

Vergaderjaar 2014–2015

31 839

Jeugdzorg

Nr. 418

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2014

Op 1 en 2 september jl. is een Nederlandse delegatie op werkbezoek geweest naar Denemarken. Het werkbezoek vond plaats in het kader van de decentralisatie van de jeugdzorg. De officiële delegatie bestond uit de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de Kinderombudsman, de voorzitter van de directieraad van de VNG en ondergetekende. In de bijlage bied ik u namens de delegatie het verslag van het werkbezoek inclusief het programma aan.

In Denemarken vond in 2007 een grote bestuurlijke hervorming plaats. Het aantal regio's en gemeenten werd flink gereduceerd. Met de bestuurlijke hervorming is ook een (verdere) decentralisatie van het jeugdbeleid doorgevoerd. Net als in Nederland is de hervorming van de jeugdhulp in Denemarken gericht op meer preventie en ondersteuning dichtbij huis om het beroep op dure gespecialiseerde zorg te verminderen. Tijdens het werkbezoek is nuttige informatie opgehaald waar we in Nederland gebruik van kunnen maken. De ervaringen in Denemarken laten zien dat er in Denemarken een positieve omslag is gemaakt, maar dat de Denen nu ook nog voor belangrijke uitdagingen staan zoals het uniform monitoren van de kwaliteit van de jeugdhulp en het organiseren van een gecoördineerd toezicht. Het Deense voorbeeld laat ook zien dat de inhoudelijke omslag (transformatie) die we met het nieuwe jeugdstelsel willen realiseren een aantal jaren zal vergen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

Verslag van werkbezoek aan Denemarken door Staatssecretaris Martin van Rijn (hoofd van de delegatie), Minister Ronald Plasterk en Staatssecretaris Fred Teeven, Kinderombudsman Marc Dullaert en VNG directieraad voorzitter Jantine Kriens op 1 en 2 september 2014. Het werkbezoek vond plaats in het kader van de decentralisatie van de jeugdzorg.

Inleiding

De Deense jeugdzorg heeft de afgelopen periode een ontwikkeling doorgemaakt die vergelijkbaar is met de transitie en transformatie van de jeugdzorg in Nederland. Deense gemeenten hebben de centrale verantwoordelijkheid en regie gekregen voor hulp en zorg voor kind en gezin. Tegelijkertijd is in 2007 een bestuurlijke hervorming doorgevoerd waarmee het aantal gemeenten en regio's in Denemarken sterk is teruggebracht en de taken van de gemeenten in het sociaal domein zijn uitgebreid. In Nederland worden de gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor alle jeugdhulp. De Denen zijn dus een stap verder in het lokaal organiseren en aanbieden van preventieve steun en jeugdhulp. Het doel van het werkbezoek was dat Nederland kan leren van de ervaringen in Denemarken.

Het Nederlands Jeugdinstituut heeft op verzoek van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de reis inhoudelijk voorbereid samen met de Nederlandse Ambassade in Denemarken.

De eerste avond vond op de residentie van de ambassadeur een diner plaats met vijf Deense experts op het terrein van de (decentralisatie) van de jeugdzorg.

Bezoek aan gemeente Greve

Gemeente Greve (48.000 inwoners) ligt ten zuiden van Kopenhagen. Greve zet al een aantal jaren sterk in op preventief jeugd- en gezinsbeleid. Hun strategie is het bieden van maatwerk in een vroegtijdig stadium. De interventies zijn gericht op het continueren van de schoolloopbaan. Er wordt in de interventies een duidelijke relatie gelegd tussen jeugdhulp, school en de arbeidsmarkt. Volgens de Deense definitie is «inclusie» succesvol als een kind met een extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs in staat is om te participeren in de normale lessen en deel te nemen aan de sociale interactie in de klas. In Denemarken vallen scholen (ook speciaal onderwijs) en kinderdagverblijven onder de verantwoordelijkheid van gemeenten, waardoor gemeenten goed in staat zijn de verbinding tussen school en jeugdhulp te leggen. In 2012 is de Deense wetgeving voor passend onderwijs aangescherpt: scholen hebben de opdracht om meer leerlingen te onderwijzen in het reguliere systeem. In Greve is de doelstelling om het aantal kinderen dat naar speciaal onderwijs gaat in 2014 terug te brengen van 5,6% naar 3%. Ter ondersteuning is er de gemeentelijke dienst PPR (pedagogische psychologische dienst) die ondersteuning geeft bij leerproblemen. Hier werken professionals met specifieke kennis die leerlingen, ouders en leerkrachten kunnen begeleiden. PPR heeft de specialisten en stellen leerkrachten in staat hun werk zo goed mogelijk kunnen doen.

Opvallend in Greve is dat er sprake is van samenwerking tussen professionals van verschillende disciplines. De specialistische ondersteuning is in één dienst ondergebracht, maar wel in verschillende units zoals PPR en health visitors. De nabijheid in een organisatie maakt het eenvoudiger om samen te werken. Vanuit de jeugdgezondheidszorg is het «Leksand» model gepresenteerd dat bedoeld is voor nieuwe aanstaande ouders. Dit programma is er op gericht om ouders voor te bereiden op het ouder-

schap, hun netwerk te versterken en een goede band met de gemeentelijke voorzieningen te ontwikkelen. De bereidheid van ouders om hieraan deel te nemen is erg groot.

De social workers (maatschappelijk werkers) hebben een centrale rol in de uitvoering, zowel richting het kind en de ouders als naar school en kinderopvang. De social workers vallen onder de gemeentelijke dienst voor hulp en zorg aan het kind en het gezin, maar zijn vaak ook voor enkele dagen per week gedetacheerd in kinderopvang en scholen om daar de professionals te ondersteunen in het signaleren van en omgaan met lastig gedrag en eventuele problemen. In Greve is er gekozen voor een structuur van een gemeentelijke dienst voor zorg en hulp aan kind en gezin waar alle specialistische functies zijn ondergebracht, ook de ondersteuning van PPR en health visitors (jeugdgezondheidszorg). Er wordt geïnvesteerd in specialistische ondersteuning van leidsters in de kinderopvang en leerkrachten op school, zodat kinderen zoveel mogelijk in de reguliere voorzieningen kunnen functioneren. In 2013 is de wetgeving m.b.t. aanpak kindermishandeling in Denemarken voor alle gemeenten aangescherpt. Bij een vermoeden van kindermishandeling moet er binnen 24 uur worden gereageerd op een melding. Ouders die om hulp vragen hebben recht op vijf gesprekken – laagdrempelige ondersteuning – zonder dat hiervan een dossier wordt gemaakt. Zodra de social worker de inschatting maakt dat er sprake is van een onveilige situatie voor het kind – in Denemarken hebben professionals een meldplicht – volgt een wettelijk vastgelegd onderzoekstraject en wordt een hulplan opgezet. Indien nodig wordt door een expertcommissie (rechter, professionals, lokale bestuurders) een advies gegeven of uithuisplaatsing nodig is. Er is geen gedwongen hulpverlening anders dan gedwongen uithuisplaatsing. De meeste uithuisplaatsing vindt plaats op vrijwillige basis. Gemeenten Greve heeft het aantal uithuisplaatsingen enorm terug kunnen dringen en al jaren dit lage niveau kunnen behouden. Opvallend dat in de uitwisseling van gegevens tussen instellingen en professionals de bescherming van persoonsgegevens geen grote belemmering vormt.

Het overleg vond plaats op een school voor speciaal onderwijs waar de delegatieleden een rondleiding kregen. Greve heeft nog twee van deze scholen waar hele complexe doelgroepen worden opgenomen, kinderen die fysiek of mentaal niet in staat zijn om te kunnen profiteren van regulier onderwijs. Opvallend was dat ook in deze school het school en loopbaan perspectief centraal staat.

Overleg Minister Manu Sareen, Ministry for Children, Gender Equality, Integration and Social affairs

In de presentatie van het ministerie kwam naar voren dat de decentralisatie van jeugdzorgtaken in Denemarken onderdeel was van een grote gemeentelijke reorganisatie, local government reform, waarbij het aantal gemeenten werd teruggebracht van 275 tot 98 (met gem. aantal inwoners van 50.000). Ook werd het aantal amten (regio's) teruggebracht van 14 naar 5. De hervormingen resulteerden in een herstructurering van het jeugdbeleid waarbij de meeste verantwoordelijkheden voor de (specialistische) voorzieningen overgeheveld werden naar de gemeenten, behalve de gesloten instellingen en de curatieve Jeugd-GGZ (intramurale psychiatrie). Er bestaan particuliere aanbieders maar de meeste aanbieders vallen onder gemeenten.

In de eerste jaren na de transitie was er sprake van een toename van de zorgvraag en hogere kosten. Vanaf 2011 is er sprake van een kentering en is er een lichte kostendaling te zien. De kosten zitten nu op het niveau van

2007. Dit is ook terug te zien in cijfers van de nieuwe uithuisplaatsingen. Sinds 2010 is een afname van het aantal uithuisplaatsingen te zien, waarbij het accent ligt op een plaatsing in een pleeggezin.

Ondersteuning aan gemeenten komt van VISO, dit is een onderdeel van het agentschap social styrelsen van het Ministerie van Sociale Zaken in Denemarken. Deze organisatie vergaart, ontwikkelt en verspreidt kennis om gemeenten en instellingen te adviseren. Daarnaast biedt VISO gratis begeleiding bij complexe vraagstukken en casuïstiek, aan zowel gemeenten als instellingen en burgers. De organisatie bestaat uit adviseurs in vaste dienst en een breed netwerk van 140 experts die werkzaam zijn bij verschillende jeugdvoorzieningen. Aanvullend heeft VISO een kennisportaal ontwikkeld met een overzicht van zorgaanbieders op lokaal en regionaal niveau. De gemeente kan alleen een dienst aanbieden die geregistreerd staat in dit kennisportaal.

De local government reform is in 2012 geëvalueerd. In deze evaluatierapportage werd geconstateerd dat het aantal plaatsingen van jeugdigen in een gespecialiseerde instelling sinds de reform is afgenomen. Meer kinderen worden geholpen binnen het gemeentelijke jeugdaanbod of werden opgevangen in pleeggezinnen. Hierdoor is het aanbod van specialistische jeugdhulpfuncties afgenomen. De beschikbaarheid van specialistische zorg blijft voor een kleine doelgroep echter noodzakelijk. Er wordt geconcludeerd dat de specialistische kennis voor deze kleine doelgroep moet worden geborgd en dat er meer coördinatie moet komen op de levering van specialistische zorg.

Zeven jaar na de decentralisatie kent de Deense overheid nog steeds uitdagingen om het jeugdsysteem te verbeteren. Niet alleen op het terrein van de coördinatie van gespecialiseerde voorzieningen, maar ook op het gebied van uniforme monitoring op kwaliteit en toezicht. De Denen hebben een gebrek aan kwalitatief goede gegevens over de jeugdhulp op landelijk niveau. Er is nog weinig zicht op de effectiviteit van de interventies.

Mede naar aanleiding van de evaluatie van de local government reform is er sinds 1 januari 2014 sprake van meer uniforme monitoring op de kwaliteit van het aanbod. Er zijn vijf gemeenten (één per regio) aangesteld die toezicht houden op de kwaliteit van de instellingen. De vijf toezicht houdende gemeenten vallen onder de coördinatie van het social styrelsen. De Deense overheid is op dit moment bezig om uniforme kwaliteitscriteria te formuleren. Daarnaast buigt de Deense overheid zich over de vraag hoe de meest specialistische zorg het beste kan worden georganiseerd, o.a. door «central announcement»: het aangeven voor welke specialistische zorg betere afstemming en samenwerking tussen de gemeenten nodig is.

Bezoek aan KL (Kommunernes Landsforening), Deense tegenhanger van VNG

De rol KL is vergelijkbaar met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De KL is vertegenwoordiger van alle 98 Deense gemeenten. Er werken 400 werknemers. In totaal zijn er bij de lokale overheden meer dan een half miljoen werknemers in dienst (in totaal werken in Denemarken ongeveer 2,6 miljoen personen). KL schetst het proces van de local government reform. Het proces van de bestuurlijke hervorming, dat door het de centrale overheid is opgelegd, is vrij soepel voltrokken. Het was niet nodig dat er landelijke maatregelen moesten worden opgelegd. Het algemene gevoel was dat de lokale overheden als winnaars uit deze reform kwamen omdat verantwoordelijkheden enorm toenamen. Kl geeft aan dat er in

Denemarken de «sense of belonging» bij een gemeente niet sterk speelt. Het gemeenschapsgevoel is in Denemarken niet sterk gekoppeld aan de gemeente waar mensen worden. De weerstand van burgers was dus ook niet sterk. Nu speelt de discussie of het aantal gemeenten gereduceerd moet worden naar vijftig, voor de juiste schaal van uitvoering van gespecialiseerde taken.

KL geeft meer inhoudelijke ondersteuning aan de gemeentelijke diensten verantwoordelijk voor jeugd en gezin. Kl is de partner voor de centrale overheid in het sociaal domein en heeft een eigen rol in de ondersteuning van de gemeenten. Een sleutelwoord is «partnership», zowel met de centrale overheid, met de gemeenten als het stimuleren van deze samenwerking tussen de gemeenten onderling. De kennis over en uitwisseling tussen gemeenten over effectieve interventies vond in Denemarken nog nauwelijks plaats. Daarom is KL vorig jaar gestart met de ondersteuning van gemeenten om de effecten van interventies te meten, de resultaten hiervan uit te wisselen en de inzet van evidence based interventies te stimuleren.

Conclusie

Het werkbezoek is als zeer nuttig ervaren. Nederland zit op dit moment in een vergelijkbare situatie als in Denemarken in 2007 toen de verdere decentralisatie van de jeugdzorg plaatsvond, met als doel om een omslag te realiseren van nadruk op specialistische zorg en uithuisplaatsing naar preventie en vroegtijdige ondersteuning voor kind en gezin, waarbij het belang van het kind leidend is. Gemeenten zijn beter in staat gecoördineerde hulp aan kinderen en gezinnen, dichtbij de burger te leveren. Het werkbezoek maakt duidelijk dat er in Denemarken een positieve omslag heeft gemaakt, maar dat de Denen nu ook nog voor uitdagingen staan. Dit zijn uitdagingen op het terrein van uniforme kwaliteitsstandaarden, landelijke resultaten, zicht op en verspreiden van effectieve interventies.

De belangrijkste leerpunten voor de Nederlandse situatie zijn:

- Omslag van nadruk op specialistische zorg en uithuisplaatsing naar preventie en vroegtijdige ondersteuning voor kind en gezin;
- Visie op zorg voor kinderen vanuit de inclusiegedachte en nadruk op welbevinden; accent op werken vanuit en in aansluiting op de basisvoorzieningen en de continuering van de schoolloopbaan;
- Coördinatie op terrein van kwaliteit, resultaten, en inkoop van gespecialiseerde zorg;
- Beoogde doelstellingen, vooraf formuleren en evalueren;
- Stimuleren van het inzichtelijk maken van de kwaliteit van de jeugdhulp;
- Delen successen en ervaringen (over de effectiviteit van interventies) tussen gemeenten;
- Een transitie en transformatie gaan niet over één nacht ijs maar kost tijd voor het daadwerkelijke effect aantoonbaar is.

1 september 2014

19.45	Diner op residentie van de Nederlandse ambassadeur, mr E. Middeldorp, met vijf
22.00	Deense gasten Deense gasten: Mr Søren H. Thomsen Hoofd directie Gemeentelijke Aangelegenheden op het Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken. Was verantwoordelijk voor de hervorming van de gemeentestructuur (2007) Per Larsen Chairman Children's Council René Skau Björnsson Director joint Council for Child Issues Rasmus Kjeldahl Director Childrens Welfare (oa de kindertelefoon) Tine Vesterby Sorensen hoofd afdeling kind en gezin van de gemeente Gladsaxe

2 september 2014

09.00	Bezoek aan gemeente Greve, in school voor speciaal onderwijs
12.00	<ul style="list-style-type: none"> • Overall sketch of the organisation of Greve municipality in the children's area. • Children at risk – development and challenges, specialized schools and daycare • Bugtskolen speciaalschool- the school for specialized education • Early interventions and knowledge for parents • Placement of children
13.00	Bezoek aan Ministry for Children, Gender Equality, Integration and social affairs.
14:30	<p>Manu Sareen - The Minister for Children, Gender Equality, Integration and Social Affairs</p> <p>Nina Eg Hansen - Director of Social Affairs</p> <p>Torben Buse- deputy director Social Styrelsen (national board of social services)</p> <p>Presentation of the Danish system in detail, about the background for the structural reform (local government reform and the child welfare reform) regarding the area of disadvantaged children and youth</p> <p>Focus of meeting</p> <ul style="list-style-type: none"> • The municipality reform in Denmark and its effect on vulnerable children and young people • Evaluation of and experiences from the municipality reform • Governmental efforts ensuring support of the municipalities and mainstreaming of the quality
15.30	Bezoek aan KL (Kommunerne Landsforening), Deense tegenhanger van VNG, in
17.00	<p>het «house of local government»</p> <p>Jane Wiis, Director</p> <ul style="list-style-type: none"> • What characterizes local government in Denmark? • Evaluation of the municipality reform (2007)/Did the reform deliver on our expectations? • How does KL participate in the realization of reforms? <p>Tina Wahl, head of office</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lessons learned from significant reforms in recent years • Investment requires prioritizing <p>Lars Lennart Jensen, senior consultant</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costs are declining in Denmark • The municipality Herning – a front runner in terms of social policy and the introduction of evidence-based practice
