

Vergaderjaar 2003–2004

28 168

Regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg)

Nr. 53

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2003

In de plenaire vergadering van 19 juni 2003 over de Wet op de jeugdzorg (Handelingen II, 2002–2003, pag. 4590–4611) is een aantal moties ingediend en heb ik met uw Kamer gedebatteerd over de mogelijkheden voor een persoonsgebonden budget (hierna: PGB) binnen de jeugdzorg. Met deze brief geef ik uw Kamer, mede namens de minister van Justitie, antwoord op de motie-Kalsbeek inzake de uitwerking van gezinscoaching (kamerstuk 28 168, nr. 46) en de overige ingediende moties. Ook wordt, zoals in het hiervoor genoemd debat toegezegd, ingegaan op de mogelijkheden van een persoonsgebonden budget in de jeugdzorg. Ik begin echter met de stand van zaken in het wetstraject.

Stand van zaken wetstraject Wet op de jeugdzorg

Inmiddels heeft de Eerste Kamer een voorlopig verslag uitgebracht. De memorie van antwoord is afgerond en op 28 oktober jl. naar de Eerste Kamer verzonden. De Eerste Kamer heeft besloten een nader verslag uit te brengen. Hierdoor is inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2004 niet haalbaar. Op dit moment wordt bezien op welk moment de wet zo spoedig mogelijk na aanneming van de wet in de Eerste Kamer inwerking kan treden. Hierbij wordt tevens de praktische uitvoerbaarheid daarvan meegewogen.

Mede naar aanleiding van een brief van het IPO aan de Eerste Kamer is de afgelopen periode intensief en constructief overleg gevoerd met het IPO over de invoering van de Wet op de jeugdzorg en het beschikbare financiële kader. Wij hebben goede bestuurlijke afspraken gemaakt over de periode 2004 tot en met 2006. Deze afspraken worden vertaald naar een gewijzigd besluit Uitkeringen voor de periode tot en met 2006. De afspraken (als bijlage bijgevoegd)¹ leiden ertoe dat de Wet op de jeugdzorg met vertrouwen kan worden ingevoerd, zo heeft ook het IPO de Eerste Kamer laten weten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In het debat over de Wet op de jeugdzorg d.d. 19 juni jl. is door het lid Kalsbeek een motie ingediend die de regering verzoekt gezinscoaching uit te werken. In reactie op de ingediende motie heb ik toen aangegeven dat gezinscoaching nog nadere uitwerking vergt in de praktijk. Daartoe steun ik het Programma Gezinscoaching Limburg, waarin met zeven experimenten gezinscoaching wordt beproefd. Het programma heeft een looptijd van twee jaar. Met deze brief geef ik gestalte aan de toezegging om u over de tussenresultaten van de experimenten te informeren. Dit in vervolg op eerder aan uw Kamer toegezonden stukken (28 168, nr. 27, nr. 10 en DJB/JHV-2331221) en op de gevoerde discussies bij de behandeling van de Wet op de jeugdzorg 19 mei jl. en 19 juni jl. (28 168, nr. 26 en nr. 80). Tevens maak ik gebruik van een recent aan mij aangeboden eerste voortgangsrapportage van het Programma Gezinscoaching Limburg. Deze rapportage kan goed dienen ter ondersteuning van gemeenten, instellingen en professionals die hun verantwoordelijkheid willen nemen bij het nader uitwerken van gezinscoaching. Zij kunnen baat hebben bij de relatieve voorsprong die in Limburg is opgebouwd.

Gezinscoaching is een vorm van begeleiding in geval dat een gezin met veel verschillende hulpverleners te maken krijgt en de greep kwijt is op de eigen situatie. Het is dan wenselijk dat één van de betrokken hulpverleners een coördinerende rol vervult en het gezin helpt het overzicht te houden. Als regel zal dat een persoon zijn die het vertrouwen van het gezin heeft. Als het gaat om deze gezinscoaching zijn er in de huidige praktijk diverse aanbieders die deze hulpverlening in hun pakket hebben. De voorkeur gaat er naar uit dat een lokale voorziening de gezinscoaching verzorgd. Bij ernstige opgroei- en opvoedproblematiek kan afhankelijk van de omstandigheden, de gezinscoaching ook geboden worden in het kader van het geïndiceerde zorgaanbod. Gezinscoaching is dan ook één van de functies waarvan ik samen met de VNG en het IPO heb vastgesteld dat die behoren tot het gemeentelijk domein voorafgaand aan de jeugdzorg. Zie ook mijn brief van 18 juni 2003 (DJB/JZ-2423 013). De VNG start in samenwerking met het ministerie van VWS in november een landelijk voorlichtingstraject met zeven voorlichtingsbijeenkomsten voor met name gemeenten om bekendheid te geven aan de aansluitingstaken van gemeentelijke voorzieningen met de jeugdzorg. Een onderzoek naar de wijze waarop de gemeenten invulling geven aan deze aansluitingstaken biedt bouwstenen voor een meer gerichte ondersteuning aan gemeenten.

Toegewerkt wordt naar de situatie dat gezinscoaching onderdeel is van het aanbod van voorliggende voorzieningen of van zorgaanbod waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet.

Het bureau jeugdzorg vervult dan de functie van instantie die erop toeziet dat er, wanneer dat nodig is, gezinscoaching beschikbaar komt.

Op dit moment is gezinscoaching niet overal structureel beschikbaar.

Daarom hebben wij gesteld dat, indien er geen andere alternatieven voorhanden zijn, het bureau jeugdzorg, dus bij uitzondering, de gezinscoaching op zich kan nemen onder de noemer ambulante hulpverlening.

Het doel van de experimenten in Limburg is om op basis van praktijkervaringen, onderzoek en evaluatie van de experimenten ten behoeve van landelijke implementatie van gezinscoaching antwoorden te krijgen op de volgende aspecten:¹

- in welke (gezins)situatie gezinscoaching effectief is;
- welke kernactiviteiten gezinscoaching omvat;
- welk rendement gezinscoaching op de inzet van andere hulp- en dienstverleners van het gezin heeft;

¹ Uit notitie «Implementatie Experiment Gezinscoaches», brief van Gedeputeerde Staten van Limburg, d.d. 21 januari 2003.

- welke (positieve) effecten gezinscoaching op cliënten heeft in vergelijking met cliënten die geen gezinscoaching ontvangen;
- de klanttevredenheid omtrent de gezinscoaching;
- de voorwaarden voor implementatie van gezinscoaching (wet- en regelgeving, relaties tussen uitvoerder van gezinscoaching en andere hulp- en dienstverleners en financiering);
- de verhouding tussen gezinscoaching, gezinsvoogdij en case-management;
- de kwalificaties en de eisen die gesteld moeten worden aan de uitvoerder van gezinscoaching, inclusief de vraag of deze uitvoerder ook uit het netwerk van het gezin afkomstig kan zijn.

In het kader van het Programma Gezinscoaching Limburg zijn inmiddels zes gemeenten en één regio (in totaal dertien gemeenten met een reikwijdte van 50% van de inwoners van Limburg) bereid gevonden om als experimentlocatie deel te nemen aan het programma. Binnen deze locatie is vervolgens gekozen op welk niveau – wijk, gemeente of regio – het aanmeldpunt georganiseerd wordt en welke samenwerkingsverbanden van instellingen hieraan deelnemen. Het aanmeldpunt is de plaats waar potentiële gezinnen die in aanmerking kunnen komen voor gezinscoaching door professionals gemeld worden. Dat kan bijvoorbeeld het algemeen maatschappelijk werk zijn of het bureau jeugdzorg. Er worden verschillende varianten beproefd. Overigens wordt uniformiteit in de werkwijze als uitgangspunt genomen. Het gaat bij de werkwijze om de drieslag signaleren, beoordelen en interveniëren. De werkwijze is in een concrete handreiking uitgewerkt, waarmee de aanmeldpunten werken en op (landelijke) toepasbaarheid toetsen.

Hoe de financiering in de praktijk vorm moet krijgen, is één van de uitwerkingsvragen in de experimenten. Gezinscoaching moet leiden tot een meer gerichte inzet hiervan die leidt tot meer rendement en mogelijk besparing van deze diensten of zorg in zijn totaliteit. Overigens merkt de provincie wel op dat binnen dat totale financiële kader gezinscoaching wel tot verschuiving van middelen kan leiden tussen instellingen.

Ik constateer tot mijn genoegen dat net als Limburg verschillende provincies in nauwe samenwerking met gemeenten de handschoen hebben opgepakt om gezinscoaching uit te werken en te implementeren.

Motie Kalsbeek/Çörüz inzake tijdelijke investering in jeugdzorg in Flevoland (28 168, nr. 48)

De ingediende motie verzoekt te bezien of het snelle groeitempo van Flevoland aanleiding kan zijn voor een tijdelijke investering in de jeugdzorg in Flevoland. In het met uw Kamer gevoerde debat op 19 juni jl. heb ik reeds aangegeven positief tegenover de motie te staan. Inmiddels kan ik u berichten op welke wijze er uitvoering wordt gegeven aan de motie. In de eerste plaats wordt de provincie Flevoland extra ondersteund door voor een periode van drie jaar extra middelen beschikbaar te stellen voor het bereiken van een betere aansluiting tussen de jeugdzorg en de lokale jeugdvoorzieningen en het inzetten van extra ambulante capaciteit die laagdrempelig in en rondom onderwijsvoorzieningen wordt ingezet. Tevens is in dit kader Flevoland benoemd als regio voor de RAAK-pilots. In de tweede plaats wordt bij de verdeling van de extra middelen voor de jeugdzorg, zoals ook medegedeeld in het genoemde debat, de demografische groei betrokken. Hierdoor wordt rekening gehouden met de specifieke situatie in Flevoland.

Motie Çörüz/Van der Ham/Kalsbeek inzake het voortvarend onderzoeken om te komen tot één financieringsbron (28 168, nr. 42)

De motie strekt ertoe om voortvarend de mogelijkheden te onderzoeken om alsnog te komen tot één financieringsbron voor de jeugdzorg en bij de evaluatie van de wet de huidige financieringswijze te heroverwegen. In het gevoerde debat bij de behandeling van de Wet op de jeugdzorg heb ik in lijn met de indieners van de motie naar voren gebracht dat het inderdaad verstandig is om twee jaar na inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg een inventarisatie te houden naar de voor- en nadelen van de gekozen financieringswijze. Ik ben overigens van oordeel dat op basis van deze inventarisatie nog geen definitief besluit kan worden genomen. Immers, het vraagt nog enige tijd voordat er goed zicht is op de uiteindelijke werking van de Wet op de jeugdzorg onder de gekozen financierings-systematiek. Het juiste moment voor heroverweging is de voorziene evaluatie van de wet.

Motie Çörüz/Kalsbeek inzake een voorstel voor lokaal jeugdbeleid (28 168, nr. 41)

Uit de motie spreekt de wens van de Kamer om het domein van het lokaal jeugdbeleid verder te verduidelijken en in samenhang te brengen. Met dit jeugdbeleid kan worden voorkomen dat problemen verergeren en dat zwaardere vormen van zorg nodig zijn. Kinderen en jongeren worden toegerust op het verkrijgen van een sterke maatschappelijke positie. De verantwoordelijkheid voor het sluitend maken van het voorzieningen-niveau ligt voor een belangrijk deel bij gemeenten.

Over het gemeentelijk preventief jeugdbeleid dat voorafgaat aan de jeugdzorg heb ik in juni 2003 met de VNG en o.a. het IPO afspraken gemaakt over de functies die op lokaal niveau minimaal aanwezig moeten zijn. Het gaat om de volgende functies: advies en informatie, signaleren van problemen, toegang tot het hulpaanbod, pedagogische hulp en gezins-coaching. In mijn brief van 18 juni 2003 (DJB/JZ-238 804) heb ik u hierover geïnformeerd. In november en december 2003 vinden in het hele land voorlichtingsbijeenkomsten plaats georganiseerd door VWS en VNG, om gemeenten meer bekend te maken met de functies. Inmiddels is ook een onderzoek gestart naar de stand van zaken van het gemeentelijk jeugd-beleid voorafgaand aan de jeugdzorg en de knelpunten die gemeenten daarbij ervaren. Mede op basis van de uitkomsten wordt een ondersteuningstraject voor gemeenten ingericht, dit in nauwe samenwerking met de VNG. Ik wil de resultaten van het onderzoek en het ondersteuningstraject ook betrekken bij de beantwoording van de vraag hoe we verzekerd kunnen zijn van een goede uitvoering van de functies door gemeenten.

Uit het recent verschenen SCP-rapport «Beleid in de groei» over lokaal jeugdbeleid, blijkt behoefte aan verduidelijking van de gemeentelijke taken van het jeugdbeleid in bredere zin. De meeste gemeenten hebben wel beleid geformuleerd, maar er valt nog een belangrijke slag te maken, onder andere op het gebied van de verantwoordelijkheidsverdeling. Mede daarom wil ik de komende tijd ook andere domeinen van het jeugd-beleid langs de lijn van de motie-Çörüz/Kalsbeek nader invullen, samen met de gemeenten. Ik denk daarbij met name aan het jeugdbeleid ter bestrijding van achterstanden en voorkoming van uitval en het domein van vrijetijdsbesteding in verband daarmee. Daarbij is ook aan de orde of de voorgenomen Wet Maatschappelijke Zorg wellicht een geschikt kader kan bieden voor deze gemeentelijke taken.

Ik zeg toe dat ik u in het voorjaar van 2004 informeer over zowel het jeugdbeleid voorafgaand aan de jeugdzorg als over de invulling van de andere genoemde domeinen van het jeugdbeleid.

Overige moties

Ook zijn er twee moties ingediend, waarin wordt aangedrongen de provincies te wijzen op een bepaalde verantwoordelijkheid. De motie-Çörüz (28 168, nr. 40) verzoekt te bevorderen dat de provincies in samenwerking met andere provincies zorgdragen voor een bovenprovinciaal aanbod. In de motie-Örgü (28 168, nr.45) wordt de regering verzocht in het landelijk beleidskader de provincies te wijzen op het belang van en hun verantwoordelijkheid voor de landelijke voorzieningen. Ik onderschrijf, zoals ik ook al eerder heb aangegeven, de strekking van de moties en geef uitvoering aan beide moties door in het komende landelijk beleidskader de provincies te wijzen op hun verantwoordelijkheid in deze.

Persoonsgebonden budget in de jeugdzorg

Met de Wet op de jeugdzorg wordt overgegaan van een aanbodgericht stelsel naar een vraaggericht stelsel, waarmee vergelijkbaar met de doelen van een PGB een grotere keuzevrijheid en verantwoordelijkheid voor de cliënt wordt bewerkstelligd. Zo wordt er een scheiding tussen vraag en aanbod gerealiseerd, wordt er een aanspraak op zorg geïntroduceerd, krijgt de cliënt een belangrijke rol bij het definiëren van de zorgbehoefte en de geboden zorg en krijgt de cliënt een betere (rechts)positie doordat onder andere de cliënt op basis van het indicatiebesluit zelf verantwoordelijk is voor het verzilveren van zorg bij een zorgaanbieder die hij kiest. Tevens wordt op termijn een vraaggestuurde financiering van zorg in natura gerealiseerd. In deze context moet de optie van introductie van een PGB in de jeugdzorg worden gezien.

Het PGB is als instrument binnen de AWBZ geïntroduceerd ter vergroting van de keuzevrijheid en de verantwoordelijkheid van de cliënt. Deze heeft vaak een langdurige zorgbehoefte en is in veel gevallen in staat zelfstandig te kiezen op welke wijze hij zijn ondersteuning organiseert. Binnen de AWBZ kan geen aanspraak gemaakt worden op een PGB voor de functies behandeling en verblijf. Deze zorg wordt altijd in natura geleverd. Vergelijkbaar met de AWBZ zou de uitsluiting van verblijf en behandeling voor de toepassing van een PGB ook voor de jeugdzorg moeten gelden. In de jeugdzorg bestaat echter het merendeel van het huidige zorgaanbod uit behandeling en verblijf.

Daarnaast zijn in veel gevallen de cliënten in de jeugdzorg minderjarigen die in de relatie met de ouders problemen ondervinden. Zij zijn, zowel de jeugdigen als de ouders, zich vaak niet bewust van een opgroei- of opvoedprobleem dan wel niet gemotiveerd om iets aan de problematiek te doen. Waar het gaat om ondersteuning zij erop gewezen dat de aard van de jeugdzorgproblematiek juist – en dat in tegenstelling tot de AWBZ – vaak gelegen is in het onvermogen de eigen situatie te organiseren. In die situaties zal niet verwacht kunnen worden dat het vermogen de eigen situatie te organiseren met een PGB wel zou ontstaan.

Voorts valt een groot deel van de cliënten van de jeugdzorg onder een jeugdbeschermingsmaatregel en is er sprake van gedwongen hulpverlening. Ten aanzien van deze cliënten heeft het bureau jeugdzorg als uitvoerder van jeugdbeschermingsmaatregelen een specifieke verantwoordelijkheid bij het organiseren van zorg. Voor deze cliënten is een PGB geen geschikt instrument.

Ik wijs erop dat voor zover jeugdzorg wordt geboden in combinatie met voorzieningen van de AWBZ, dat dan de geëigende toepassing van een

PGB voor langdurige ondersteuning in het kader van de AWBZ, bijvoorbeeld voor gehandicapte kinderen, onverkort van toepassing is. In lijn met datgene dat ik in het plenaire debat van 19 juni jl. naar voren heb gebracht, concludeer ik dat het PGB voor de jeugdzorg ten aanzien van het grootste gedeelte van de cliënten van de jeugdzorg geen geschikt instrument is. De Wet op de jeugdzorg regelt mijns inziens op dit moment voldoende om de positie van de cliënt te versterken en zijn keuzevrijheid en verantwoordelijkheid te vergroten.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp