cijfers blijkt:

- Dat de groei van het aantal jongeren met jeugdhulp afvlakt.
- De meeste jongeren met jeugdhulp in 2018, ruim 68 procent, ontvingen ambulante jeugdhulp op de locatie van de jeugdhulpaanbieder en bijna 20 procent kreeg jeugdhulp van een wijk- of buurtteam van de gemeente.
- Er heeft een daling van jeugdhulp met verblijf plaatsgevonden, van 46.285 kinderen en jongeren in 2017, naar 42.665 in 2018.
- Tegelijkertijd zien we een stijging van gezinsgerichte vormen van verblijf. Van 5.325 kinderen en jongeren in 2017 naar 6.080 in 2018
- Het aantal jongeren met jeugdhulp in het eigen netwerk steeg in 2018 met 15 duizend ten opzichte van 2017.

Jaarcijfers jeugdbescherming en jeugdreclassering 2018

Het aantal jongeren met een onder toezichtstelling is, na een daling in de periode 2009–2016, de afgelopen jaren licht gestegen. Eind 2018 stonden er 20.795 jongeren onder toezicht. De toename van het aantal jongeren met een voogdijmaatregel lijkt af te vlakken. Eind 2018 hadden 9.955 jongeren een voogdijmaatregel en dat is vrijwel gelijk aan het jaar daarvoor.

Het aantal jongeren met een jeugdreclasseringsmaatregel daalt al jaren. Ook in 2018 zet deze daling door. In dat jaar kregen bijna 6.000 jongeren van 12–23 jaar een dergelijke maatregel.

Verschillen tussen gemeenten en regio's

Tussen gemeenten bestaan grote verschillen in jeugdhulpgebruik en inzet van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen. In gemeenten in het noordoosten van Nederland en het midden van Limburg kreeg meer dan 12,5 procent van de jongeren jeugdhulp, met een uitschieter van meer dan 18 procent.

Ook jeugdbeschermingsmaatregelen worden relatief vaker ingezet in deze regio's. Jeugdreclasseringsmaatregelen zien we daarentegen vaker in de regio's rond de vier grote steden. In tien gemeenten was dit percentage lager dan 7 procent. Via de Jeugdmonitor van het CBS kunnen gemeenten hun eigen jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering gebruik vergelijken met andere gemeenten, de jeugdregio en landelijk.

3. Financiële ruimte én afspraken met gemeenten over jeugd

In 2015 is de zorg voor de jeugd gedecentraliseerd. Gemeenten staan dicht bij hun burgers, zijn beter in staat om een integrale aanpak van vraagstukken van een jeugdige in de context van het gezin mogelijk te maken, en gemeenten kunnen hun beleid richten op de vraagstukken van hun inwoners (differentiatie). Waar vroeger de zorg verkokerd werd aangeboden met een focus op het kind zelf, is nu het hele gezin en systeem eromheen in beeld. Dit biedt de noodzakelijke uitgangspunten om de doelen van de jeugdwet (preventie, meer maatwerk, meer

³ In 2018 waren er ruim 428 duizend unieke jongeren met jeugdzorg (jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering). In deze brief zijn de jeugdhulpcijfers genoemd, omdat die ook de basis vormen van de volume-analyse.

integraal, meer ambulant en minder residentiële zorg en een efficiënter jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel) te halen.

Het in gezamenlijke opdracht met de VNG verrichte onderzoek jeugd laat zien dat het aantal kinderen dat jeugdhulp ontvangt de afgelopen jaren is toegenomen. Uit het onderzoek blijkt een volumestijging. Dit betekent dat steeds méér kinderen in Nederland jeugdhulp krijgen. En dat was ook de bedoeling van de stelselwijziging jeugd: kinderen en gezinnen met problemen komen eerder in beeld en krijgen passende hulp. Veel gemeenten kampen tegelijkertijd met tekorten op de uitgaven aan jeugdhulp. Het kabinet is bereid gemeenten daarvoor tegemoet te komen.

Meer geld alleen is niet genoeg

Meer geld alleen leidt niet tot betere en beter beheersbare jeugdhulp. Uit het verdiepend onderzoek jeugdhulp blijkt dat er verschillende sturings- en ordeningsvraagstukken spelen. Daarom wil ik met de VNG inhoudelijke afspraken maken om het jeugdstelsel beter en beter beheersbaar te maken en de transformatie te bespoedigen. De te maken afspraken richten zich op betere regievoering, betere sturing en betere samenwerking. Meer eenheid en voorspelbaarheid in het zorglandschap is noodzakelijk. Thema's die daarbij een rol spelen zijn onder andere minder administratieve lasten, inkoop, uitvoering van jeugdbescherming- en jeugdreclassering, toegang tot jeugdhulp en de reikwijdte van de jeugdhulpplicht van gemeenten. Tevens is verdiepend onderzoek nodig om beter zicht te krijgen op de achtergronden van de tekorten.

Tot slot

Uit het verdiepend onderzoek jeugd blijkt dat in het merendeel van de gemeenten een volume- en uitgavenstijging jeugdhulp heeft plaatsgevonden. Het kabinet is bereid gemeenten de komende jaren financieel tegemoet te komen.

Meer geld erbij leidt niet automatisch tot betere en beter beheersbare jeugdhulp. Onderdeel van het gesprek met gemeenten is dan ook hoe we met extra middelen de uitvoering van het jeugdhulpstelsel beter en efficiënter maken. In aanvulling op het Programma Zorg voor de Jeugd ben ik dan ook bezig nadere inhoudelijke afspraken met gemeenten te maken om de transformatiedoelen van de Jeugdwet te behalen. Dit gekoppeld aan de bereidheid van het kabinet om bij extra middelen ter beschikking te stellen voor de uitvoering van de Jeugdwet.

Met dit alles heb ik er vertrouwen in dat we – met de inzet van gemeenten en alle partijen in het veld – er zorg voor dragen dat kinderen en gezinnen die dat nodig hebben tijdige passende jeugdhulp en jeugdbescherming ontvangen.

Zodra het overleg met de VNG is afgerond, zal ik uw Kamer nader informeren.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge