

Vergaderjaar 1996–1997

**24 885**

**Preventieve en Curatieve Jeugdzorg 1997–2000**

**Nr. 3**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,  
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Rijswijk/Den Haag, 9 december 1996

Sinds het verschijnen van het Beleidskader preventieve en curatieve jeugdzorg 1997–2000 op 17 september 1996 zijn op verschillende daarin beschreven onderwerpen verdere stappen gezet. Door middel van deze brief willen wij u, met het oog op het overleg over het Beleidskader preventieve en curatieve jeugdzorg op 11 december 1996, nader informeren over de voortgang op deze onderwerpen. Het betreft:

1. Regie in de jeugdzorg vanaf 1997;
2. Kwaliteitsbeleid;
3. Tijdelijke middelen voor intensief ambulante hulp voor Amsterdam en Rotterdam en voor voortzetting noodverband moeilijk plaatsbaren;
4. Invoering van de Arbeidstijdenwet.

**1. Regie in de jeugdzorg vanaf 1997**

Regie in de Jeugdzorg behelst een breed en complex innovatieprogramma voor de jeugdzorg. Ten behoeve van de aansturing van dit programma is destijds door ons de Stuurgroep Regie in de Jeugdzorg ingericht. De functie van de Stuurgroep betreft:

- braintrust voor strategiebepaling en prioritering van thema's;
- ontwikkeling van bestuurlijk commitment;
- aanjagen van het ontwikkelingsproces.

Om de door het regeringsstandpunt beoogde veranderingen tot stand te brengen zijn met name de volgende thema's of deeltrajecten van belang: toegang, informatievoorziening, kwaliteitszorg, regiovisie/ beleidskader en zorgprogramma's. Voor de ontwikkeling van (centrale richtinggevende kaders voor) deze thema's zijn door de Stuurgroep c.q. de Staatssecretarissen «projectgroepen» ingesteld. Het gaat daarbij vooral om:

- Projectgroep Toegang;
- Stuurgroep Structurering Informatievoorziening Jeugdzorg;
- Adviesgroep Kwaliteitsbeleid.

Op al deze thema's of trajecten, met uitzondering van zorgprogrammering, worden momenteel hoofdbeslissingen genomen ten aanzien van centrale, gemeenschappelijke kaders of systeemeisen. Deze trajecten komen daarmee in 1997 in de invoeringsfase.

Met het bereiken van die invoeringsfase komen de rollen en verantwoordelijkheden van provincies/grootstedelijke regio's en van werkgevers/management van instellingen voorop te staan. Het rijk faciliteert daarbij.

Met de overgang van ontwikkelingsfase naar invoeringsfase verschuift ook de rol die wij onzerzijds in de procesvoering van Regie in de Jeugdzorg nuttig en nodig oordelen. In de komende periode willen wij actief de vinger aan de pols houden. Wij kiezen nadrukkelijk voor de rol zelf het proces op hoofdlijnen te bewaken. Dat wil zeggen dat wij erop willen toezien dat de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden, de diverse ontwikkelings- en implementatietrajecten, en de gemaakte resultaatafspraken worden gerealiseerd. Daarbij willen wij, uit oogpunt van samenhang in de regiovoering, versterkte aandacht schenken aan de coördinatie van ontwikkelings-, ondersteunings- en uitvoeringsactiviteiten.

De verschuiving in het proces van Regie in de Jeugdzorg en in de rol en verantwoordelijkheid die wij daarin opnemen, valt samen met het tijdstip waarop de instelling van de Stuurgroep Regie in de Jeugdzorg afloopt. De genoemde verschuivingen hebben ons doen besluiten de Stuurgroep in zijn huidige taak en samenstelling niet te continueren. Bij onze voortgezette betrokkenheid en rol in Regie in de jeugdzorg willen wij ons laten ondersteunen door een «klankbordgroep» en het secretariaat Regie. Momenteel beraden wij ons op de nadere inrichting en samenstelling van die «klankbordgroep» en van het secretariaat. Wij zullen u zo spoedig mogelijk informeren over het resultaat van ons overleg.

## **2. Kwaliteitsbeleid**

Recent is tussen de rijksoverheid, de provincies/grote steden en de werkgeversorganisaties overeenstemming bereikt over het kwaliteitsbeleid in de komende periode. Het kwaliteitsbeleid berust op twee peilers:

- de verantwoordelijkheid van de werkgeversorganisaties en de voorzieningen zelf voor kwaliteitszorg;
- de verantwoordelijkheid van de overheden voor de kaders voor kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg.

Door de gezamenlijke werkgeversorganisaties zal de komende drie jaar een jeugdzorgbreed Programma Kwaliteitszorg in de Jeugdzorg worden uitgevoerd. De rode draad die door dit programma loopt, is de verbetering van het primaire proces. Dit in aansluiting op afspraken naar aanleiding van rapporten van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming over de kwaliteit van het hulpverleningsproces. Drie hoofdthema's (de kwaliteit van planning, uitvoering en registratie; basiscriteria en kwaliteitssystemen; en cliëntenbeleid) zijn in een Plan van Aanpak uitgewerkt (bijgevoegd).<sup>1</sup> De uitvoering van het Plan van Aanpak heeft tot doel dat alle voorzieningen in de jeugdzorg eind 1999 beschikken over:

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- een adequaat kwaliteitsgericht informatiesysteem, dat op hoofdlijnen voldoet aan een landelijke leidraad;
- procedures, systemen en instrumenten die noodzakelijk zijn voor een systematische planning, uitvoering en bewaking van de hulp- en zorgverlening;
- criteria en systemen waarmee de kwaliteit van de jeugdzorg getoetst, verbeterd en verantwoord kan worden;
- procedures, regelingen en instrumenten die een optimale betrokkenheid en (rechts)positie van de cliënt en/of zijn representant bij de jeugdzorg waarborgen.

De komende periode spelen er naast de uitvoering van het programma tal van vraagstukken op het terrein van kwaliteitsbeleid die ook of zelfs primair de verantwoordelijkheid van de overheden raken. Daarbij gaat het vooral om de kaders voor kwaliteitszorg: de relatie tussen kwaliteit, inhoud en kosten van zorg en de vraag hoe om te gaan met wet- en regelgeving. Hiervoor is gerichte aandacht in complementair verband nodig. Voor de partijen in het Gestructureerd Overleg wordt hiertoe de Coördinatiecommissie Kwaliteitsbeleid Jeugdzorg ingesteld. Met de instelling van die commissie wordt beoogd het Gestructureerd Overleg een instrument te geven met behulp waarvan:

- de samenhang tussen programma's voor kwaliteitszorg in de diverse sectoren van jeugdzorg kan worden besproken;
- de doorvertaling van de kaderstellende afspraken in de andere trajecten van Regie in de Jeugdzorg kan worden gevolgd;
- de hoofdlijnen van kwaliteitsbeleid en de wenselijk geachte wet- en regelgeving bespreekbaar kunnen worden gemaakt.

### **3. Tijdelijke middelen voor intensief ambulante hulp voor Amsterdam en Rotterdam en voor voortzetting noodverband moeilijk plaatsbaren**

Zoals beschreven in het Beleidskader worden de plaatsings- en capaciteitsproblemen in de jeugdzorg de komende jaren langs twee wegen benaderd:

- a. extra middelen voor capaciteitsuitbreiding (1500 à 2000 plaatsen);
- b. verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid.

Voor beide trajecten gezamenlijk is een bedrag beschikbaar dat oploopt van f 51,3 mln. in 1996 naar f 72 mln. in 1999 en volgende jaren. Daarnaast komt een structureel bedrag van f 38,5 mln. beschikbaar voor invoering van de Arbeidstijdenwet in de sector jeugdhulpverlening (zie onder 4). Tevens is een aantal landelijke voorzieningen naar het provinciale niveau gedecentraliseerd en is het subsidieniveau van landelijk blijvende voorzieningen verhoogd naar de norm van intensieve residentiële hulp.

Van deze combinatie van maatregelen mag een duidelijke verbetering van de plaatsingsproblematiek worden verwacht, doordat meer plaatsen beschikbaar komen en jeugdigen sneller op de juiste plaats terecht komen. De effecten van deze maatregelen zullen op termijn zichtbaar worden.

Ondertussen blijft zich acute problematiek aandienen die niet wachten kan, totdat de bovengenoemde trajecten tot resultaten leiden. Die problematiek manifesteert zich in de vorm van plaatsingsproblemen bij jeugdigen met urgente, zeer ernstige problemen. Daarnaast zijn er signalen en rapportages over aanhoudende plaatsingsproblemen in de grootstedelijke regio's Amsterdam en Rotterdam.

Om iets aan deze acute problematiek te kunnen doen, is op de intensiveringsmiddelen voor provincies voor het jaar 1996 in totaal een bedrag van f 2 mln. ingehouden. Dat bedrag zal worden ingezet voor de volgende korte-termijn maatregelen:

*a. voortzetting van het noodverband moeilijk plaatsbaren*

In de periode juni 1995 – september 1995 heeft het landelijk noodverband moeilijk plaatsbaren gefunctioneerd. Het noodverband bemiddelde voor zeer urgente gevallen met een indicatie voor zeer intensieve intramurale hulp. Aan het noodverband participeerden: de ministeries van Justitie en VWS, de VOG, Vedio en LVG-achtervangvoorzieningen. In totaal werden 33 cliënten aangemeld.

De capaciteitsuitbreiding in de jeugdzorg zal voor een deel plaatsvinden via zware residentiële hulp (373 plaatsen). Daarnaast wordt gewerkt aan de vorming van een circuit tussen instellingen met een landelijke functie: justitiële jeugdvoorzieningen, landelijk werkende voorzieningen voor jeugdhulpverlening, achtervangvoorzieningen voor licht verstandelijk gehandicapten en kinder- en jeugdpsychiatrie. Door de decentralisatie van landelijke residentiële capaciteit worden de mogelijkheden versterkt om ook complexere problematiek met intramurale indicatie in de regio op te vangen.

Op deze manier komt er meer capaciteit beschikbaar en zal een betere afstemming ontstaan voor jeugdigen met een zware problematiek. Om voor de korte termijn een oplossing te bieden voor cliënten die met de grootste urgentie uit huis geplaatst moeten worden, wordt het noodverband moeilijk plaatsbaren heropgericht. Voor facilitering van de activiteiten van het noodverband komt een bedrag beschikbaar van f 0,5 mln. Aan dit noodverband nemen, naast de al eerder participerende partijen, ook de justitiële jeugdinrichtingen deel. Deelname vanuit de instellingen voor kinder- en jeugdpsychiatrie wordt nagestreefd.

*b. middelen voor intensief ambulante hulp voor de grootstedelijke regio's Amsterdam en Rotterdam*

Signalen en rapportages wijzen op een voortdurende van plaatsingsproblemen in Amsterdam en Rotterdam. Daar komt bij dat deze regio's, doordat zij niet meedelen in de intensiveringsmiddelen, intensief ambulante hulp slechts kunnen uitbreiden via herschikkingen binnen hun doeluitkering (bijvoorbeeld ombouw).

Via een tijdelijke, eenmalige uitbreiding van middelen voor intensief ambulante hulp kunnen Amsterdam en Rotterdam extra hulpaanbod in de eigen regio creëren en werken aan verantwoorde wijzigingen in de samenstelling van het regionale hulpaanbod zonder dat dit met tijdelijk capaciteitsverlies gepaard gaat. Voor dat doel is voor beide grootstedelijke regio's een bedrag van f 0,75 mln. beschikbaar.

De middelen zijn bestemd voor hulp aan urgente gevallen die niet in regionale voorzieningen of in een andere regio kunnen worden geholpen. Voor deze groep kan intensief ambulante hulp worden gerealiseerd, bijvoorbeeld Families First. Ook andere vormen van intensief ambulante hulp zijn mogelijk. De invulling hangt af van de behoefte in de regio. De hulp is bij voorkeur internaatsvervangend.

Besteding van deze middelen is mogelijk in de periode 1996 tot en met 1999. In 1999 zal – met het oog op in 2000 vrijvallende middelen – een nieuwe, zo breed mogelijk gedragen, verdeelsleutel beschikbaar komen.

#### 4. Invoering van de Arbeidstijdenwet

De invoering van de Arbeidstijdenwet (ATW) en het daarop gebaseerde Arbeidstijdenbesluit (ATB) in verband met de implementatie van Europese richtlijnen, heeft vergaande consequenties voor de sector Jeugdhulpverlening. De daar tot nu toe geldende slaapdiensten zijn in het kader van de nieuwe regels niet langer toegestaan. Binnenkort zal de nieuwe Arbeidstijdenregelgeving van kracht worden. De inwerkingtreding van de arbeidstijdenregelgeving leidt onontkoombaar tot een grote verandering van de huidige roosterpatronen. Dit heeft consequenties voor de personele samenstelling van de teams, het aantal noodzakelijke wisselingen en de inzetbare tijd van medewerkers. Toename van het aantal overdrachten en splitsing van de zgn. 24-uurs-diensten leiden tot een toename van de personele kosten voor de voorzieningen voor de residentiële jeugdhulpverlening die vallen onder de beleidsverantwoordelijkheid van de Ministeries van VWS en van Justitie, de provincies en de grootstedelijke regio's.

Voor de ambulante en semi-residentiële jeugdhulpverlening en de instellingen die niet met zgn. 24-uurs-diensten werken, zijn de consequenties van de nieuwe arbeidstijdenregeling nihil. De daar gevolgde werkwijze en gehanteerde roosterpatronen passen geheel of vrijwel geheel binnen de nieuwe regelgeving.

De totale kosten van inwerkingtreding van de ATW in de sector Jeugdhulpverlening bedragen f 46,5 mln. gulden. Het Kabinet stelt voor slaapdiensten voor 50% in tijd te compenseren. De structurele kosten hiervan bedragen circa f 38,5 mln. Hierbij komen nog de kosten van de inwerkingtreding van de ATW van f 8,0 mln gulden. Bij de berekening van het totale bedrag is uitgegaan van een volledige herbezetting. Deze operatie levert circa 700 nieuwe arbeidsplaatsen op.

Het Kabinet heeft het structurele bedrag van f 38,5 mln. exogeen d.w.z. extra voor de begrotingen van VWS en van Justitie ter beschikking gesteld zodat de invoering van de ATW in de sector Jeugdhulpverlening niet ten koste gaat van de intensiveringsgelden. Voor het jaar 1997 is verondersteld dat, gelet op de invoeringsperiode, een bedrag op halfjaarbasis noodzakelijk is. De geleidelijke afbouw van de vergoeding van de slaapdiensten die niet meer nodig is vanwege het grotere aantal groepsleiders per groep, zal binnen het totaal van de begrotingen van VWS en van Justitie gedekt worden. De jeugdhulpverlening krijgt op deze wijze tot 1 januari 1998 de tijd om aan de arbeidstijdenwetgeving te voldoen.

Over de verdeling van de financiële middelen over de provincies en grootstedelijke regio's enerzijds en de landelijk werkende residentiële voorzieningen anderzijds is inmiddels tussen ondernemersorganisaties in de jeugdzorg, het Interprovinciaal Overleg en de staatssecretarissen van VWS en van Justitie overeenstemming bereikt volgens de volgende uitgangspunten:

- zowel de verdeling regionaal, als landelijk geschiedt op basis van de residentiële capaciteit per 1 januari 1997;
- de financiële middelen voor de regionale voorzieningen worden opgenomen in de doeluitkering en worden versleuteld naar de instel-

lingen via de voor de provincies relevante normbedragen voor de verschillende residentiële hulpvarianten;  
– de extra middelen voor de residentiële landelijke voorzieningen verlopen via de uitkeringen van VWS en van Justitie.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
mede namens,  
De Staatssecretaris van Justitie,  
E. G. Terpstra