

Verbetervoorstellen Jeugdzorg

(Besproken met VWS en BZK 31 januari 2020)



Waarom een verbetervoorstel?

Minister De Jonge van VWS heeft de Tweede Kamer aangekondigd dat hij de regionale samenwerking tussen gemeenten bij de organisatie van specialistische jeugdhulp minder vrijblijvend wil maken. Daarmee wil hij de kwaliteit en continuïteit van die specialistische jeugdhulp beter borgen en administratieve lasten verminderen. Om dat te organiseren wil hij meer duidelijkheid scheppen over de bestuurlijke inrichting en taken van jeugdregio's en dit in wetgeving vastleggen. Voor de zomer komt hiervoor een voorstel naar de Tweede Kamer. De minister heeft het G40 stedennetwerk gevraagd om met voorstellen te komen.

Vertrekpunt van de G40: samen verantwoordelijk voor transformatie-opdracht

De G40-gemeenten onderschrijven de noodzaak van betere borging van de kwaliteit en continuïteit van genoemde specialistische jeugdhulpfuncties. Het gaat landelijk om zo'n 1000 kinderen waar we met elkaar verantwoordelijkheid voor dragen. We herkennen en erkennen de noodzaak van één aanspreekpunt voor bovenregionaal werkende hoog specialistische jeugdhulpaanbieders en zien meerwaarde in een bindend kwaliteitskader voor samenwerking.

G40-gemeenten zien dit vraagstuk nadrukkelijk wel in een breder perspectief. Knelpunten op het gebied van de gedwongen jeugdzorg (JB/JR) zoals beschreven in de inspectierapporten, zijn niet opgelost met betere (boven-) regionale samenwerking. Het gaat om het helder beleggen van ieder zijn verantwoordelijkheid in de transformatie van het héle zorglandschap. Waarin we de beweging maken om ondersteuning en zorg, met zoveel mogelijk vertrouwde gezichten, rondom het kind en gezin thuis te organiseren. Dat is een gezamenlijke opgave van het Rijk, gemeenten, zorgverzekeraars, rechterlijke macht en zorgaanbieders. Ieder vanuit de eigen rol, maar wel in partnerschap. We hechten aan dit brede perspectief en werken dit graag mee uit in de contourennota voor een toekomstbestendig zorgstelsel. In deze uitgangspuntennotitie geeft de G40 vanuit de uitvoeringspraktijk en vanuit dit bredere perspectief haar standpunt in zes punten voor versterken van de kwaliteit en continuïteit van de jeugdzorg.

Standpunt G40 samengevat:

De uitvoering van de Jeugdwet vraagt een transformatie van het héle zorglandschap. Daarin maken we de beweging om ondersteuning en zorg, met zoveel mogelijk vertrouwde gezichten, rondom het kind en gezin thuis te organiseren. Het helder beleggen van ieder zijn verantwoordelijkheid in de transformatie van het héle zorglandschap is een gezamenlijke opgave van het Rijk, gemeenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Ieder vanuit de eigen rol, maar wel in partnerschap.

Vandaaruit komen we tot de volgende voorstellen:

1. Stel verplicht een kader in te voeren voor (boven)regionale samenwerking: Norm voor opdrachtgeverschap (NvO)
2. De Norm voor Opdrachtgeverschap bevat bindende afspraken over kwaliteit en continuïteit van bovenregionale (hoog)specialistische zorg en een bijbehorende escalatieladder.
3. Tref een aparte (financiële) regeling voor het opvangen van vastgoed-problematiek bij jeugdzorg-aanbieders als dit het transformatieproces belemmert, zodat hierdoor gecontroleerde afbouw gerealiseerd kan worden.
4. Stel bovenregionale expertisenetwerken in.
5. Geef versneld opdracht om de justitiële keten te verkorten vanuit het perspectief van kind/gezin.
6. Reële tarieven dienen gepaard te gaan met een reëel financieel kader vanuit het Rijk.

1. Gemeenten maken bindende afspraken in de samenwerking

De G40-gemeenten vinden dat het stuur op de hoog complexe gespecialiseerde jeugdzorg in handen van gemeenten moet blijven, om de transformatie van jeugdzorg te laten slagen. De transformatie-opdracht richt zich als vanzelfsprekend op de gehele keten van Jeugdzorg, daar is de hoog specialistische jeugdhulp onlosmakelijk onderdeel van. De beweging die we gezamenlijk willen maken, is gericht op preventie en versterking van het normale leven. Beleidsruimte en duidelijk opdrachtgeverschap op de hele Jeugdzorgketen, achten wij als G40-gemeenten voorwaardelijk om het proces van transformatie goed te kunnen vormgeven. Daar hoort bij dat gemeenten zelf ook over hun (bovenregionale) samenwerking gaan.

Voorstel 1: Stel verplicht een kader in te voeren voor (boven-) regionale samenwerking: Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO).

Gezien recente situaties met enkele jeugdzorgaanbieders die geleid hebben tot grote financiële en politieke druk binnen en tussen regio's, achten wij het van belang dat het hanteren van een kwaliteitskader als verplichting aan gemeenten in de Jeugdwet wordt opgenomen. Bij gemeenten is er veel expertise en ervaring beschikbaar, hoe (boven-)regionale samenwerking op een goede wijze in te vullen. Het is zaak om vanuit deze kennis en ervaring een gedeelde standaard voor opdrachtgeverschap op te stellen. Daarbij is tenminste helder geregeld dat er per regio een bindende afspraak wordt gemaakt welke gemeente het aanspreekpunt is en met mandaat namens de regio kan optreden. Dat geldt in elk geval voor bovenregionale functies als GI, 3 milieuvoorzieningen, jeugdzorgPlus en hoog specialistische (klinische) GGZ behandelingen worden met de zorginstellingen afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het aanbod dichtbij de regio zodat kinderen binnen hun netwerk ondersteuning ontvangen en bijvoorbeeld het onderwijs niet hoeven te onderbreken. Daarbij achten we het van belang dat:

- Gemeenten/jeugdregio's het 'hoe' zelf invullen, waaronder in elk geval een bindende afspraak over welke gemeente in regionaal verband optreedt als aanspreekpunt bij bovenregionale zaken.
- Er eenduidige afspraken in staan over meerjarige (boven)regionale inkoopafspraken met de GI's.
- Gemeenten bij geschillen een 'escalatieladder' hebben en arbitrage hier onderdeel van uit maakt.
- De Minister instrumentarium in handen heeft om in te kunnen grijpen wanneer gemeenten er onderling niet uitkomen en situaties dreigen te escaleren.

Een concept uitwerking van deze Norm voor Opdrachtgeverschap zoals wij deze voor ons zien (VNG) is opgenomen in de bijlage.

Bij goed opdrachtgeverschap hoort ons inziens ook goed opdrachtnemerschap. Gemeenten en regio's dienen een heldere visie te hebben op de transformatie. Het is vervolgens dan ook aan aanbieders om daar mede vorm aan te geven. Transformerend doen we immers in dialoog en door te doen wat is afgesproken in die visie. Lukt dat niet, dan nemen we afscheid van elkaar.

2. Kwaliteit en continuïteit van (hoog) specialistische jeugdzorg én gecontroleerde afbouw

De G40-gemeenten staan voor de kwaliteit en continuïteit van (hoog-)specialistische zorgfuncties. Deze functies (GI, JeugdzorgPlus, 3-milieuvoorzieningen en hoog specialistische (klinische) GGZ behandelingen) zijn noodzakelijk binnen het zorglandschap. Om de continuïteit van deze vormen van zorg te kunnen garanderen zijn -specifiek voor deze vier functies- bovenregionale samenwerking van gemeenten en beschikbaarheidsfinanciering noodzakelijk. Echter, deze vormen van zorg zijn onlosmakelijk verbonden met lichtere vormen van zorg en ondersteuning die wel lokaal en op maat geregeld worden. Het is dan ook van belang dat elke gemeente integraal financieel verantwoordelijk blijft.

Voorstel 2: De Norm voor Opdrachtgeverschap bevat afspraken over kwaliteit en continuïteit van bovenregionale (hoog)specialistische zorg en een bijbehorende escalatieladder.

We willen géén knip in deze verantwoordelijkheid omdat het tot ongewenste prikkels leidt die de transformatie in de weg staan. Binnen de hierboven voorgestelde NvO zullen dan ook afspraken gemaakt moeten worden over deze samenwerking, de coördinatie en de wijze waarop beschikbaarheid van deze functies voor de betreffende regio wordt gegarandeerd. De NvO bevat tevens een escalatieladder voor geschillen tussen gemeenten.

Voorstel 3: De G40 stelt voor een aparte (financiële) regeling te treffen voor het opvangen van vastgoedproblematiek bij jeugdzorg-aanbieders als dit het transformatieproces belemmert.

Voor de G40-gemeenten is het voortbestaan van grote (gefuseerde) aanbieders met een sterke positie in het landschap ondergeschikt aan het realiseren van de beweging om zware, ‘ver weg’ georganiseerde zorgvormen af te bouwen. We willen niet dat het kind zich verplaatst maar dat de zorg zich organiseert rondom het kind en het gezin. Partnerschap met aanbieders vraagt daarom dan ook om verantwoordelijkheid bij (specialistische) jeugdzorgaanbieders om deze transformatie mede vorm te geven en zich te verhouden tot regio’s. De ervaring laat zien dat met name grotere, bovenregionale instellingen letterlijk nogal eens ‘vast’ zitten in hun vastgoedportefeuille. In gezamenlijk partnerschap zijn ook dat onderwerpen van gesprek die ertoe doen. Denk aan de doorwerking van vastgoedbezit in tarieven, of de vertragende werking die het afstoten van vastgoed heeft op het tempo waarop de jeugdzorg getransformeerd kan worden. Zoals ook blijkt uit de evaluatie Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) die recent naar de Tweede Kamer is gestuurd. Het Rijk kan de Jeugdzorgsector en gemeenten een helpende hand bieden met een financiële regeling. Zodat de aandacht van gemeenten en jeugdzorgaanbieders gericht kan zijn op gecontroleerde afbouw en het organiseren van gespecialiseerde jeugdzorg in expertisenetwerken en rondom het kind en gezin.

Voorstel 4: Stel bovenregionale expertisenetwerken in

Om de transformatie van deze ‘ver weg’ georganiseerde vormen van gespecialiseerde zorg mogelijk te maken, is bundeling van hooggespecialiseerde (schaarse) expertise in bovenregionale netwerken -landelijk dekkend- noodzakelijk. Zo kan bij complexe casuïstiek snel worden geschakeld over zowel benodigde inzet als het regelen daarvan. Het team Zorg voor Jeugd ondersteunt, indien nodig, de 42 Jeugdregio’s om deze expertisenetwerken (geen fysieke expertisecentra) op te bouwen. Hierin bundelen we expertise van kennisinstituten, jeugd en ouders, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en academische werkplaatsen Jeugd. De expertisenetwerken zijn evenwichtig over het land verspreid zodat iedere regio kan profiteren van de uitkomsten en de jeugdhulp elke dag aan effectiviteit wint. We vragen de Minister om dit (financieel) mogelijk te maken.

3. Vereenvoudiging van de justitiële keten

Als veiligheid in het geding is, mogen er geen drempels of dichte deuren zijn en dient er tijdig gehandeld te worden. De jeugdbeschermingsketen duurt nu vaak te lang, waardoor kinderen langer in onveilige situaties opgroeien dan nodig en de hulpverlening na een melding bij Veilig Thuis te laat op gang komt. Ouders en jeugdigen krijgen binnen deze keten daarnaast met veel verschillende instanties te maken die achter elkaar werken, dubbel werk doen en onvoldoende samenwerken, waardoor het lang duurt voordat er daadwerkelijk hulp verleend wordt om de kinderen weer veilig te laten opgroeien. Gemeenten hebben op basis van ervaringen in de praktijk en gegevens uit onderzoek geconstateerd dat de keten voor jeugdbescherming in het nieuwe stelsel niet optimaal werkt. Ook hier willen we aansluiten bij het veranderende zorglandschap waar kinderen dichtbij hun gezin ondersteuning krijgen. We willen dat er geen kind meer uit huis geplaatst wordt en de zorg naar het kind toe gaat. We willen hier samen met de GI, Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis en Rechters aan bouwen.

Voorstel 5: Geef versneld de opdracht om de justitiële keten te verkorten zonder drempels en vanuit het perspectief van kind/gezin.

De reeds gestarte pilots werpen hun vruchten al af. De G40-gemeenten zien graag dat er haast wordt gemaakt met het breder invoeren van een vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen. Wij leveren daarin vanuit onze verantwoordelijkheid graag een bijdrage mits we één aanspreekpunt hebben bij één ministerie met mandaat (VWS of J en V) die zorgt voor snelle besluitvorming.

4. Reële tarieven voor jeugdhulp

Gemeenten hebben nu te maken met forse financiële tekorten op de jeugdhulp. Vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid voeren we daar nu met het Rijk macro-onderzoek naar uit, in het vertrouwen dat de uitkomsten in de nabije toekomst tot een structurele oplossing leiden. De dagelijkse praktijk nu is echter voortdurend een balans zoeken in het bieden van juiste zorg en ondersteuning aan kinderen/gezinnen en het invullen van opdrachtgeverschap naar jeugdzorgaanbieders in de context van tekorten. Door het vastleggen van het opdrachtgeverschap vanuit gemeenten via de NvO, kunnen we daar als gemeenten onze verantwoordelijkheid steviger invullen en het Rijk kan helpen met een financiële regeling zoals hierboven voorgesteld onder 3. Als het gaat om tarieven, vinden gemeenten het met name belangrijk dat er eerlijke salarissen zijn. Verdergaande voorschriften over eerlijke tarieven moet hand in hand gaan met een fair financieel kader en ruimte voor vernieuwing en regio-specifieke invulling.

Voorstel 6: Reële tarieven dienen gepaard te gaan met een reëel financieel kader vanuit het Rijk.

Tot slot

Sturing op de transformatie heeft niet enkel betrekking op de Jeugdwet. G40-gemeenten werken in veel bredere zin aan voorwaarden voor versterken van het normale leven. Denk aan de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de Participatiewet, Passend Onderwijs en de samenwerking met zorgverzekeraars en zorgkantoren om de Juiste Zorg op de Juiste Plek te realiseren. Niet voor niets spreken we met elkaar over de transformatie in het sociaal domein en integrale sturing die daarbij hoort. Helderheid is nodig over een eenduidig bestuurlijk instrumentarium voor gemeenten om deze integrale opdracht uit te voeren. Hoe verhoudt regionalisering en taakdifferentiatie voor Jeugdzorg enerzijds zich bijvoorbeeld tot doordecentralisatie van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang naar gemeenten? Of tot de beweging in de zorg, waar gespecialiseerde (ziekenhuis-) zorg steeds meer naar de wijk en de thuissituatie wordt gebracht. Beleidsruimte, bekostiging en reikwijdte van de Jeugdwet en wijzigingsvoorstellen daarin, kunnen dus niet los worden gezien van deze andere wettelijke opdrachten. De Raad voor Openbaar Bestuur en Raad van State hebben daar in de afgelopen jaren diverse malen op gewezen. Onze voorstellen zijn daarom geformuleerd vanuit het uitgangspunt dat de regie op transformatie in het sociaal domein volledig bij gemeenten blijft en er -op basis van de gezamenlijke macro-onderzoeken- een passend structureel financieel kader komt.

G40-gemeenten verwachten van het Rijk dat wetgeving en regeringsbeleid samenhangend is en de integrale opdracht voor transformatie van het sociaal domein vereenvoudigt, ondersteunt en faciliteert. Graag gaan we daarover in het kader van de Contourennota met de Minister en het departement in gesprek.