

Notitie Problemen in de Amsterdamse jeugdzorg in relatie tot het ROA

PvdA gemeenteraadsfractie Amsterdam

PvdA-fractie ROA

Peter Klerks¹

22 februari 2005

ROA en jeugdzorg

In Nederland is de politieke beleidsverantwoordelijkheid voor de inrichting van de jeugdzorg doorgaans opgehangen aan de provincie, met uitzondering van de grootstedelijke regio's rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In Amsterdam valt de jeugdzorg onder het Regionaal Orgaan Amsterdam. Het ROA is een samenwerkingsverband van Amsterdam en vijftien omliggende gemeenten, waarvan 56 afgevaardigde gemeenteraadsleden en wethouders het bestuur vormen. ROA voert op basis van de Kaderwet taken uit op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economie en dus ook jeugdhulpverlening. De afdeling Jeugdzorg van ROA is ondergebracht bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Amsterdam. Portefeuillehouder in het ROA-DB is Cees Loggen (VVD), wethouder Financiën van Zaanstad.

Het ROA-jaarbudget voor jeugdzorg bedraagt ongeveer 128 miljoen. Daarvan gaat ongeveer 32 miljoen naar Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA). Dit Bureau fungeert als voorportaal tot het jeugdzorgstelsel, waarbinnen vijf zorgaanbieders de meeste feitelijke activiteiten verrichten. Nog eens 60 miljoen gaat naar de zorgaanbieders, voor hulpverlening op indicatie van BJAA. In 2004 maakten circa 18.000 kinderen, jongeren en opvoeders gebruik van de diensten van BJAA. Vanaf januari 2005 vormt door invoering van de Wet op de jeugdzorg het BJAA ook de toegang voor de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen, en verder voert BJAA nu tevens jeugdbeschermingsmaatregelen uit zoals de voogdij, gezinsvoogdij en jeugdreclassering. Ook het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling is onderdeel van BJAA. Om de nabijheid te kunnen waarborgen werkt BJAA vanuit tien gedecentraliseerde vestigingen.

Wachlijsten

BJAA streeft er naar als een soort verkeersregelaar te zorgen dat jongeren in problematische omstandigheden op de juiste manier worden geholpen. Het lukt echter niet altijd om goede hulp op tijd te organiseren. De jeugdzorg in Nederland kent op veel plaatsen sinds jaar en dag wachlijsten. De nieuwe Wet op de jeugdzorg erkent sinds januari 2005 expliciet het recht op zorg, zodat zorgvragers met indicatie toegang tot de rechter hebben wanneer na een termijn van dertien weken er geen daadwerkelijk zorgtraject is gestart.

¹ Deze notitie is op 21 februari met enkele wijzigingen goedgekeurd in de gemeenteraadsfractie.

BJAA streeft er naar om binnen die termijn steeds een passend zorgaanbod te realiseren, maar dat lukt lang niet altijd. Deze notitie zet uiteen waarom moet worden aangenomen dat de jeugdhulpverlening in het ROA-gebied op dit punt eerder zal verslechteren dan verbeteren. Het is op dit moment nog onduidelijk of het ministerie van Justitie de verantwoordelijkheid neemt voor situaties waarin cliënten hun recht op tijdige hulp opeisen en daarbij schadeclaims door de rechter gehonoreerd zien. Op ROA-niveau is hiervoor nog geen regeling getroffen.

Geen geld

Over de voortdurende financiële krapte in de jeugdzorgportefeuille hebben leden van de Regioraad de afgelopen twee jaar herhaaldelijk hun zorg uitgesproken. De vraag lijkt inmiddels aan de orde of het ROA wel in staat is om een goede bestuurder voor de jeugdzorg te zijn. Waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor jeugdzorg aan een provincie is opgedragen worden de geormerkte rijksfondsen aangevuld uit eigen middelen, opgebracht door de inwoners van de provincie. Waar er zich knelpunten voordoen kan in veel gevallen wel extra geld in de begroting worden gevonden. Bij het ROA ligt dit anders: dit orgaan heeft zeer beperkte eigen inkomsten, en de reserves voor jeugdzorg zijn de afgelopen jaren vrijwel geheel uitgeput doordat tekorten op de begroting voor jeugdzorg moesten worden gedekt. De rek is er nu geheel uit; voor toekomstige tekorten bestaat feitelijk geen dekking meer. BJAA heeft ook vrijwel geen mogelijkheden om elders geld te halen: ongeveer 90% van het budget komt uit de ROA-middelen. Dit financiële knelpunt is voor een deel te verklaren doordat de provincie Noord-Holland niet bereid is om geld voor de jeugdzorg naar het ROA door te geleiden, hoewel Amsterdamse en andere ROA-burgers via de belastingen wel aan de provincie betalen. Om die reden zijn kinderen die op jeugdzorg zijn aangewezen buiten het ROA-gebied misschien wel beter af. Voor de gemeente Amsterdam was deze situatie zo onbevredigend dat werd besloten om voor 2005 als enige gemeente in Nederland ongeveer een miljoen aan eigen middelen in de jeugdzorg te investeren. Wethouder Aboutaleb heeft inmiddels in de praktijk laten blijken dat hij misstanden door uitblijvende jeugdzorg doortastend te lijf gaat en zonodig gemeenteambtenaren opdracht geeft om daadwerkelijk op te treden. Ook op andere manieren tracht Amsterdam de jeugdzorg te intensiveren: zo wordt gewerkt aan een gemeenschappelijk cliëntenbestand voor alle jeugdinstanties.

Miljoenentekort?

De financiële situatie rond jeugdzorg in het ROA-gebied toont nogal verontrustend, niet in de laatste plaats doordat de nieuwe Wet op de jeugdzorg de cliënt tijdige zorg garandeert zonder dat daarvoor van rijkswege toereikende financiële middelen beschikbaar komen. Dit levert voorzienbare knelpunten op. Begin 2005 kregen ROA-raadsleden te horen dat een korting op de doeluitkering voor jeugdbescherming voor 2005 in het verschiet ligt, terwijl er zich sinds november 2004 een sterke stijging van de productie aftekent. Dit kan betekenen dat Bureau Jeugdzorg gedurende twee jaar 650.000 Euro per

jaar uit eigen middelen dient voor te schieten, en daarvoor zijn de reserves niet toereikend. Het ROA kan hierin geen soelaas bieden. Een tweede risico ligt in een negatieve egaliseringsreserve van enkele tonnen die de sector Jeugdbescherming 'meekreeg' van het ministerie van Justitie bij de overdracht in januari 2005. Een derde tekort tekent zich af bij de William Schrikker groep, een belangrijke zorgaanbieder die op basis van trendanalyse een begroting voor jeugdbescherming nodig acht van bijna 28 miljoen, waarbij door achterblijvende doelfinanciering een exploitatietekort van circa 4 miljoen wordt voorzien. Ten vierde voorziet de Jeugdhulpverlening een exploitatietekort van enkele tonnen vanwege ontoereikende lump sum-financiering, en verwacht (ten vijfde) ook de Jeugdreclassering vanwege een subsidieplafond een exploitatieprobleem. Op basis van trendanalyse van de wachtlijsten kan ROA-breed bij het opeisen van hulp bij verlopen van de 13 weken-termijn nog eens een tekort van maximaal 3,6 miljoen op jaarbasis ontstaan.

Alles bijeen tekent zich zodoende een exploitatietekort van ongeveer 8 miljoen af voor 2005, die niet door het aanspreken van reserves of op andere manieren kan worden opgevangen. De burgers van ROA-gemeenten gaan dat wellicht volgend jaar merken, wanneer ter dekking van tekorten de afdracht aan het ROA moet worden verhoogd. Met deze cijfers voor ogen wekt het geen verbazing dat de Taskforce Wachtlijsten jeugdzorg eind 2004 moest erkennen geen antwoord te hebben op de vraag of het financieel kader toereikend zal zijn om de nieuwe Wet op de jeugdzorg te kunnen uitvoeren.

Kindermishandeling

Als voorbeeld van een knellende praktijksituatie kan het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling dienen. Het AMK in het ROA-gebied kent wachtlijsten: begin 2005 stonden er 90 meldingen 'in de wacht' bij een jaarlijks totaal van circa 600 meldingen. In de praktijk betekent dit dat meldingen over kinderen die in onverantwoorde omstandigheden lijken te verkeren, stevast pas na maanden kunnen worden uitgezocht. Alleen in acute crisis-situaties lukt het nog om met veel improvisatie binnen 24 uur in te grijpen. Hoog-urgente meldingen (zoals het onthouden van noodzakelijke medische zorg) moeten gemiddeld veertien dagen wachten, voor midden-urgente meldingen (opgroeien in omstandigheden van verwaarlozing en dergelijke) is de wachttijd ongeveer driekwart jaar. Kindermishandeling staat momenteel erg in de belangstelling. Hoewel het aantal hulpvragen dan ook fors toeneemt is het AMK-budget gelimiteerd: de politiek neemt lange wachtlijsten op de koop toe. Een publiciteitscampagne rond het signaleren van kindermishandeling die het ministerie in het najaar van 2004 organiseerde, leverde voor het AMK binnen BJAA zo'n 25% extra meldingen op. Voor de opvang daarvan waren echter geen aanvullende middelen beschikbaar gesteld, zodat de wachtlijsten navenant groeiden. Heel anders is dit bijvoorbeeld geregeld in de provincie Overijssel, waar de politiek voldoende geld beschikbaar stelt om aan onacceptabele situaties een eind te maken. Men kent daar inmiddels geen wachtlijsten meer.

Het voorbeeld van het AMK staat in feite model voor het hele Bureau Jeugdzorg, dat ondanks een trendmatige groei van ongeveer 8 procent werkt op een budget dat vanuit de

rijksoverheid voor twee jaar is vastgelegd. De benodigde middelen voor adequate hulpverlening zijn er niet en de jongeren staan in de kou. Binnen enkele maanden zijn dan ook rechtszaken te voorzien.

ROA-structuur belemmert

De politieke verantwoordelijkheid voor de inrichting van de Jeugdzorg ligt zoals gezegd doorgaans bij de provincie. De problematiek rond wachtlijsten en onvoldoende afstemming tussen instanties binnen de jeugdzorg doet zich overal voor: relatief gezien doet het ROA het in vergelijking met diverse provincies niet eens zo slecht. Op sommige onderdelen loopt de jeugdzorg in en rond Amsterdam zelfs voorop: zo worden vanaf dit jaar alle cliënten met een uniek nummer geregistreerd, wat het mogelijk maakt de effectiviteit van de geboden zorg door nametingen vast te stellen en te optimaliseren. Ook een samenwerkingsvorm als de Jeugdzorgadviesteams, gericht op de jeugd van 4-12 jaar, is erg effectief gebleken. Toch zijn er twee redenen waarom de ROA-structuur op zichzelf een hinderpaal kan zijn in het bevorderen van een doelmatige jeugdzorg.

Een eerste reden is dat het dagelijks bestuur en de raadsleden van het ROA niet in staat zijn om voldoende deskundigheid en tijd in hun taak te investeren om deze optimaal uit te oefenen en voor de belangen van de burgers op te komen. De portefeuillehouder jeugdzorg in de ROA is, anders dan een gedeputeerde in Provinciale Staten, ook nog drukbezet wethouder op een ander vakgebied. Zijn aandacht voor de jeugdzorgportefeuille is daardoor beperkt en hij leunt zwaar op de -zeer bekwame- DMO-ambtenaren. De ROA-raad komt viermaal per jaar bijeen in wat te vaak lijkt op formele stempelsessies. Het verschil met de inhoudelijk grondig voorbereide gemeenteraadsvergaderingen is treffend. Voor jeugdzorg was er tot voor twee jaar zelfs geen eigen commissie, en nu die op verzoek van enkele raadsleden wel is ingericht laat daar steevast het merendeel van de leden verstek gaan. De afstand tot wat er op de werkvloer gebeurt is veel groter dan in de gemeenten, en de betrokkenheid is navenant gering. Het in gemeenten gebruikelijke duaal vormgeven van het jeugdbeleid door middel van amendementen en moties komt in de ROA totaal niet voor.

Een tweede structurele beperking schuilt in de begrotingsstructuur van het ROA. Op provinciaal niveau is de totale begroting van en dergelijke omvang dat er allerlei verschuivingen mogelijk zijn. Door middel van verplaatsingen, vrijval, voorschotten en in het uiterste geval het inzetten van reserves kunnen kleine en grotere 'rampen' veelal worden voorkomen. Het ROA werkt heel anders. Toen de begroting over 2004 dreigde klem te lopen omdat een reorganisatie van de jeugdzorg extra kosten met zich meebracht, moest noodgedwongen vrijwel de gehele nog beschikbare reserve binnen de portefeuille van enkele tonnen worden ingezet. Op een jaarlijkse jeugdzorgbegroting van 128 miljoen Euro bedragen de reserves nu nog enkele tonnen, terwijl de instellingen waarschuwen voor tekorten van enkele miljoenen voor de periode 2005-2006.

Zorgbehoevende jongeren achter tralies

De afgelopen tijd maakten de media herhaaldelijk melding van de plaatsing van niet-criminele jongeren met ernstige problemen in justitiële jeugdinrichtingen door gebrek aan plaatsen in reguliere verzorgingshuizen. Deze problemen doen zich in het ROA-gebied in versterkte mate voor. Jeugdinstituten benaderden onlangs het departement van VWS voor subsidiëring van 'de Koppeling', een nieuw in te richten besloten voorziening voor dergelijke jongeren in Amsterdam. Dit initiatief zou verlichting moeten brengen in het zuidelijk deel van de provincie Noord-Holland, waar nu vrijwel geen opvangfaciliteiten beschikbaar zijn. Het ROA-bestuur ondersteunt het verzoek, maar de provincie weigert medewerking en koerst in plaats daarvan op een project in Den Helder. Dit maakt de kans op verwezenlijking van deze hoognodige voorziening bepaald niet groter. De provincie stelde zich in de afgelopen periode tegenover verzoeken vanuit het ROA om samenwerking in de jeugdzorg steevast afwijzend op.

Actie geboden

Een elementair inzicht in de jeugdhulpverlening is dat ingrijpen bij problemen snel, vroegtijdig en consequent moet gebeuren. Op dit moment slaagt de jeugdzorg in het ROA-gebied daar onvoldoende in. Het is geen uniek probleem: elders in het land doen zich ook wachtlijsten en kwaliteitsproblemen in de uitvoering voor. Er zijn dan echter meer mogelijkheden om te investeren en knelpunten aan te pakken. Zo stelt in meerdere provincies de politiek zich op het standpunt dat wachtlijsten bij de meldpunten voor kindermishandeling onacceptabel zijn. Men maakt dat vervolgens ook waar door voldoende middelen beschikbaar te stellen om ieder kind in een urgente situatie direct te kunnen helpen. Door te weinig in de jeugdzorg (met name preventief) te investeren ontstaan er later veel grotere problemen: kinderen die in problematische omstandigheden opgroeien lukt het als jongvolwassene vaak niet een harmonieus bestaan op te bouwen. Dat levert opnieuw slechte opvoedingssituaties op, maar ook asociaal gedrag en criminaliteit. Investeren in een goede opvoeding is niet alleen op ethische gronden van belang ten behoeve van het kind, maar het is ook in materiële zin in het belang van de samenleving.

De politieke vraag is nu: waar ligt de oplossing? De jeugdzorg bij de gemeenten leggen is onmogelijk; zij krijgen de rijksmiddelen niet, en de hagefnieuwe wet op de jeugdzorg maakt snelle wetswijziging onwaarschijnlijk. Amsterdam zou misschien haar eigen boontjes kunnen doppen, maar solidariteit en doelmatigheid gebieden om hierin samen op te trekken. Jeugdzorg naar de provincie en weg bij het ROA lijkt gezien de zeer afstandelijke opstelling van die zijde geen zinvolle optie. Zo blijft het ROA als enige mogelijkheid over, maar dan met een herziene budgetstructuur, een krachtiger politieke aansturing van de jeugdzorg en meer betrokkenheid bij de ROA-raadsleden.

Tallose voorbeelden bewijzen dat teveel functionarissen zich bemoeien met het kind, dat ondertussen in de kou blijft staan. Amsterdam ziet radicale oplossingen voor de stroperige ketenproblematiek: waar iedereen het laat afweten moet het lokaal gezag zonedig hulp kunnen afdwingen. Genoeg vergaderd en gerapporteerd. Het wordt tijd voor actie.