

Vergaderjaar 2008–2009

29 815

Jeugdzorg 2005–2008

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2008

Aanleiding

Tijdens de algemene politieke beschouwingen van 17 september jongstleden (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2, blz. 5–79) heeft de fractievoorzitter van de PvdA, mevrouw Hamer, het kabinet verzocht met name de vier grote steden meer armslag te geven om de problematiek met jeugd aan te pakken. De minister-president heeft toegezegd dat het kabinet bereid is om te bezien op welke wijze de grote steden de middelen op de terreinen als jeugd, onderwijs, zorg en welzijn ontschot kunnen in zetten. Aan u is toegezegd dat uw Kamer voor de begrotingsbehandeling door de minister voor Jeugd en Gezin terzake zal worden geïnformeerd. Dat doe ik bij deze brief.

Eerder¹ heeft de Tweede Kamer mijn reactie gevraagd op de eerste fase van het Amsterdamse onderzoek «Systeem in beeld». Met deze brief wordt u ook hierover geïnformeerd.

Bundelen en ontschotten

De vier grote steden hebben de wens geuit dat de middelen die zij van het Rijk ontvangen voor het brede terrein van het jeugdbeleid zoveel mogelijk gebundeld en ontschot worden verstrekt. Ter uitvoering hiervan heb ik met de G4 en met mijn collega bewindslieden gesproken en de verschillende geldstromen van Rijk naar gemeenten, in de vorm van specifieke uitkeringen, geïnventariseerd. Daarbij heb ik gebruik gemaakt van een lijstje met uitkeringen die de G4 bij het aantreden van het kabinet heeft voorgelegd.

Uit de inventarisatie van geldstromen vanuit het Rijk naar gemeenten blijkt dat het overgrote deel van de door de G4 genoemde specifieke uitkeringen richting gemeenten inmiddels gebundeld is, gebundeld zal worden danwel wordt overgeheveld naar het Gemeentefonds, respectievelijk afloopt waardoor de specifieke uitkering ophoudt:

- Per 1 januari 2008 is een aantal specifieke uitkeringen gebundeld in de Brede doeluitkering Centra Jeugd en Gezin (BDU-CJG). Het gaat dan

¹ Spoeddebat over de wachtlijsten in de jeugdzorg, 12 juni 2008 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 96, blz. 6723–6744).

- om de bundeling van extra middelen met middelen voor jeugd-gezondheidszorg, preventief jeugdbeleid (motie Verhagen), stimuleringsregeling lokale opvoed- en gezinsondersteuning, prenatale zorg (voorheen Awbz), en per 1 januari 2009 ook de middelen voor opvoeden in de buurt (G7). Deze bundeling gaat gepaard met een forse extra investering in de komende jaren in het preventieve jeugdbeleid.
- Voor de Grote Steden Beleid (GSB)-middelen kiest het kabinet als hoofdlijn voor decentralisatie waar mogelijk al per 2010. Besluitvorming over een deel van de middelen van de brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid (BDU-SIV) van het Grote Stedenbeleid zal plaatsvinden in het kader van het nog te verschijnen kabinetsstandpunt d'Hondt. Het gaat hierbij onder meer om de middelen voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, voorschoolse educatie en «het voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren». Voor de ISV-middelen (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) wordt ernaar gestreefd om deze per 2011 te decentraliseren.
 - Middelen waarvan is voorzien dat zij in de periode tot 2010 worden overgeheveld naar het Gemeentefonds zijn extra middelen bij het aantreden van dit kabinet voor voorschoolse educatie en harmonisering peuterspeelzalen. Over het budget aanpak Antillianen vindt op dit moment nog overleg plaats.
 - De middelen voor volwasseneneducatie worden gebundeld met middelen voor reïntegratie en inburgering in het participatiebudget.
 - Voor andere, resterende specifieke uitkeringen geldt dat zij in 2009 aflopen, waardoor de specifieke uitkering vervalt. Aflopend zijn de regeling Buurt onderwijs sport, impuls brede scholen sport en cultuur, en de regeling dagarrangementen en combinatiefuncties.

Dit beeld sluit aan bij de ambitie van het kabinet. In het Coalitieakkoord hebben wij de intentie uitgesproken om het aantal specifieke uitkeringen vanuit het Rijk naar gemeenten te halveren. Daarmee krijgen alle gemeenten, dus niet alleen de G4, meer armslag voor lokaal maatwerk om problemen bij kinderen en ouders te voorkomen en zo goed mogelijk op te lossen. Overheveling van specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds of bundeling van verschillende uitkeringen vergroot de beleids- en financiële vrijheid van gemeenten. Ook de administratieve lasten verminderen, omdat gemeenten zich over minder specifieke uitkeringen hoeven te verantwoorden. Dit draagt bij aan de kabinetsdoelstelling om de regel-druk in 2011 met ten minste een kwart te hebben teruggedrongen.

Per 2010 bestaan er op het terrein van het jeugdbeleid van gemeenten dan ook nagenoeg geen losse, specifieke uitkeringen meer. Door deze ontwikkeling krijgen alle gemeenten meer vrijheid bij het inzetten van de middelen. Daarnaast zijn gemeenten uiteraard reeds volledig verantwoordelijk voor de Wet Maatschappelijk Ondersteuning en hebben zij daarbinnen grote vrijheid om middelen, ook voor het ontwikkelingsgericht jeugd- en jongerenwerk, in te zetten.

Daar waar middelen specifiek voor jeugd worden gedecentraliseerd, voel ik er veel voor deze te bundelen in het gemeentefonds, bij voorkeur via een decentralisatie-uitkering voor jeugd. Een decentralisatie-uitkering biedt de mogelijkheid om afspraken met gemeenten te maken over ambitieniveaus (bijvoorbeeld door het gezamenlijk formuleren van doelen) en prestaties. Dit sluit goed aan bij hetgeen de minister-president al heeft aangegeven tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen: ruimte geven moet wel samengaan met verantwoordelijkheid nemen. Het kabinet gaat ervan uit dat de grote steden zich bij zo'n decentralisatie-uitkering willen vastleggen op prestaties en afrekenbaar willen zijn door de gemeenteraad.

In de decentralisatie-uitkering voor jeugd kunnen per 2012 (als sprake is van landelijke dekking van de Centra voor Jeugd en Gezin) ook de middelen uit de brede doeluitkering Centra Jeugd en Gezin worden opgenomen. De bewindspersonen van OCW hebben aangegeven dat de VSV-middelen (voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten) uit de Brede Doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid (BDU-SIV) (totaal € 21,7 miljoen) in aanmerking komen voor bundeling. Ik zal dit samen met hen verder gaan uitwerken.

Meer armslag G4

Uit het voorgaande blijkt dat het kabinet met haar beleid om te komen tot bundeling en ontschotting al flinke stappen heeft gezet. Mevrouw Hamer heeft daarbij specifiek gevraagd om met name de vier grote steden meer armslag te geven om de problematiek met jeugd aan te pakken. Ik wil graag in deze brief een perspectief schetsen hoe ik dit samen met deze steden wil bereiken.

Het achterliggende doel van bundeling van geldstromen en het verzoek om meer armslag is gelegen in het beter kunnen voeren van een integraal jeugdbeleid op lokaal niveau opdat jeugdigen en gezinnen goed kunnen worden ondersteund. De gemeente is de bestuurslaag die het best in staat is om de leefomgeving van mensen vorm te geven en daarbij in te spelen op de lokale situatie en de menselijke maat te hanteren. Het is daarom van belang de positie van gemeenten te versterken, zodat zij een krachtig beleid kunnen voeren. Ik doe dit onder meer door de regierol van gemeenten wettelijk te verankeren. Een wetsvoorstel hierover is in voorbereiding. Daarnaast is er nog een aantal bewegingen in gang gezet om de positie van gemeenten, in het bijzonder de G4, te versterken.

- Ten eerste wordt de zorg aan mensen met psychosociale problemen overgeheveld van de Awbz naar de gemeenten, omdat deze zorg daar beter past. Gemeenten worden hiervoor financieel gecompenseerd. Ik bekijk op dit moment samen met de staatssecretaris van VWS of de resterende middelen die in de Awbz zijn ondergebracht voor de gespecialiseerde gezinsverzorging en andere gezinsinterventies, bij de gemeenten, in elk geval de G4, kunnen worden ondergebracht.
- Ten tweede geven gemeenten aan meer zeggenschap te willen over de middelen die vanuit de provinciaal gefinancierde jeugdzorg worden ingezet. Het gaat de G4 met name om de ambulante jeugdzorg. Dit biedt de mogelijkheid om alle lichtere vormen van hulp laagdrempelig, dichtbij de kinderen en gezinnen én dichtbij de signaleerders aan te bieden. Daarom wordt momenteel in het kader van Opvoeden in de Buurt¹ onderzocht welke (geïndiceerde) ambulante zorgvormen er worden aangeboden en welke randvoorwaarden er nodig zijn om deze zorg in gemeenten goed uit te voeren. Hierna zal ik hierover een besluit nemen.
- Daarnaast heb ik met Rotterdam op 8 juli jongstleden een convenant afgesloten. Hierin geef ik Rotterdam toestemming om in een pilot jeugdzorg een deel van de middelen voor preventie en zorg naar eigen inzicht in te zetten voor de doelgroep jeugd, binnen de huidige budgetten (en dus flexibel te kunnen schuiven tussen deze budgetten). Ik ben bereid een dergelijke afspraak ook te maken met de andere grootstedelijke regio's, uiteraard gekoppeld aan soortgelijke resultaat-afspraken als met Rotterdam zijn en worden gemaakt.

¹ In een brief van 23 oktober 2006 (Tweede Kamer 2006–2007, 29 815, nr. 91) bent u geïnformeerd over het traject «Opvoeden in de Buurt», dat in 2006 van start ging met de zeven grote gemeenten die extra middelen kregen voor opvoed- en gezinsondersteuning en de bijbehorende provincies/stadsregio's (gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Almere, Eindhoven en Tilburg; de provincies Flevoland, Noord-Brabant en Utrecht; de Stadsregio Rotterdam, het Regionaal Orgaan Amsterdam en het Stadsgewest Haaglanden).

Lokaal maatwerk

Bij het voeren van een integraal lokaal jeugdbeleid heeft een gemeente met veel partijen te maken. Op dit moment lopen de G4 op het terrein van onderwijs en werk aan tegen knelpunten in de samenwerking tussen de

betrokken (zorg)instellingen om te komen tot een integrale aanpak voor jeugdigen en gezinnen. Heel concreet bleken deze recent in Rotterdam. Daarom is er onlangs door de betrokken ministeries onder mijn regie een gezamenlijke werkgroep ingesteld die met de gemeente Rotterdam in januari 2009 uitwerkt hoe op basis van gemeenschappelijke doelstellingen de samenwerking tussen zorginstellingen en het beroepsonderwijs daadwerkelijk kan worden versterkt. De aanpak bestaat, op hoofdlijnen, uit het inzichtelijk maken van de bestuurlijke, regeltechnische en/of financiële belemmeringen die moeten worden opgelost om tot goede samenwerking en effectief aanbod te komen dat is afgestemd op de vraag van de doelgroep. Bedoeling is om in de regio samenwerkingsafspraken te maken om jongeren met meerdere problemen de hulp te bieden die ze nodig hebben om maatschappelijke uitval te voorkomen. Uiteraard zal hierbij ook gekeken worden naar mogelijkheden om participatie van jongeren te vergroten door inzet van middelen vanuit verschillende budgetten, onder andere vanuit het participatiebudget.

Binnen deze aanpak wordt ook expliciet gekeken naar de zorg aan jeugdigen en hun gezin die vanuit de Awbz en zorgverzekeringswet wordt gefinancierd. Het is van belang de bekostiging van het jeugd beleid, de Awbz en de Zvw zoveel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten, opdat een integraal zorgaanbod voor jeugdigen en gezinnen mogelijk is. Ook hier zijn regionale samenwerkingsafspraken tussen gemeente, zorgkantoren en zorgverzekeraars over inkoopregie en resultaatssturing van belang. Recent is voor de zorg aan kwetsbare volwassengroepen besloten om met dat doel een pilot in Rotterdam te starten en samenwerkingsafspraken tussen de betrokken instellingen en overheden te maken. Een soortgelijke aanpak voor jeugdigen in de G4 lijkt mij ook wenselijk.

Het is mijn verwachting dat de opgedane kennis in Rotterdam ook zeer waardevol is voor de andere G4-steden. Ik ben dan ook graag bereid met de in Rotterdam opgedane kennis in de andere steden een vergelijkbare aanpak te ondersteunen. Zo'n aanpak is mijns inziens ook zeer geschikt voor andere doelgroepen. Een belangrijke doelgroep voor het kabinet en de steden is de multiprobleemgezinnen. Veel steden zijn of gaan aan de slag om echt tot een «één gezin, één plan»-aanpak te komen. Naast een aanpak à la Rotterdam ondersteunt het kabinet in het kader van de wijk-aanpak een experiment voor een één gezin, één plan-aanpak voor multiprobleemgezinnen. De steden Amsterdam en Den Haag doen hier actief aan mee. In dit verband is interessant dat Amsterdam in haar brief over versnippering van haar jeugd beleid op lokaal niveau aandacht heeft gevraagd voor gezinnen die langdurig, misschien zelfs altijd, ondersteuning nodig hebben. Amsterdam wil de zorg aan deze groep beter vormgeven. Ik ben in het bijzonder benieuwd naar de knelpunten die Amsterdam hierbij tegenkomt en de oplossingen die Amsterdam kiest.

Eigen verantwoordelijkheid gemeenten

Lokaal maatwerk vraagt naast ruimte vanuit het Rijk vooral ook om een krachtige lokale sturing. De oplossing voor de versnippering ligt voor een belangrijk deel op lokaal niveau. Ik word in dit uitgangspunt bevestigd door het onderzoek dat de gemeente Amsterdam heeft uitgevoerd onder de naam «Systeem in Beeld». Dit onderzoek, met de bijnaam «Operatie Frankenstein», heeft Amsterdam gedaan om een overzicht te krijgen van de activiteiten en geldstromen in de jeugd keten (onder andere jeugdgezondheidszorg, welzijn en onderwijs). De eerste fase van het onderzoek heeft belangrijke conclusies opgeleverd over de sturing door de gemeente Amsterdam. Zo constateert de gemeente dat in Amsterdam sprake is van een bonte verzameling van gemeentelijke projecten, organisaties en subsidies op het gebied van jeugd en welzijns beleid. Voor de cliënt is

daardoor niet altijd helder waar deze moet zijn. Duidelijk is dat de gemeente en alle andere betrokken instanties het voor het Amsterdamse kind niet goed genoeg doen. Met de verkregen inzichten gaat de gemeente nu onderzoeken hoe in Amsterdam tot verbetering van de gehele jeugdketen kan worden gekomen.

Amsterdam is als regievoerder zelf aan zet. Het rapport van de gemeente Amsterdam biedt hiertoe goede handvatten. Inzicht in de afzonderlijke initiatieven en geldstromen op lokaal niveau is een voorwaarde voor effectieve regievoering. Dit vormt de basis voor een gecoördineerde inzet van die initiatieven en geldstromen. Dit betekent wat mij betreft ook minder sturen via losse en tijdelijke projecten, maar op basis van een systematische aanpak die zoveel mogelijk gebaseerd is op effectief bewezen interventies.

Tot slot

Alle gemeenten krijgen meer ruimte door middelen vanuit het Rijk te bundelen en te ontschotten. Met deze brief laat ik zien dat het kabinet hier flinke stappen zet. Om specifiek aan de G4 meer armslag te bieden is naar mijn mening meer en vooral ook lokaal maatwerk nodig. Lokaal maatwerk vraagt naast versterking van de gemeentelijke positie en ruimte vanuit het Rijk vooral ook om een krachtige lokale sturing. Gemeenten zijn aan zet om de regie te voeren. Dat steden hierin ook stappen zetten blijkt uit Amsterdam met Operatie Frankenstein en Rotterdam met de verbetering van de samenwerking tussen zorg en onderwijs. Om verdere verbeteringen in de brede jeugdketen in de G4 te bewerkstelligen moeten we een gezamenlijke inspanning leveren. In de lijn zoals ik u in deze brief heb geschetst ga ik aan het werk met de steden. Ik doe dat samen met de meest betrokken bewindslieden die hun inzet en betrokkenheid hiervoor uitdrukkelijk hebben uitgesproken. Deze trajecten vormen een belangrijke bouwsteen voor het opmaken van de balans over de werking van het stelsel van zorg voor jeugdigen. Andere bouwstenen zijn de aanstaande evaluatie van de Wet op de jeugdzorg en de pilots die in het kader van het bestuursakkoord met de VNG zijn gestart. In het najaar van 2009 zal ik deze evaluatie aan uw Kamer aanbieden, vergezeld met mijn visie op de werking van de jeugdketen en de stappen die, aanvullend op wat het kabinet thans onderneemt, nodig zijn om het stelsel optimaal te laten werken.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet