



De partners in het actieprogramma Zorg voor de jeugd

Betreft:

Datum

Een bijdrage aan de dialoog over de organisatie van de hulp aan kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problematiek

21 oktober 2020

Er is een breed gedragen wens om de jeugdzorg effectiever en efficiënter te maken. Daarbij zoekt u, landelijke partners in de Zorg voor de jeugd, ook naar een passende manier om de zorg te organiseren. Op een manier die onnodige schade voorkomt en zorgt dat de noodzakelijke expertises behouden blijven. Het kabinet wil de regionale samenwerking van gemeenten bij de inkoop van jeugdzorg verbeteren met de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. Deze wet is met name gericht op de continuïteit en doorontwikkeling van niet veel voorkomende (specialistische) hulp en jeugdbescherming, voorzieningen die nodig zouden zijn om passende zorg te kunnen bieden aan kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problemen. Over de wet vinden nu gesprekken plaats.

De directie Jeugd van VWS heeft het Nederlands Jeugdinstituut gevraagd om vanuit de publieke, onafhankelijke kennisrol een advies uit te brengen over de expertises en functies die essentieel zijn om passende zorg te kunnen bieden aan de kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problematiek. Wij zijn daarop ingegaan en informeren u hierbij over onze bevindingen.

Op basis van bestaande bronnen hebben wij een analyse gemaakt van de knelpunten in de zorg voor de kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en bouwstenen verzameld voor verbeteringen. De opbrengsten leest u in bijgaand rapport. Het is geen afgerond document, het is een bijdrage aan de bredere dialoog over de verdere ontwikkeling van (specialistische) jeugdhulp. Daarbij gaat het niet alleen over de continuïteit van functies en expertise maar bijvoorbeeld ook over de ontwikkeling van vakmanschap, de plaats van specialistische hulp in het brede jeugddomein, de verbinding met de netwerken en voorzieningen in de dagelijkse leefomgeving en de kennis- en ontwikkelagenda. Wij gaan daar als Nji mee verder.

In deze brief vatten wij onze belangrijkste bevindingen samen en reflecteren wij ook op de actuele discussie over (boven)regionale voorzieningen. Wij doen dat in de vorm van een handreiking. Als bijdrage aan de dialoog en in de verwachting dat deze handreiking helpt bij het maken van gefundeerde keuzes. Het is niet aan het Nji om een uitspraak te doen over de wenselijkheid van de nieuwe wet en een eventuele AMvB.



In het rapport schetsen wij een perspectief voor de verdere ontwikkeling van het jeugdzorglandschap: welke functies en expertises zijn daarin essentieel en hoe zouden deze zich bij kunnen ontwikkelen om betere zorg te kunnen bieden? De focus ligt daarbij op de zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problematiek. Wij hebben het rapport gemaakt in samenwerking met het Kenniscentrum Kinder- en Jeugdpsychiatrie en het Landelijk Kenniscentrum LVB. Wij hebben ook gebruik gemaakt van de inzichten van de ambassadeurs van het Ondersteuningsteam Zorg voor de jeugd. Enkele ervaringsdeskundigen, gemeentelijke beleidsadviseurs en jeugdzorgbestuurders hebben meegelezen en relevante kennis aangedragen.

We moeten ons realiseren dat de kinderen, jongeren en gezinnen die het betreft geen homogene groep is. Het betreft een groep met combinatie van meerdere kernproblemen, waarbij niet één van deze problemen bovenliggend is. De problemen grijpen op elkaar in, versterken elkaar en groeien door tot nieuwe problemen. Tegelijkertijd kan er minder beroep worden gedaan op de beschermende factoren. Deze mix van factoren ontregelen het leven dusdanig dat kinderen en jongeren vastlopen. Bij complexe problemen van kinderen en gezinnen zelf past geen standaard zorgaanbod, maar is het nodig om samen met de ouders en kinderen een goede analyse te maken en te zoeken naar uiteenlopende oplossingen. En het vraagt om realiteitszin. Niet alles is even makkelijk te beïnvloeden, laat staan op te lossen.

Vaak heeft de complexiteit meer te maken met het onvermogen om vanuit het bestaande systeem een passend antwoord te vinden dan met de situatie van de kinderen, jongeren en gezinnen zelf. Het (jeugd)stelsel zelf wordt dan ook gezien als een belangrijke oorzaak van het onvermogen om passende hulp te bieden. De knelpunten in het (jeugd)stelsel zijn divers en al vaker benoemd. Variërend van verkokerde financiering en regelgeving, het ontbreken van specifieke zorg in regio's, vastzittende zorgparadigma's tot onvoldoende expertise in de toegang en concurrentie tussen zorgaanbieders in plaats van de broodnodige samenwerking.

Er is een goed inhoudelijk perspectief voor passende hulp aan kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of de meest complexe problematiek. Ondersteund door de beschikbare kennis. In het rapport noemen wij de belangrijkste bouwstenen.

- Het versterken van het 'gewone' leven is een belangrijk, door alle partijen gedeeld uitgangspunt voor hulp. Een veilig, zorgzaam 'thuis' is daarbij een basisbehoefte van elk kind. Dat vraagt niet alleen een beschouwing op weinig voorkomende specialistische zorg maar ook op de samenhang tussen de directe leefomgeving, informele steun, basisvoorzieningen, onderwijs, basisjeugdhulp en specialistische hulp voor alle jeugdigen en gezinnen die dit nodig hebben.
- (Specialistische) hulp is effectief wanneer deze niet alleen bijdraagt aan ondersteuning bij, het leren omgaan met of het verhelpen van ziektes, ontwikkelingsstoornissen of beperkingen, maar ook als het bijdraagt aan het versterken van positieve factoren in het dagelijks leven en het voorzien in de basisbehoeften van elk kind of jongere en zijn of haar gezin.
- Kinderen, jongeren en gezinnen met complexe zorgvragen laten zich niet indelen in vooraf bedachten hokjes en vakjes. Daar is maatwerk voor nodig. Wat wenselijk is dat professionals de vereiste expertise naar de eigen omgeving van het gezin komen brengen, want daar zijn de oplossingen nodig. En niet dat kinderen van instelling naar instelling worden geleid of in en residentiële instelling moeten verblijven omdat de noodzakelijke zorg alleen daar wordt geboden. In dat kader is het belangrijk om kijken naar het scheiden van de woon- en behandelfunctie.
- Het uithuisplaatsen van kinderen, om welke reden dan ook, is traumatisch. De ambitie moet altijd zijn om versturende en eventueel onveilige factoren in het gezin te herstellen. Er zijn goede, effectieve programma's beschikbaar die beter ingezet kunnen worden. Als herstel in het eigen gezin toch niet mogelijk blijft, is een alternatief gezin de beste secundaire oplossing, in de vorm van een pleeggezin of gezinsgerichte opvang zolang er maar een thuis kan ontstaan. Aanvullend is er behoefte aan kleinschalige woonvoorzieningen waar kinderen verblijven wanneer het thuis niet meer



gaat. Definitief of tijdelijk. Ondersteuning of behandeling wordt bij voorkeur ambulant aangeboden en loopt door, ongeacht waar iemand woont. Onderwijs en dagbesteding zijn integraal onderdeel en bewegen mee met ontwikkeling van kinderen.

- Vanuit dit perspectief is het wenselijk en ook mogelijk om niet langer grootschalige residentiële zorg te bieden waar kinderen langdurend, ver van hun eigen leefomgeving verblijven. Dat geldt ook voor (gedwongen) gesloten plaatsingen in de Jeugdzorg Plus. Deze plaatsingen dragen onvoldoende bij aan het herstel van kinderen en jongeren in hun gewone leven of aan het herstel van hun sociale omgeving.
- Bij sommige zeer ernstige stoornissen, zoals anorexia, kan opname in een kliniek een noodzakelijk onderdeel van een behandeling zijn. Meestal gaat het dan om een combinatie van psychische en medische aandoeningen. Ook crisisopvang, forensische jeugdzorg of gedwongen opnames in het kader van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg of de Wet zorg en dwang (voorheen BOPZ) behouden hun functie.
- Werken aan de verbetering van de zorg voor de jeugd is een voortdurend leerproces. Om deze redenen is het belangrijk de functies en expertises die het proces van samen leren en ontwikkelen ondersteunen goed te positioneren en onderdeel te laten zijn van het stelsel. En niet naast de uitvoeringspraktijk.

Het ontwikkelperspectief voor het jeugdzorglandschap is niet in één keer te bereiken. Maar er kan wel stapsgewijs naartoe gewerkt worden. De belangrijkste elementen zijn:

- in (boven)regionale afspraken meer het accent leggen op het behoud en de versterking van expertises en functies in plaats van voorzieningen;
- wonen als functie meer scheiden van hulp en behandeling als functie;
- gerichte afbouw van grootschalige residentiële voorzieningen;
- gerichte afbouw van grootschalige residentiële voorzieningen;
- het creëren van een divers aanbod van kleinschalige woonvoorzieningen, waar nodig aangevuld met ambulante hulp en verbonden met voorzieningen voor onderwijs en vrijetijdsbesteding;
- het creëren van regionale netwerken van specialistische hulpverleners die flexibel kunnen inspelen op hulpvragen en die dat bij meervoudige en complexe problemen doen in tijdelijke teams, in de eigen woon- en leefomgeving van kinderen en hun gezinnen;
- verbinding van specialistische hulp aan zowel de lokale teams (basisjeugdhulp) als aan basisvoorzieningen, voorzieningen voor onderwijs en informele steun in de wijk;
- het versterken van de lokale teams met specialistische kennis;
- het garanderen van beschikbaarheid van een beperkt aantal bovenregionale of landelijke functies voor zorg die noodzakelijk is verbonden aan een kliniek, crisis hulp, gedwongen opnames en forensische zorg;
- het ontwikkelen van een blijvend regionaal en landelijk netwerk van professionals om expertises te delen en de zorg verder te ontwikkelen, inclusief de expertisecentra/netwerken.

Voor de aanbieders heeft dit soms ingrijpende consequenties. Sommige aanbieders zullen op termijn niet meer bestaan. Maar het is niet alleen een organisatieverandering. Het vraagt van jeugdzorgwerkers dat zij hun expertise anders inzetten of nieuwe expertise opbouwen. De aanbieders hebben de taak hen daarbij te stimuleren en ruimte te geven. Dat alles vraagt dat jeugdhulpaanbieders samen optrekken en concurrentie uitbannen. Marktwerking helpt deze ontwikkeling niet. Gemeenten en Rijk zouden jeugdhulpaanbieders een meerjarenperspectief kunnen bieden, met voldoende geld, zodat zij de beoogde transformatie inhoudelijk en organisatorisch kunnen realiseren.

In aanvulling op het geschetste ontwikkelperspectief en de kennis in bijgaand rapport, nemen wij de vrijheid om u enkele handreikingen te bieden voor de invulling van een meerjarenperspectief. Als bijdrage aan de dialoog.



1 **Geen blauwdruk maar kaders en ruimte bieden voor ontwikkeling**

De transformatie is een complex proces dat zich beleidsmatig niet lineair laat aansturen. Ook blauwdrukken hebben de jeugdzorg de afgelopen decennia niet verder geholpen. Afspraken tussen overheden en het professionele veld kunnen professionals en ouders en jongeren wel helpen om het samen steeds beter te doen. Door ruimte te bieden voor de gewenste ontwikkelingen en te anticiperen op de risico's.

2 **Juiste inzet van beschikbare middelen.**

De afbouw van grootschalige residentiële voorzieningen en gesloten jeugdhulp kost jaren en vraagt om een zorgvuldige begeleiding en maatwerk per voorziening op (boven)regionaal niveau. Met voldoende middelen, die bij voorkeur niet uit de structurele middelen voor jeugdzorg komen, maar uit speciale fondsen. Bij de juiste inzet van beschikbare middelen, zijn de structureel beschikbare middelen gericht in te zetten voor de opbouw en ontwikkeling van de gewenste ambulante zorgarrangementen en kleinschalige woonvoorzieningen. Deze krijgen zo gezamenlijk grotere impact op het gehele jeugdzorgstelsel. Dit proces laat zich niet plannen als ware het de snelwegen in ons land, maar kan wel vruchtbare bodem krijgen.

3 **Regiovisies benutten om gewenste ontwikkeling mogelijk te maken.**

Ons advies is om de regiovisies in de eerste plaats te gebruiken om de gewenste ontwikkeling naar zorg dichtbij, zorgnetwerken en gezinsvervangende en kleinschalige woonvoorzieningen mogelijk te maken. Partijen kunnen daarin gerichte acties afspreken om verbeteringen en vernieuwingen te realiseren. Analyses van de behoeften van kinderen, jongeren en gezinnen in de regio enerzijds en het huidige zorgaanbod anderzijds vormen de basis voor die acties. Wanneer de contractering en organisatie van de zorg die ontwikkeling faciliteren, kunnen bestaande patronen en belemmeringen worden doorbroken. Er ontstaat dan meer ruimte voor een positieve lerende ontwikkeling.

4 **Herverkaveling van het zorgaanbod**

Het is belangrijk dat gemeenten en zorgaanbieders in de regio zich committeren aan een gezamenlijke ontwikkelaanpak. En daarbij afspraken maken over de financiële en organisatorische randvoorwaarden om de essentiële functies en expertises te kunnen bieden. Uiteindelijk is daarvoor een herverkaveling van het zorgaanbod onvermijdelijk. Dat kan betekenen dat zorgaanbieders zich opsplitsen, misschien meer regionale samenwerkingen aangaan of zelfs verdwijnen. Dat kan soms ook betekenen dat gemeenten op bovenregionaal niveau afspraken maken moeten over de om- of afbouw van voorzieningen of instellingen.

5 **Bovenregionale afspraken over specifieke expertise.**

Het lijkt ons raadzaam om in de (boven)regionale afspraken onderscheid te maken tussen de daadwerkelijk geboden zorg enerzijds, en expertises en functies om het regionale zorgnetwerk goed te laten functioneren anderzijds. Vanuit het principe dat de hulp op de juiste schaal georganiseerd wordt, maar dicht bij de woon- en leefomgeving wordt uitgevoerd. Hier ligt mogelijk een taak voor de acht regionale expertisenetwerken die in ontwikkeling zijn.

6 **Landelijke afspraken over financiering van bovenregionale functies**

Wij denken dat het helpend is als de gemeenten en zorgaanbieders voor de in ons rapport genoemde meest specialistische functies landelijk afspraken te maken over een financiering die het aanbod beschikbaar en toegankelijk maakt voor alle gemeenten. De omvang van het aanbod kan wel periodiek worden herijkt, vanuit de ambitie om steeds meer, ook complexe problemen, dicht bij huis op te lossen.



7 Verbinding met expertises die kennis- en vakontwikkeling versterken

De effectiviteit van regiovisies wordt vergroot als de verbinding met functies en expertises worden gemaakt die het lerend ontwikkelen, vakmanschap en de kennisontwikkeling versterken. Zoals de Regionale Kenniswerkplaatsen Jeugd, de expertisenetwerken/centra en samenwerkingsplatformen waarin wordt gewerkt aan professionalisering.

8 Afspraken tussen domeinen vanuit regiovisies

De regiovisies kunnen op deze wijze ook bijdragen aan afspraken tussen gemeenten en onderwijspartners en zorgverzekeraars over een betere aansluiting tussen de verschillende domeinen. Gebaseerd op de reële ondersteuningsvragen van kinderen, jongeren en gezinnen vanuit zowel zorg- als onderwijsperspectief.

Wij wensen u veel wijsheid toe in de dialoog en zijn uiteraard bereid deze vanuit onze kennisrol te ondersteunen en waar nodig nadere toelichting te geven op ons rapport en de hierboven genoemde handreikingen.

Met vriendelijke groet,

Ans van de Maat en Rutger Hageraats,
Directie Nji