

Jeugdautoriteit
Rijnstraat 50
2551 XP Den Haag

Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

070 - 340 68 88
Jeugdautoriteit.nl

Inlichtingen bij
D. Wille,
Bestuurssecretaris

+31 (0)6 - 21 86 69 67
d.wille@jeugdautoriteit.nl

Aan:
Staatssecretaris van VWS, dhr. P. Blokhuis
Minister voor Rechtsbescherming, dhr. S. Dekker

Cc:
Directeur Jeugd, mw .M.A. Kleiboer
Directeur Jeugd, Familie en Aanpak criminaliteit, mw . E. van Amelsfort

Datum 4 november 2021
Onderwerp Aanbieding twee onderzoeksrapporten Jeugdautoriteit

Geachte heren Blokhuis en Dekker,

In het kader van onze signalerende taak bied ik u hierbij twee rapporten aan:

- ons verdiepingsonderzoek naar de financiële positie van jeugdhulpaanbieders;
- onderzoek naar het landschap van de orthopedagogische behandelcentra (hierna: OBC's).

Beide rapporten leveren relevante inzichten op, welke voor een deel reden zijn tot zorg over de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdhulp.

Verdiepingsonderzoek financiële positie jeugdhulpaanbieders

Aanleiding en doelstelling onderzoek

In 2020 heeft de Jeugdautoriteit (JA) een onderzoek uitgevoerd naar de financiële positie van jeugdhulpaanbieders met een omzet van meer dan € 2 miljoen. Uit dat onderzoek bleken 81 van de 226 in het onderzoek betrokken jeugdhulpaanbieders een potentieel continuïteitsrisico te lopen. Om dat risico te duiden en inzicht te verkrijgen in de actuele stand van zaken, is een verdiepend onderzoek uitgevoerd. Doel van dit onderzoek was om actuele continuïteitsrisico's te signaleren die samenhangen met financiële risico's bij individuele jeugdhulpaanbieders. Daarnaast is het onderzoek uitgevoerd om een beeld te krijgen van breder ervaren knelpunten die mogelijk een risico vormen voor de continuïteit van jeugdhulp. In het onderzoek zijn 68 aanbieders meegenomen, waarvan twaalf gecertificeerde instellingen (GI's), en zijn negen jeugdzorgregio's gesproken.

Resultaten

Het onderzoek geeft een redelijk positief beeld van de financiële positie van aanbieders in 2020. Van de aanbieders die nog niet in casuïstiek zijn bij de JA, ziet de JA slechts bij twee aanbieders een acuut risico op de korte termijn. Bij de GI's zijn geen nieuwe continuïteitsrisico's aangetroffen. Hierbij maakt de JA wel een kanttekening. In 2020 zijn afspraken gemaakt tussen Rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) over continuïteit van financiering van jeugdhulpaanbieders in verband met vraaguitval of verminderde inzetbaarheid van personeel door corona. Er bereiken ons signalen van aanbieders dat deze financiering niet altijd plaatsvindt. Dat heeft (mogelijk) consequenties voor hun financiële positie in de komende jaren. Daarnaast kan afbouw van deze regelingen mogelijk leiden tot een ander beeld en een verslechtering van de financiële positie.

Meerdere aanbieders binnen dit onderzoek leveren overigens, naast zorg uit de Jeugdwet, ook zorg op basis van de Zvw en/of Wlz. Deze gecombineerde aanbieders dekken algemene overheadkosten soms voor een groter deel vanuit Zvw en/of Wlz, wat in voorkomende gevallen een vertekend beeld geeft van de financiële positie op basis van de inkomsten en uitgaven op grond van de Jeugdwet.

Uit het onderzoek blijken structurele problemen en knelpunten, die ook om structurele oplossingen vragen. De vraag is daarom of incidentele middelen die het Kabinet investeert in de jeugdhulp hiervoor (voldoende) oplossing bieden.

Reflectie

Het rapport is voorzien van een reflectie van de JA op de gesignaleerde knelpunten. Een aantal daarvan brengt mogelijk dusdanige risico's voor de continuïteit van jeugdhulp met zich mee, dat ik graag de kern ervan expliciet onder uw aandacht breng:

Arbeidsmarktcrapte

Aanbieders hebben problemen met het werven en behouden van gekwalificeerd personeel, een probleem dat vooral speelt als het gaat om specialistisch personeel voor zwaardere vormen van hulp. Hiervoor bestaan niet of nauwelijks korte termijn oplossingen. Hoewel er in de arbeidsmarkttafel jeugd wordt gewerkt aan het aantrekkelijk maken en houden van het werken in de jeugdhulpsector, adviseren wij dat de sector zich onder leiding van de stelselverantwoordelijke tegelijkertijd voorbereidt op een situatie waarbij de continuïteit van jeugdhulp niet kan worden gegarandeerd als gevolg van een gebrek aan personeel.

Vereenvoudiging

De oproep van zowel aanbieders als gemeenten voor minder diversiteit in het stelsel is breed bekend. In het bijzonder is er de wens om de administratieve lasten terug te dringen die het gevolg zijn van allerlei verschillen in onder andere inkoop, contracten, tarieven, aanbestedingsvormen en vereisten. Vereenvoudiging kan leiden tot meer tijd en aandacht voor zorginhoud en kwaliteit van zorg. Er zijn diverse initiatieven in gang gezet. Te vaak echter wijzen opdrachtgevers en opdrachtnemers naar elkaar voor het realiseren van de benodigde vereenvoudiging. Ik wil benadrukken dat vereenvoudiging in en van het stelsel vraagt om een gezamenlijke oplossing en inzet en bij voorkeur een duidelijk kader dat stelselbreed geldt.

Zicht en regie op in-, door- en uitstroom

Verschillende factoren veroorzaken knelpunten in de in-, door- en uitstroom van jeugdigen. Dat geldt voor het hanteren van budgetplafonds en een te lage indicatie aan het begin van een traject aan de gemeentelijke kant. Aan de kant van de aanbieders dragen een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel, een ervaren toename van zorgzwaarte, te lang (door)behandelen als gevolg van hoge mate van betrokkenheid en het ontbreken van beschikbare vervolgzorg hieraan bij. Het ontbreekt in de sector aan een goed zicht en heldere regie op in-, door- en uitstroom van cliënten. Mede daardoor is het onvoldoende mogelijk om te sturen op tijdige en passende zorg. Hiermee ontstaat een vicieuze cirkel met een risico op verder toenemende zorgzwaarte en toenemende zorgkosten. Ook leidt het gebrek aan inzicht tot een risico op onvoorspelbare, acute discontinuïteit van jeugdhulp. De JA pleit in dit kader voor meer inzicht in de feiten, op basis waarvan meer en slimmer regie op het aanbod van jeugdhulp - en daarmee op wachttijden en wachlijsten - kan worden gevoerd.

OBC-rapport

Aanleiding

De aanleiding voor het onderzoek is tweeledig. In 2020 is de JA gestart met een verkenning naar residentiële jeugdhulp. Daarnaast heeft zich recent een aantal situaties voorgedaan waarin sprake was van mogelijke risico's op discontinuïteit bij residentiële

jeugdhulpaanbieders, waarbij het in geval van sluiting onduidelijk was wat de gevolgen zouden zijn voor de beschikbaarheid van de benodigde jeugdhulp binnen het brede (landelijke) jeugdhulplandschap. Naar aanleiding hiervan heeft de JA een extern onderzoek laten uitvoeren naar het zorglandschap van de OBC's¹. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit de Vereniging Orthopedische Behandelcentra, de VNG, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en een wetenschapper.

Resultaten en reflectie

Het ontbreken van een uniforme "taal" (in de vorm van eenduidige begrippen en definities), een heldere producten-dienstencatalogus en het feit dat sturing op groeps- of cliëntniveau in plaats van op organisatie- en organisatie overstijgend niveau plaatsvindt, maakten het nagenoeg onmogelijk om kwantitatieve onderzoeksvragen te beantwoorden. Het gaat om vragen met betrekking tot de toekomstige ontwikkelingen in capaciteit, omvang van de wachtlijsten en hoogte van de wachttijden, omvang en soort van de noodzakelijke alternatieven of uitstroombmogelijkheden. Het gebrek aan inzicht dat hiervan het gevolg is, belemmert niet alleen een goede taakuitoefening door de JA. Het belemmert bovenal sturing vanuit aanbieders en opdrachtgevers met betrekking tot de aanpak wachtlijsten/ wachttijden en ontwikkeling van alternatieven op lange en middellange termijn.

Daarnaast ontbreekt het bij de opdrachtgevers veelal aan een beeld van beschikbare jeugdhulp en een specifieke visie op deze groep. Een dergelijke visie acht de JA raadzaam aangezien ondersteuning van de OBC-doelgroep ook na behandeling vaak nodig blijft, deze niet een kortdurend karakter heeft en daarmee effect heeft op de gehele keten van jeugdhulp. Een goed beeld van deze doelgroep en een duidelijke visie op behandeling en begeleiding zou ertoe moeten leiden dat eerder passende ondersteuning geboden wordt waarmee de zware vorm van zorg in een OBC voorkomen kan worden dan wel zo kortdurend mogelijk kan zijn.

De JA heeft bij het bespreken van de onderzoeksresultaten nadrukkelijk de oproep gedaan aan partijen om bovenstaande constatering ter hand te nemen en hier stappen in te zetten. De JA ziet dit als een absolute randvoorwaarde, vooral om het OBC-landschap kwantitatief en kwalitatief goed vorm te (laten) geven en verdere stappen te kunnen zetten in het streven naar een behandeling/begeleiding 'zo thuis als mogelijk'. Begin december wordt een vervolgbijeenkomst gepland onder leiding van de JA waarin zowel vanuit de zijde van de jeugdhulpaanbieders als van de zijde van de opdrachtgevers plannen worden gepresenteerd hoe zij invulling geven aan bovenstaande vraagstukken.

Aanpak van de knelpunten

Uit beide rapporten zijn knelpunten en risico's rondom de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdhulp naar voren gekomen, die vragen om actie van verschillende partijen in het veld. Gemene deler in de onderzoeken is dat er in de sector een gebrek bestaat aan inzicht op in-, door- en uitstroom. Daardoor is sturing op de drie breed ervaren knelpunten in de jeugdhulp: tijdige en passende zorg, personeel en kosten niet of nauwelijks mogelijk. Het bewerkstelligen van uniformiteit in het gehanteerde begrippenkader is een noodzakelijke voorwaarde voor het genereren van inzicht en het realiseren van vereenvoudiging in het stelsel.

De JA speelt vanzelfsprekend een belangrijke rol in het signaleren van (huidige en toekomstige) continuïteitsproblemen en de ondersteuning van het veld daarbij; onder andere door de activiteiten in het kader van casuïstiek en door de activiteiten die worden verricht in het kader van het verbeteren van de informatiepositie in de jeugdsector. In 2021 is de JA conform afspraak in het Convenant Bevorderen continuïteit jeugdhulp gestart met een pilot, welke belangrijkste uitkomsten zal gaan bieden voor (moeilijkheden in) het zicht op in-, door-

¹ Een orthopedagogisch behandelcentrum biedt intensieve hulp en zorg aan gezinnen met kinderen tot 23 jaar met een licht verstandelijke beperking of sterk gedragsgestoorde kinderen.

en uitstroom. Daarnaast leidt deze pilot tot betere vroegsignalering van risico's met betrekking tot discontinuïteit van jeugdhulp.

Op bovengenoemde knelpunten is door verschillende partijen een aantal initiatieven in gang gezet. Zo worden in de Hervormingsagenda afspraken gemaakt over onder meer data en monitoring, regionalisering en inkoop en administratieve lasten. De JA draagt daar graag aan bij door het inzetten van haar kennis en expertise van het veld. Aanvullend hieraan wil ik ten slotte drie belangrijke aandachtspunten voor de continuïteit van jeugdhulp meegeven:

- Het daadwerkelijk oplossen van (bestaande of toekomstige) knelpunten en het op basis daarvan kunnen borgen van de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdhulp, vraagt om inzet van alle partijen, zowel in het opstellen van de Hervormingsagenda als in de uitvoering op regionaal en lokaal niveau. Vooral het samenspel tussen gemeenten en aanbieders is hierin cruciaal.
- Alle partners in het stelsel dienen zich voor te bereiden op een situatie van zodanige krapte op de arbeidsmarkt dat de continuïteit van jeugdhulp niet kan worden gegarandeerd.
- Het stelsel is in ontwikkeling. Goed toezicht daarop is onontbeerlijk. Er is reeds een traject in gang gezet voor het beleggen van het toezicht op de jeugdhulpsector bij de NZa. Daarmee is echter nog niet ingevuld hoe "goed toezicht" op gemeenten en aanbieders inhoudelijk moet worden ingevuld, om de continuïteit van jeugdhulp te waarborgen. Ik adviseer u dit toezicht met de stelselpartijen vorm te geven.

Met vriendelijke groet,

Mr. drs. Karel Schuurman
Directeur Jeugdautoriteit a.i.