

Vergaderjaar 2020–2021

31 839

Jeugdzorg

Nr. 804

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2021

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de inspecties) hebben vandaag het landelijk rapport 2021 «Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd» (zie bijlage¹) uitgebracht. Dit rapport is een vervolg op eerdere rapportages van de inspecties over tijdige hulp aan kinderen en ouders die te maken hebben met jeugdbescherming en jeugdreclassering. Tegelijk met het landelijk rapport hebben de inspecties ook elf afzonderlijke regiorapporten openbaar gemaakt. Met deze brief geven wij onze reactie op de landelijke rapportage van de inspecties.

Doorbraakaanpak

In het najaar van 2020 constateerden de inspecties in de voortgangsrapportage «Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd» dat er voor de lange termijn een positieve beweging in gang was gezet, maar dat er een doorbraak nodig is voor kinderen die nu een jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel hebben. In reactie hierop hebben wij uw Kamer bericht dat we met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Branches gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ) en Jeugdzorg Nederland hebben afgesproken om te werken volgens de zogenoemde doorbraakaanpak, zoals door de inspecties wordt geadviseerd.² De doorbraakaanpak houdt in dat gemeenten de regie nemen om met de lokale teams, zorgaanbieders en gecertificeerde instellingen (GI's) per kind maatwerk te bieden om tot een oplossing te komen, zodat kinderen met een gerechtelijke maatregel tijdige jeugdbescherming/jeugdreclassering krijgen en waar nodig passende jeugdhulp. Ter ondersteuning van dit laatste kunnen de regionale expertteams worden ingezet. Voor casuïstiek die niet op regionaal niveau opgelost kan worden,

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 31 839, nr. 749

biedt het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (OZJ) ondersteuning. Samen met VNG, BGZJ, OZJ en Jeugdzorg Nederland hebben we de voortgang van de doorbraakaanpak de afgelopen periode gemonitord met behulp van onder meer tussentijdse rapportages van de inspecties.

Bevindingen inspecties

De inspecties hebben de doorbraakaanpak in alle jeugdbeschermingsregio's van oktober 2020 tot en met februari 2021 gemonitord en in maart 2021 getoetst door middel van verdiepende praktijktoetsen. Zij hebben hierbij getoetst aan drie normen, namelijk 1) of de doorbraakaanpak heeft geleid tot de tijdige inzet van een vaste jeugdbeschermer voor elk kind met een maatregel, 2) of er tijdig een uitgezette gedragen koers is ingezet en 3) of er tijdig passende hulp is ingezet die leidt tot het opheffen van de ontwikkelingsbedreiging en/of het verminderen van het recidiverisico.

De inspecties constateren dat er sinds 2019 veel is verbeterd bij de GI's, waardoor de meeste erin slagen om tijdig een vaste jeugdbeschermer in te zetten voor jeugdigen met een maatregel. Bij 92% van de jeugdigen die de inspecties hebben beoordeeld was sprake van een vaste jeugdbeschermer. Ook wordt er meestal tijdig (binnen zes weken) een gedragen koers uitgezet met de jeugdige en zijn gezin, wat inhoudt dat de doelen en noodzakelijke hulp zijn bepaald. Voor 89% van de jeugdigen die de inspecties hebben beoordeeld was die koers tijdig en gedragen uitgezet.

De inspecties constateren ten aanzien van de normen tijdig vaste jeugdbeschermer en tijdig een gedragen koers dat vier GI's (Jeugdbescherming Brabant, Jeugdbescherming Gelderland, De Jeugd- en Gezinsbeschermers en het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering) er niet in slagen deze te behalen. De inspecties zullen met deze instellingen een bestuurlijk gesprek voeren en daarna de vervolgstappen bepalen. De inspecties geven aan dat in Zeeland en Brabant de situatie na hun praktijktoets verder is verslechterd als gevolg van het faillissement van Briedis, de beëindiging van het contract van de Zeeuwse gemeenten met Intervence en een tijdelijke opnamestop bij JB Brabant en de William Schrikker Stichting. Specifiek voor Zeeland volgen de inspecties intensief het lopend traject om te werken aan maatwerkoplossingen tussen gemeenten en GI's.

Ten aanzien van de norm tijdig passende hulp constateren de inspecties dat het voor 67% van de jeugdigen met een maatregel is gelukt om tijdig (binnen drie maanden na het uitspreken van de maatregel) hulp te organiseren. 78% van de jeugdigen heeft uiteindelijk passende hulp gekregen. Er zijn echter grote regionale verschillen. Voor de twee regio's (Friesland en Overijssel) die hierin grotendeels zijn geslaagd, sluiten de inspecties het toezichtstraject af. Er zijn vier regio's (Gelderland, Groningen/Drenthe, Limburg en Utrecht/Flevoland) waarvan de inspecties aannemen dat deze op korte termijn wel aan de norm zullen voldoen. De inspecties zullen deze regio's vanuit regulier toezicht volgen. Tot slot zijn er vier regio's (Brabant, Noord-Holland/Amsterdam, Rotterdam-Rijnmond en Zuid-West) waar de inspecties niet voldoende verbetering zien. De inspecties zullen daarom voor een periode van een half jaar in deze regio's verscherpt toezicht uitvoeren en indringende gesprekken voeren met gemeenten in de regio's, opdat elk kind met een maatregel alsnog tijdig passende hulp krijgt.

Ten aanzien van het uitvoeren van dit verscherpt toezicht merken we op dat de inspecties verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de zorg. Zij hebben een rol als toezichthouder richting aanbieders. Daarnaast signaleren zij richting het Rijk daar waar het gaat

om de rol van regio's en gemeenten. Het toezicht op de uitvoering van de Jeugdwet door gemeenten is primair geborgd in de controlerende rol van de gemeenteraad richting het college van B&W. Het Rijk kan als stelselverantwoordelijke toezicht uitvoeren via het interbestuurlijk toezicht indien gemeenten tekortschieten bij de uitvoering van de Jeugdwet en jeugdigen als gevolg daarvan geen tijdige en passende zorg krijgen.³ De «Interventieladder Interbestuurlijk Toezicht» kent 5 stappen: 1. Signalering 2. Verdere factfinding en beoordeling (valideren) 3. Afspraken over acties, termijnen en vervolg 4. Besluit tot indeplaatsstelling en 5. Uitvoering indeplaatsstelling.

Tenslotte constateren de inspecties dat een succes van de doorbraakaanpak is dat regio's de meerwaarde inzien van de aanpak en deze willen bestendigen. De aanpak heeft in veel regio's een impuls gegeven aan de samenwerking. Tegelijkertijd blijkt uit het rapport dat de jeugdbescherming kwetsbaar is en er structurele problemen zijn. De inspecties doen daarom een aantal aanbevelingen aan Rijk, de jeugdbeschermingsregio's, de GI's en de hulpaanbieders.

Reactie op bevindingen inspecties

Allereerst willen wij onze waardering en respect uitspreken voor de inzet die velen dag in en dag uit plegen om de kinderen en gezinnen in een kwetsbare situatie te helpen en de vooruitgang die daardoor is geboekt met de doorbraakaanpak. Het is positief dat de inspecties constateren dat in een aantal regio's de doorbraakaanpak en de inbedding van de aanpak leiden tot tijdige en passende hulp en bescherming. Er is sinds 2019 veel verbeterd en er is door velen ontzettend goed werk verricht. Het is belangrijk om deze beweging vast te houden, ook in de regio's die een goed resultaat hebben laten zien. Tegelijkertijd lukt het nog niet overal om kinderen en gezinnen in kwetsbare situaties tijdig de hulp te geven die zij nodig hebben. Dat vinden wij bijzonder zorgwekkend. Wij realiseren ons terdege dat achter de cijfers kinderen en hun gezinnen schuilgaan die zeer kwetsbaar zijn en dringend hulp nodig hebben.

Gesprekken regio's

Wij nemen het signaal van de inspecties zeer serieus en richten ons allereerst op de regio's waar de inspecties onvoldoende verbetering constateren. In Brabant hebben wij inmiddels stap 3 in het kader van interbestuurlijk toezicht gezet vanwege de afgekondigde instroomstop door JB Brabant en de William Schrikker Stichting.⁴ Ook in Zeeland was dat reeds het geval sinds december 2020, door dreigende discontinuïteit van zorg als gevolg van de precaire financiële situatie van Intervence en inmiddels het faillissement van Briedis. In deze regio's zijn bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Rijk en regio die moeten leiden tot continuering en verbetering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Wij zijn voornemens om ook in de drie andere door de inspecties benoemde regio's (Noord-Holland/Amsterdam, Rotterdam-Rijnmond en Zuid-West) stappen te zetten in het kader van het interbestuurlijke toezicht. Op korte termijn bespreken we met de verantwoordelijke coördinerende wethouders de constateringen van de inspecties. De gesprekken moeten meer helderheid geven over de vraag in welke concrete gemeenten/jeugdhulpregio's er sprake is van belemmeringen bij de toeleiding naar hulp en hoe dit moet leiden tot verbetering. Binnen de vier regio's die de inspecties noemen verschilt de zwaarte van de problematiek tussen

³ Zoals geregeld in de Gemeentewet en in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

⁴ We verwijzen u hiervoor naar de brief die uw Kamer vandaag ontvangt over de situatie met betrekking tot Jeugdbescherming Brabant.

gemeenten. Voor specialistische vormen van zorg voor jeugdigen is (boven)regionale samenwerking nodig, aangezien de schaal van de individuele gemeenten hiervoor te klein is. Daarvoor zijn alle betrokken regio's en gemeenten aan zet. Dit betekent dat maatwerk nodig is. Betrokken regio's hebben aangegeven de noodzaak van extra maatregelen op basis van het rapport van de inspecties te onderkennen en zullen hun inspanningen de komende periode kracht bij zetten. Zij vragen daarbij ook aandacht voor de specifieke problematiek en de verschillen tussen de gemeenten binnen de regio. Daarnaast kunnen ook de Jeugdautoriteit en het OZJ vanuit hun rol en expertise bijdragen aan passende oplossingen.

Ingezette acties verbetering jeugdinstel

Om de zorg voor kinderen en gezinnen merkbaar te verbeteren hebben wij uw Kamer de afgelopen periode meermaals geïnformeerd over de in de afgelopen periode door ons ingezette acties om de werking van het jeugdinstel te verbeteren. We verwachten dat deze acties eraan bijdragen dat kinderen met een gerechtelijke maatregel tijdig passende hulp en bescherming krijgen op die plaatsen waar dit nu nog onvoldoende lukt. Resumerend gaat het om:

a) Extra middelen ter beschikking gesteld voor 2021

Van de € 613 mln. aan extra incidentele middelen die in 2021 ter beschikking zijn gesteld, wordt € 15 mln. specifiek ingezet voor de proeftuinen voor het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en de doorbraakaanpak. Het OZJ ondersteunt de regionale expertteams bij de doorbraakaanpak en zet in op de samenwerking van de expertteams en GI's. Daarnaast zijn we voornemens de GI's via een financiële bijdrage aan de regio's te ondersteunen bij het uitvoeren van hun «makelaarsfunctie» richting jeugdhulp. Jeugdbeschermers die nu veel tijd kwijt zijn met het zoeken van passende tijdige jeugdhulp worden hiermee ontlast. Ook de overige extra middelen komen mede ten goede aan kinderen met een kindbeschermingsmaatregel, waaronder € 228 mln. om verdringing tegen te gaan en om de wachttijdenproblematiek voor (lichte) jeugdhulp aan te pakken en € 255 mln. die beschikbaar is voor het voorkomen en aanpakken van wachttijden van (regionaal) ingekochte specialistische jeugdzorg. Daarnaast wordt € 50 mln. via een specifieke uitkering ingezet voor de aanpak van de acute jeugd GGZ.

b) Aanpak wachttijden

De met de VNG afgesproken aanpak wachttijden is tweeledig: 1) de aanpak van complexe casuïstiek wordt geïntensiveerd; en 2) regionaal en landelijk inzicht en overzicht in wachttijden wordt versterkt. Hiermee komen kinderen sneller in beeld en kan er snelle actie worden ondernomen. Aankomende november verwachten wij een eerste rapportage met onder meer inzicht in de wachttijden per jeugdzorgregio en een daarop gebaseerd landelijk beeld.

c) Inzicht en investeringen in kleinschalige voorzieningen

Om meer inzicht te krijgen in het aanbod van residentiële jeugdhulp, heeft de Staatssecretaris van VWS in februari 2020 een inventarisatie laten uitvoeren naar vraag en aanbod van (gesloten) driemilieusvoorzieningen.⁵ De Jeugdautoriteit is daarnaast gestart met onderzoek naar (de ontwikkeling van) vraag en aanbod van Orthopedagogische Behandelcentra (OBC's). Recent is tevens opdracht gegeven voor het in kaart brengen van

⁵ Kamerstuk 31 839, nr. 727.

het aantal kleinschalige voorzieningen. Om de beweging naar kleinschalige voorzieningen een impuls te geven, heeft het kabinet aan de elf coördinerende gemeenten gesloten jeugdhulp in 2020 via een specifieke uitkering € 33,5 mln. uitgekeerd voor de vastgoedtransitie van de gesloten jeugdhulp. In de loop van dit jaar stellen alle betrokken gemeenten een bovenregionaal plan vast na overleg met de betrokken regio's en aanbieders. In navolging van de impuls voor de gesloten jeugdhulp heeft het kabinet in 2021 ook € 50 mln. beschikbaar gesteld voor een vergelijkbare transitie van de open driemilieusvoorzieningen. De komende maanden werken wij met gemeenten en aanbieders een regeling uit voor de vastgoedtransitie open drie milieusvoorzieningen vergelijkbaar met de specifieke uitkering voor de gesloten jeugdhulp.

d) Verlichten van druk op de arbeidsmarkt

Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de Arbeidsmarkttafel Jeugd waarin concrete projecten worden uitgevoerd gericht op onder meer het inwerken en het behouden van medewerkers. Ook heeft de Minister voor Rechtsbescherming toegezegd de komende tijd met alle betrokken partijen specifiek voor de jeugdbescherming te willen verkennen waar nog extra mogelijkheden zijn om de arbeidsmarktproblematiek aan te pakken. Wij zullen uw Kamer hierover in september informeren.

e) Convenant Bevordering continuïteit jeugdhulp en AMvB reëel tarief

Op 1 juli 2021 hebben we met BGZJ en VNG een convenant gesloten dat als doel heeft de continuïteit van jeugdhulp en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te bevorderen. In het convenant zijn afspraken gemaakt over onder andere het voeren van het goede gesprek over tarieven tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (door middel van een handreiking), het inrichten van een onafhankelijke commissie voor geschillenbeslechting en het gebruiken van een draaiboek bij dreigende discontinuïteit. Het convenant toont de gezamenlijke inzet van jeugdhulpaanbieders, GI's, gemeenten en het Rijk om de continuïteit van zorg te borgen voor elke jeugdige die dat nodig heeft en te voorkomen dat deze zorg (tijdelijk) weg valt. Het convenant versterkt de relatie tussen de opdrachtgever (gemeenten) en de opdrachtnemer (aanbieders) en daarnaast ook de positie van de Jeugdautoriteit. Met het ondertekenen van het convenant zetten aanbieders, gemeenten en het Rijk samen een belangrijke stap om zo goed mogelijk zorg te dragen voor de continuïteit van zorg en daarmee meer rust in het jeugdstelsel te brengen.

Daarnaast werken we aan een AMvB waarin kostprijs-elementen van een redelijk tarief vastgelegd worden. Dit schept zowel voor gemeenten als aanbieders houvast.

f) Wetsvoorstel «Wet verbeteren beschikbaarheid zorg voor jeugdigen»

Op grond van dit wetsvoorstel worden gemeenten verplicht om op basis van een regiovisie gezamenlijk de benodigde specialistische zorg voor jeugdigen (waaronder de kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering) in te kopen teneinde de beschikbaarheid hiervan te verbeteren. In een regiovisie kunnen ook afspraken gemaakt worden over benodigd aanbod en eventueel volume.

g) Toekomstscenario en Hervormingsagenda

Met het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming werken we naar een nieuw perspectief op kind- en gezinsbescherming waarin de functionali-

teiten van Veilig Thuis, de GI's en de Raad voor de Kinderbescherming worden samengebracht in een regionaal veiligheidsteam. Er kan zo sneller hulp worden geboden waardoor de situatie van het kind en in het gezin niet onnodig escaleert. Verder hebben we met de VNG afgesproken om samen met andere partijen een Hervormingsagenda Jeugd op te stellen. De Hervormingsagenda moet leiden tot een effectief en beheersbaar jeugdstelsel voor betere zorg voor jeugdigen die dat echt nodig hebben.

h) Tarief en caseload

De inspecties doen de aanbeveling aan het Rijk om te komen tot een basis- of minimumtarief voor GI's. Wij onderkennen het belang van een reëel tarief en nemen hierop stappen. Deze zijn gericht op het creëren van randvoorwaarden. Het door het Rijk vaststellen van een feitelijk bedrag past echter niet in een decentraal stelsel. Dit beperkt de contracterende partijen zeer sterk in hun vrijheid en verantwoordelijkheid om de wettelijke taken uit de jeugdwet in te richten. Daarnaast zou – als een minimumtarief zou kunnen worden vastgesteld – daarvan ten onrechte de suggestie uitgaan dat daarmee sprake is van voldoende financiering. Dat laatste is naar alle waarschijnlijkheid niet het geval, omdat er reële verschillen zijn tussen regio's en GI's die bijvoorbeeld een hoger – of lager – tarief rechtvaardigen. Er moet sprake zijn van een reëel tarief.

Zoals hierboven vermeld hebben is recent in het convenant «Bevordering continuïteit jeugdhulp» een handreiking voor het «goede gesprek over tarieven» opgenomen. Die bevat onder meer een classificatie voor kostprijselementen. Later dit jaar zal het worden opgevolgd door een (op grond van een bij uw Kamer ingediend wetsvoorstel) AMvB reëel tarief, die verdere invulling geeft aan de in artikel 2.12 van de Jeugdwet opgenomen verplichting aan opdrachtgevers om een reëel tarief te vergoeden. In deze AMvB zullen de kostprijselementen worden opgenomen waaruit de reële prijs moet worden opgebouwd.

Deze gedoseerde aanpak, die passend is voor het decentrale karakter van het stelsel, moet naar onze mening de kans krijgen om haar nut en effectiviteit te bewijzen. Dit sluit ook beter aan bij de visie van de inspecties zelf in hun eerdere rapportage, waarin zij stellen dat het in een decentraal veld aan de instellingen is om duidelijk te maken wat nodig is aan tijd en competenties om de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringstaak adequaat uit te kunnen voeren.⁶ Het is aan de gemeenten om vervolgens zorg te dragen voor voldoende financiële zekerheid voor die adequate uitvoering.

De inspecties geven aan om bij het bepalen van de benodigde tijd en ruimte voor de jeugdbeschermers ook de toegenomen complexiteit van problematiek van ouders en kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel in acht te nemen. We constateren dat er de afgelopen periode veel discussie is over een adequate caseload, gegeven de gesignaleerde toegenomen complexiteit, maar dat er nog nauwelijks gevalideerd onderzoek beschikbaar is over de aard en omvang van deze complexiteit en de impact daarvan op de werkdruk van de jeugdbeschermer. Het is noodzakelijk dat de GI's dit in samenwerking met gemeenten gevalideerd inzichtelijk maken zodat een aanvaardbare caseload bepaald kan worden. Wij willen met partijen in gesprek over hoe te komen tot een dergelijke onderbouwing van de caseload en dit ondersteunen. Bij het monitoren en zo nodig adviseren over de decentrale ontwikkelingen rond tarieven (mede als gevolg van caseloadveranderingen), kostprijsprincipes en

⁶ Kamerstuk 31 839, nr. 699

bekostiging kan ook de Jeugdautoriteit als onafhankelijke autoriteit ingezet worden.

In de discussie over tarieven wordt de kwaliteit van de jeugdbescherming vaak gelijk gesteld aan het tarief en daarmee aan de caseload. In de praktijk spelen veel meer factoren een rol als het gaat om de kwaliteit van de jeugdbescherming en het verloop van het personeel. Naast werkdruk spelen ook de salariëring en de arbeidsvoorwaarden van personeel een rol, de begeleiding van beginnende medewerkers en klacht- en tuchtrecht. Zoals wij hierboven ten aanzien van het verlichten van de druk op de arbeidsmarkt hebben aangegeven, gaan we hierover met betrokken partijen in gesprek en informeren we uw Kamer daar in september over.

Tot slot

Het rapport van de inspecties levert een belangrijke bijdrage om de positieve beweging die met de doorbraakaanpak in gang is gezet verder te brengen. Hiermee worden medewerkers in de jeugdbescherming ook beter in staat gesteld zich te richten op hun werk en daarmee om kinderen een veilige en perspectievolle toekomst te bieden. Het rapport onderstreept de urgentie. Na de zomer wordt een nieuw bestuurlijk overleg gepland om de voortgang van de doorbraakaanpak met partijen te bespreken. Uw Kamer zullen wij in het najaar hierover informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis