

# De kracht van wijd reiken

ADVIES OM DE TRANSFORMATIE VAN DE JEUGDHULP TE LATEN  
SLAGEN

*Eindrapport en advies van het VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht*



*Hoe als je je  
hoe  
als je je  
met zorgeloosheid  
kon omringen  
en dat dat  
je ruimte  
was*

***Bert Schierbeek***

**Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht, maart 2020**  
In opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten

Leden:

<i>José Manshanden (Voorzitter)</i>	<i>Jan van Hoek</i>
<i>Reggie Lawa</i>	<i>Jan Kees Helderman</i>
<i>Albert Jan Kruijer</i>	<i>Mattias Gijsbertsen</i>
<i>Ans van de Maat</i>	<i>Marianne de Bie</i>
<i>Bert Wieneen</i>	<i>Matthijs Riemens</i>
<i>Chaim Huijser</i>	<i>Petra van Buren</i>
<i>Guuske Ledoux</i>	<i>Maaïke Zunderdorp (Secretaris)</i>

# Inhoud

---

## **Advies in het kort / 4**

### **1 Waarom dit advies? / 5**

Zomer 2019 heeft de VNG aan het Expertiseteam gevraagd om de reikwijdte van de jeugdhulpplicht tegen het licht te houden. Dit hoofdstuk schetst de historische context en het probleem: gemeenten kampen met grote tekorten terwijl de vraag naar jeugdhulp groeit. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk beschreven hoe het Expertiseteam de vraag die aan haar is gesteld heeft benaderd.

### **2 Waarom zijn de transformatiedoelen nog onvoldoende bereikt? / 8**

Dit hoofdstuk geeft een analyse van de ontstane situatie: hoe komt het dat de vraag naar jeugdhulp nog steeds groeit? Wat maakt de transformatie zo lastig? Het Expertiseteam ziet drie redenen: maatschappelijke ontwikkelingen, te weinig aandacht voor de transformatie en het feit dat domein-overstijgend werken lastig is.

### **3 Perspectief op verbetering: bouwstenen voor een ontwikkelagenda / 13**

Hoe kunnen we de jeugdhulp echt verbeteren? Dit hoofdstuk biedt vijf bouwstenen voor een lokale en regionale ontwikkelagenda. Deze agenda helpt om positieve ontwikkelingen te versterken en onwenselijke trends om te buigen. Inclusief aanwijzingen voor het Rijk.

## **Bijlagen / 24**

Opdracht aan het Expertiseteam en aanpak

# Advies in het kort

---

## Geen nieuwe wetswijziging

Het Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht kreeg in 2019 opdracht van de VNG om de reikwijdte van de jeugdhulpplicht te doordenken en te bekijken of een nadere gemeentelijke of wettelijke afbakening nodig is. Nu, een half jaar later, is de conclusie van het Expertiseteam dat de oplossing niet gezocht moet worden in nieuwe wetswijzigingen. Het is ook niet zinvol om de jeugdhulpplicht of de toegang tot jeugdhulp wettelijk te begrenzen. Deze oplossingen doen geen recht aan de analyse van de oorzaken van het toenemend jeugdhulpgebruik en de dilemma's die zich in het transformatieproces voordoen. Juist de openheid van de wet biedt mogelijkheden en zou een voorbeeld moeten zijn voor andere wetten.

## Echt transformeren

Het Expertiseteam is ervan overtuigd dat de sleutel ligt in de transformatie. Het beste antwoord op vragen over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht vind je door naar het hele stelsel<sup>1</sup> te kijken, door écht te transformeren en daardoor schaarse middelen zo slim mogelijk in te zetten.

Dit betekent ook: goed kijken naar wat er in de jeugdhulp gebeurt en het gesprek aangaan over wat gewenste en ongewenste ontwikkelingen zijn. Voer dit gesprek met alle partners, ook cliëntenvertegenwoordigers. De Jeugdwet biedt voldoende mogelijkheden om het anders en beter te doen en ook om goed te kunnen sturen. Er is steeds meer besef van hoe het beter kan. Maar die mogelijkheden moeten wel benut worden.

## Vijf bouwstenen

Wat is er nodig om binnen een gemeente of regio tot een goed werkend jeugdhulpstelsel te komen? In dit advies staan vijf bouwstenen voor een ontwikkelagenda:

1. Differentiëren naar vragen van kinderen en hun ouders.
2. Het ontzorglandschap en het goede gesprek over opvoeden en opgroeien.
3. Maken van consistente inrichtingskeuzes.
4. Aangaan duurzaam partnerschap met een beperkt aantal partners.
5. De kokers doorbreken en een alternatief aanbod ontwikkelen.

## Randvoorwaarden

Het Expertiseteam is hoopvol, maar benadrukt dat bouwen aan de transformatie geen 'quick fix' is. Werken aan de transformatie vraagt tijd, financiële middelen en politieke ruimte.

### Opdracht aan Expertiseteam

De VNG heeft september 2019 het Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht ingesteld. Opdracht: de reikwijdte van de jeugdhulpplicht doordenken, bekijken of een nadere gemeentelijke of wettelijke afbakening nodig is en zo ja welke. In het Expertiseteam zitten gemeentebestuurders, wetenschappers, jeugdhulpaanbieders en een vertegenwoordiger van cliënten.

---

<sup>1</sup> Jeugdwet, Wet langdurige zorg, Zorgverzekeringswet, onderwijs en kinderopvang, JGZ, wonen, welzijn, armoede, etc.

# 1. Waarom dit advies?

---

*Dit advies is opgesteld door het Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht. Zomer 2019 heeft de VNG aan het Expertiseteam gevraagd om de reikwijdte van de jeugdhulpplicht tegen het licht te houden.<sup>2</sup> Dit hoofdstuk schetst de historische context en het probleem: gemeenten kampen met grote tekorten terwijl de vraag naar jeugdhulp groeit. Ook staan we stil bij de wijze waarop het Expertiseteam de vraag aan haar heeft benaderd.*

Veel gemeenten kampen met grote tekorten op de jeugdhulp.<sup>3</sup> De Jeugdwet heeft een open karakter. Gemeenten worstelen daardoor met de afbakening van de jeugdhulp, de gemeentelijke toegang, de invloed van wettelijke verwijzers en de andere wettelijke kaders.<sup>4</sup> Er zijn gemeenten die voortgang boeken, maar tegelijk wordt de noodklok geluid over de kwaliteit en snelheid van de jeugdhulp. De transformatie staat nog in de kinderschoenen.

De afgelopen maanden en de komende tijd worden er allerlei onderzoeken gedaan die een duiding moeten geven aan de tekorten en mogelijke oplossingen. De uitkomsten van deze onderzoeken zouden moeten bijdragen aan het creëren van een beter en beter beheersbaar jeugdstelsel en de transformatie bespoedigen.

## 2015: gemeenten aan zet

Het is vijf jaar geleden dat gemeenten de verantwoordelijkheid kregen voor de zorg voor de jeugd. De gedachte achter deze decentralisatie was: gemeenten staan dicht bij de burger dan de provincie en het Rijk en zijn daardoor beter in staat om maatwerk en een integrale aanpak voor kind en gezin te realiseren. De decentralisatie ging gepaard met een korting op het macrobudget, vanuit de veronderstelling van zowel het Rijk als de gemeenten dat het goedkoper kon.

De Jeugdwet uit 2015 had als hoofddoel: het jeugdstelsel eenvoudiger, effectiever en efficiënter maken. Het uiteindelijke doel was: de eigen kracht van de jongere versterken, het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving vergroten en op tijd passende hulp en zorg bieden. Bijzonder aan deze wet is dat de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp naar de gemeenten ging. En dat was een ingrijpende stelselverandering.

De noodzaak voor een stelselverandering kwam voort uit de constatering dat de hulp aan kind en gezin te versnipperd was vanwege de verschillende systemen, verantwoordelijkheden en financieringsstromen. Er was een te grote druk op de gespecialiseerde zorg en er werd te weinig gebruik gemaakt van preventie en lichtere ondersteuning. Er werd te weinig uitgegaan van de eigen kracht van

### Jeugdwet: de drie transformatiedoelen

1. De juiste hulp op maat, minder dure gespecialiseerde zorg. Meer inzet op preventie, uitgaan van de eigen kracht, de-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren. Vanuit het idee dat tijdig inzetten van de juiste hulp op maat de vraag om dure specialistische zorg vermindert.
2. Meer samenhang binnen de jeugdhulp aan jeugdigen en gezinnen, betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg. Eén gezin, één plan, één regisseur.
3. Meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden, vermindering van de regeldruk.

*Bron: ZonMw (2018) Eerste evaluatie Jeugdwet*

---

<sup>2</sup> Zie bijlage 1 voor de opdracht aan het Expertiseteam.

<sup>3</sup> Waar wij jeugdhulp schrijven bedoelen wij ook jeugdbescherming en jeugdreclassering, mits niet anders aangegeven

<sup>4</sup> De Jonge, H., Blokhuis, P. (2019). Uitkomsten voorjaarsnotabesluitvorming jeugdzorg en ggz [Kamerbrief].

een gezin en jeugdige en afwijkend gedrag werd onnodig gemedicaliseerd.<sup>5</sup> Ook bleek de toegang bij bureau Jeugdzorg niet laagdrempelig genoeg. Door de gemeente verantwoordelijk te maken voor de hele keten van jeugdhulp was de verwachting dat de sturing zou verbeteren, de samenwerking tussen partijen zou versterken en integrale hulp op maat beter tot stand zou komen.

### Streven naar een beter jeugdstelsel is niet nieuw

Er wordt al tientallen jaren gewerkt aan verbetering van het jeugdstelsel. Sinds 1974 zijn er verschillende stelselwijzigingen/interventies geweest. Elke keer met de volgende doelen: beter luisteren naar cliënten, versterken van preventief jeugdbeleid en de ondersteuning op lokaal niveau, meer samenhang creëren in specialistische jeugdhulpverlening en jeugdbescherming op regionaal niveau, de hulp inbedden in de leefwereld van de gezinnen en het verbeteren van de samenwerking met het onderwijs. Ook betere toegang en regionale samenwerking in de jeugdhulp staan al sinds 1974 op de agenda, evenals wachlijsten en tekorten.<sup>6</sup> Toch lukt het keer op keer niet om die verbeteringen te realiseren. Waarna een nieuwe wijziging wordt doorgevoerd.

### 2020: en nu?

We zijn nu vijf jaar verder na de laatste stelselwijziging. De ene gemeente boekt voortgang en succes, de ander blijft nog achter. Er is sprake van een langgerekt peloton. Er zijn succesverhalen, maar tegelijkertijd wordt er ook vanuit de inspecties de noodklok geluid over de kwaliteit en snelheid van de jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Recentelijk bleek uit een benchmark onder 26 gemeenten<sup>7</sup> dat het merendeel van de onderzochte gemeenten nog geen stabiel functionerend jeugdstelsel heeft. Alle onderzochte gemeenten zijn nog volop bezig met transformatieopgaven. Het lukt gemeenten en professionals nog onvoldoende om integraal en domein-overstijgend te werken. Professionals ervaren niet genoeg ruimte om te doen wat nodig is. De eerste evaluatie van de Jeugdwet laat zien: de transformatiebeweging staat nog in de kinderschoenen.<sup>8</sup>

### De vraag groeit

De vraag naar jeugdhulp is enorm gegroeid en groeit nog steeds. Kreeg twintig jaar geleden ongeveer 1 op de 27 kinderen en jongeren jeugdhulp, nu is dat 1 op de 10<sup>9</sup>, met de verwachting dat dit verder zal stijgen. De toename van het gebruik zit vooral in de ambulante zorg, maar er is geen afname te zien van de intensieve zorgvormen zoals residentiële hulp.<sup>10</sup> Enerzijds kan deze groei worden verklaard doordat er nu kinderen jeugdhulp ontvangen die vroeger niet in beeld waren. Maar aan de andere kant kan het zo zijn dat meer kinderen problemen ervaren. Overigens is het van belang om er rekening mee te houden dat de groep jeugdhulpgebruikers enorm divers is. Het gaat om kinderen en gezinnen die lichte opvoedondersteuning ontvangen tot en met gezinnen met een veiligheidsrisico en uithuisplaatsingen. Het gaat om kinderen met ondersteuning op het gebied van dyslexie tot en met kinderen met een ernstige en meervoudige handicap die heel veel zorg nodig hebben.

---

<sup>5</sup> ZonMw. (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet.

<sup>6</sup> Nji. De Geschiedenis van het jeugdstelsel. Geraadpleegd via: <https://www.nji.nl/nl/Wet-en-regelgeving/De-geschiedenis-van-het-jeugdstelsel>

<sup>7</sup> Significant. (2019). Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten.

<sup>8</sup> ZonMw. (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet

<sup>9</sup> CBS. (2019). Jaarrapportage Landelijke Jeugdmonitor 2019. *In 2018 kregen 428 kinderen/jongeren (tot 23 jaar) Jeugdzorg, dat is bijna 1 op de 10. De cijfers voor 2019 zijn nog 'voorlopig'. In de eerste helft van 2019 kregen 1 op de 12 kinderen/jongeren jeugdzorg, de definitieve cijfers zijn vaak 5 à 6 % hoger dan de voorlopige resultaten gedurende het jaar.*

<sup>10</sup> Nji. (2019). Het groeiend jeugdzorggebruik, duiding en aanpak.

## Roep om afbakening

De Jeugdwet heeft een breed en open karakter, zeker in vergelijking met wetten buiten het gemeentelijk domein. Het gebrek aan kaders geeft vrijheid, maar zorgt ook voor discussie over grensgebieden. Omdat aanpalende wetten steviger zijn afgebakend dan de open Jeugdwet, komen kinderen met een hulpvraag op het grensgebied van jeugdhulp en bijvoorbeeld onderwijs of de Wet langdurige zorg relatief vaak terecht in de Jeugdwet. Dit leidt er toe dat de Jeugdwet vaak functioneert als het ‘putje’ van het sociaal domein. Een paar voorbeelden: Gezinnen die wegens huurschulden een vonnis uithuiszetting ontvangen, waardoor de kinderen in crisispleegzorg terecht komen, betaald vanuit de Jeugdwet. Kinderen die geen passend onderwijs ontvangen en thuiszitten, krijgen vaak wel begeleiding vanuit de jeugdwet. Waar indicatiestellers van het zorgkantoor twijfelen over het langdurige karakter van een diagnose, wordt er een beroep gedaan op de Jeugdwet. Waar verschillende aanbieders, financiers en gemeenten elkaar tegenspreken is verlenging van de jeugdhulp soms de oplossing. Veel gemeenten vinden dan ook dat er in toenemende mate een (onterecht) beroep wordt gedaan op de gemeente. Ze roepen om nadere afbakening van de Jeugdwet, mede ingegeven door de financiële druk.

## Benadering Expertiseteam

In deze context moet de opdracht aan het Expertiseteam gezien worden. De opdracht<sup>11</sup> gaat expliciet over het onderzoeken van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht. Vanuit een juridische interpretatie gaat het dan over de vraag in welke mate de jeugdhulpplicht al dan niet te ver reikt. Volgens het Expertiseteam is het verder inperken van de jeugdwet echter een heilloze weg. De openheid van de Jeugdwet is een groot goed: de openheid geeft vrijheid om – over de grenzen van wetten heen – te doen wat nodig is. Het categorisch verbieden van bepaalde vormen van jeugdhulp maakt maatwerk onmogelijk en gaat voorbij aan de beleidsvrijheid van gemeenten. Niet het open karakter van de jeugdwet is het voornaamste probleem, maar eerder de combinatie met het gesloten karakter van de aanpalende wetten. Er bestaan geen ‘quick fixes’ en zeker geen juridische ‘quick fixes’.

Het Expertiseteam heeft de vraag benadert vanuit het idee dat breder moet worden gekeken dan enkel vanuit de Jeugdwet en vanuit meerdere perspectieven dan enkel een juridische. De verbetering die nodig is vraagt serieuze inzet van veel partijen met een ontwikkelgerichte aanpak.

---

<sup>11</sup> Zie bijlage 1

## 2. Waarom zijn de transformatiedoelen nog onvoldoende bereikt?

---

*Dit hoofdstuk geeft een analyse van de ontstane situatie: hoe komt het dat - ondanks alle goede bedoelingen, inzet, meerdere stelselwijzigingen, interventies en adviezen - het nog onvoldoende is gelukt om de transformatiedoelen te bereiken? Wat maakt het zo lastig? Het Expertiseteam ziet drie redenen: maatschappelijke ontwikkelingen, te weinig aandacht voor de transformatie en het feit dat domein-overstijgend werken lastig is.*

### Reden 1: maatschappelijke ontwikkelingen werken tegen

Er zijn maatschappelijke trends en ontwikkelingen waardoor het onvoldoende lukt om de jeugdhulp te verbeteren.

#### *Geloof in maakbaarheid*

Er is een algemene trend te zien dat we verwachten dat alles te maken en te herstellen is. Als het om de jeugdhulp gaat, geloven we dat we met regels en beleid alle problemen kunnen oplossen, maar dit is maar tot op zekere hoogte het geval.<sup>12</sup> Het maatschappelijke geloof in maakbaarheid versterkt het ongeduld wat betreft jeugdbeleid. Er wordt bij ineffectiviteit van jeugdhulp te snel gewezen naar een falend systeem. Niet alle oplossingen kunnen echter worden verwacht van een systeem, de werkelijkheid is complexer.

#### *Individualisering, prestatiedruk en geluksnorm*

We lijken steeds minder te accepteren dat obstakels en strubbelingen bij het ontwikkelingspad van kinderen horen.<sup>12</sup> De individualisering zorgt er bovendien voor dat zowel succes als falen steeds meer wordt gezien als de eigen verantwoordelijkheid van kind en ouder. Er is sprake van een hogere geluksnorm dan voorheen, een hoge prestatiedruk en hoge verwachtingen. Dit leidt ertoe dat er steeds vaker professionele hulp wordt gezocht voor alledaagse problemen en voor gedrag dat afwijkt van het gedrag van anderen.

“Ik vergelijk onze tijdgeest met een speedboot [...]. Die boot vaart heel snel, en vooraan staan blitse jongens in dure pakken met hun haren in de wind magnumflessen champagne leeg te spuiten, terwijl hun mooie vrouwen kirren van plezier. Maar achteraan vallen mensen uit de boot, omdat het zo snel gaat en er geen relingen zijn. Door het geraas horen de succesboys dat niet. En achter die speedboot varen wij, de psychiaters en de psychologen, in rubberbootjes. Wij vissen de overboord gevallen sukkelars op en geven ze droge kleren. [...] Die speedboot moet trager varen, en achteraan moet er een stevige reling komen, een sterke sociale zekerheid, zodat minder mensen in het water vallen. Want vergis u niet: de meesten hebben geen psychiatrische afwijkingen, maar zijn gewone mensen die de ratrace niet meer aankunnen.

Dirk de Wachter in *De Morgen*, 7 januari 2020

#### *Gelijkheidsprincipe*

Een van de doelstellingen van de Jeugdwet is het bieden van maatwerk: doen wat nodig is”, wat per kind en per gezin kan verschillen. Het gaat niet om ‘ieder het gelijke geven’, maar om ‘ieder het zijne geven’.<sup>13</sup> Toch blijkt dit in de praktijk niet makkelijk, omdat we tegelijk te maken hebben met gelijkheidsdenken bij het toekennen van publieke voorzieningen. De dominante gedachte is dat publieke voorzieningen voor iedereen beschikbaar moeten zijn.<sup>14</sup> De Jeugdwet vraagt van overheid en samenleving om verschillen te

<sup>12</sup>Nji. (2019). Het groeiend jeugdverzorgingsgebruik, duiding en aanpak.

<sup>13</sup> Donner, J.P.H. (2016). Toespraak Divosa-Voorjaarscongres 2016. Laat je niet gek maken.

<sup>14</sup> RMO. (2006) Verschil maken, eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat.



accepteren en uitzonderingen te maken. Dat is niet makkelijk: het gelijkheidsprincipe zit diep verankerd in zowel overheid als samenleving.<sup>15</sup>

### *Incidentenvrees*

De overheid heeft de neiging om telkens in te grijpen in het jeugdbeleid. Dat is te verklaren vanuit het mijden van risico's en het voorkomen van schrijnende incidenten. Incidenten (zoals Alicia en Savannah) die pijnlijk duidelijk maken dat jeugdhulp verkeerd kan uitpakken voor kinderen. Schrijnende incidenten creëren een roep om in te grijpen, om meer te sturen en om risico's en problemen sneller te signaleren. Daarmee wordt er onvoldoende maatschappelijke en politieke aandacht besteed aan de werkelijke preventie: hoe voorkomen we dat er problemen ontstaan?

### *Focus op individuele interventies*

De maatschappelijke dienstverlening is in de loop van de jaren verzakelijkt. Dit heeft gezorgd voor meer standaarden en protocollen. De RMO constateert dat deze verzakelijking in de jeugdhulp heeft geleid tot handelingsverlegenheid bij professionals.<sup>15</sup> Professionals zijn daardoor te vaak geneigd om voor individuele (bewezen) interventies te kiezen. Dat gebeurt ook in situaties waar de oorzaak van de problemen het individuele niveau overstijgt, in situaties die vragen om het versterken van de sociale omgeving of het stimuleren van het eigen netwerk. Zo blijkt uit onderzoek dat bijvoorbeeld in gevallen van trauma's en veel negatieve jeugdervaringen individuele interventies zinloos zijn als er niet eerst/ook aan het leefklimaat en de directe omgeving (gezin, school) wordt gewerkt.<sup>16</sup>

### *Reden 2: er is te weinig aandacht voor de transformatie*

De transformatie vraagt om veranderingen in werkwijzen, handelen en denken van professionals, burger/kinderen, beleidsmedewerkers, bestuurders en politici. Het is een langdurig proces waarin ruimte nodig is om samen te ontwikkelen, te creëren en te innoveren. Tot nog toe is er vooral gericht op bestuurlijke veranderingen en te weinig op een inhoudelijke koersverandering, terwijl de eerste dienend zou moeten zijn aan de tweede. In gemeentelijke visies wordt weliswaar ingezet op een versterking van de leefomgeving, de integrale werkwijze en ruimte voor professionals. Maar van een consistente doorleving en uitvoering in de praktijk (bijvoorbeeld in de aanbesteding) is nog onvoldoende sprake.

Er zijn verschillende zaken aan te wijzen die de aandacht van de transformatie hebben afgeleid en die de transformatie in de weg staan.

### *Een stelselwijziging staat transformatie en innovatie in de weg*

Het jeugdstelsel is gewijzigd om te transformeren en te innoveren. Een gerechtvaardigde keuze, omdat de zorg passender, meer integraal, laagdrempeliger en dichterbij moest, meer gericht op het kind en het gezin. Paradoxaal genoeg leidt een stelselwijziging op zichzelf juist af van de transformatie door de onrust en onzekerheid die een stelselwijziging met zich meebrengt. In de laatste stelselwijziging is dit nog eens verergerd doordat de schaal waarop aanbieders actief zijn groter was dan de schaal van de decentralisaties en doordat de stelselwijziging gepaard ging met een financiële korting. De onzekerheid die hiermee is gecreëerd, zorgde ervoor dat sommige aanbieders zijn gaan inzetten op organisatiebehoud, in plaats van op innovatie, en op concurrentie in plaats van op samenwerking.

### *Er is te weinig geld voor innovatie*

De transformatie vraagt om een andere organisatie van de zorg: van meer aandacht voor preventie, via een brede blik op de hulpvraag tot intensieve, specialistische hulp dicht bij huis. Het bleek na de invoering van de Jeugdwet echter lastig dat er voor de combinatie van zorgcontinuïteit en innovatie

<sup>15</sup> RMO. (2014). Leren innoveren in het sociaal domein.

<sup>16</sup> Helm, P. (2018). Hoop op het gewone leven voor kinderen die het niet getroffen hebben. Jeugdbeleid.

weinig budgettaire ruimte was<sup>17</sup>, zeker in combinatie met een grotere toestroom en meer zorg dichterbij huis. De korting van vijftien procent in combinatie met een dergelijke grote verandering is op zijn minst ongelukkig te noemen. Gemeenten zoeken naar maatregelen gericht op het bewaken van het budget en zoeken naar meer controle en grip op de uitvoering. Dat resulteert vaak in kortetermijnoplossingen en discussies over grensgebieden die de realisatie van inhoudelijke doelen in de weg kunnen staan.<sup>18</sup> Gemeenten hebben vanaf het begin vooral gestuurd op het inregelen en de financiën en veel minder op de inhoud en een daadwerkelijke transformatie.

#### *Omgaan met verschillen in schaalgrootte vormt een uitdaging*

Het kabinet<sup>19</sup> stelde aanvankelijk dat de decentralisaties in principe zouden gaan naar de 100.000+ gemeenten. Reden: een zekere schaalgrootte is wenselijk om te kunnen voorzien in kennis, kunde, bestuurskracht en om ook specialistische vormen van jeugdhulp betaalbaar en beschikbaar te houden.

De gemeentelijke herindeling is er niet gekomen, maar de decentralisatie is wel doorgegaan en gemeenten hebben een opschalingskorting gekregen die nog steeds financieel doorwerkt. Voor een aantal vormen van jeugdhulp werken gemeenten nu (boven)regionaal samen om de benodigde schaalgrootte te organiseren. In de eerste evaluatie van de Jeugdwet wordt echter geconstateerd door gemeenten dat regionale samenwerking en daarmee beslissingen over de jeugdhulp op een hoger aggregatieniveau het domein-overstijgend werken moeilijker maakt.<sup>17</sup> Ook vormt regionale samenwerking een uitdaging voor de democratische legitimiteit. In veel regio's is de governance onvoldoende geborgd, waardoor men ze soms als te vrijblijvend ervaart.

#### *Rol van het Rijk wordt niet goed ingevuld*

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de jeugdhulp, maar het Rijk wordt stelselverantwoordelijk genoemd. Dit houdt in dat de verantwoordelijke bewindspersonen toezien op het functioneren van het stelsel. In de praktijk blijkt de invulling van de stelselverantwoordelijkheid nog niet gemakkelijk: regelmatig wordt bijvoorbeeld de minister in de Tweede Kamer geroepen om verantwoording af te leggen over incidenten. Incidenten die binnen de lokale democratische verhoudingen moeten worden afgedaan.<sup>17</sup> De druk vanuit de Tweede Kamer en de media geeft aanleiding tot een veelheid aan programma's waarmee het ministerie de jeugdhulp goedbedoeld wil bijsturen. Het Rijk manifesteert zich daarmee via programma's op inhoud, terwijl gemeenten hun energie verliezen aan het systeem.<sup>20</sup> Het almaar bijsturen van het Rijk haalt de energie weg van de transformatie. De Raad voor het Openbaar Bestuur geeft daarnaast in een recent advies aan dat het Rijk met de permanente druk die ze uitoefent op gemeenten in het sociaal domein tornt aan de beleidsvrijheid van gemeenten. Daarmee doet het Rijk de doelmatigheidswinst van de decentralisaties teniet.<sup>21</sup>

#### *Groei van het aantal aanbieders en concurrentie tussen aanbieders bemoeilijkt partnerschap*

Met de invoering van de Jeugdwet is het aantal aanbieders van jeugdhulp hard gegroeid. Gemeenten contracteren vaak een groot aantal aanbieders. Dit heeft te maken met zowel de wijze waarop aanbestedingen worden vormgegeven als met het streven naar keuzevrijheid voor inwoners. Sommige aanbieders sturen op het vergroten van volumes en die zoeken naar een groter marktaandeel, tot ver over de grenzen van de eigen regio heen. De groei van het aantal aanbieders bemoeilijkt de transformatie van de jeugdhulp, omdat ze partnerschap en sturing in de weg staan. Partnerschap opbouwen met en

---

<sup>17</sup> ZonMw. (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet.

<sup>18</sup> Significant. (2019). Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten.

<sup>19</sup> Het kabinet (Rutte II) dat besloot tot de decentralisaties.

<sup>20</sup> VNG. (2019). De staat van het sociaal domein, terug-, rond- en vooruitkijken.

<sup>21</sup> ROB. (2020). Briefadvies herziening uitkeringsstelsel.

samen met aanbieders sturen is ingewikkelder met een groot aantal aanbieders, helemaal als ze met elkaar moeten concurreren.

#### *Professionals beperkt in vrijheid en vakmanschap*

Een van de transformatiedoelen is om meer ruimte en vrijheid voor professionals te creëren om de juiste integrale hulp te kunnen bieden. Uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet blijkt dat deze ruimte nog niet of onvoldoende wordt ervaren door professionals.<sup>22</sup> Dit wordt geweten aan de beleidsvrijheid die gemeenten hebben. Deze beleidsvrijheid zorgt namelijk voor veel verschillende organisatievormen, contractvormen en toezicht- en verantwoordingskaders, wat leidt tot stijging van de administratieve lasten voor zorgaanbieders. Ook is er sprake van veel verschillende toezichthouders en toetsingskaders. De mate waarin dit speelt, hangt uiteraard samen met de grootte van de instellingen en de hoeveelheid gemeenten waar zij voor werken.

In de jeugdhulp vindt het uiteindelijke werk plaats in de interactie tussen de professional en de cliënt. Naast vrijheid vraagt de transformatie daarom ook om sterke professionaliteit en vakmanschap van deze professionals. Jeugdhulpinstellingen en gemeenten moeten daarin investeren. Samen leren is belangrijk, van elkaar en met elkaar. Uit onderzoek blijkt dat jeugdprofessionals hun werk ervaren als verantwoordelijk, solistisch en vaak complex. Zij hebben behoefte aan een goede leeromgeving en meer reflectie op samenwerking met partners binnen en buiten hun organisatie.<sup>23</sup> Er is in sommige gemeenten te weinig aandacht besteed aan het versterken van de professionaliteit van professionals, met name die van de wijkteams. Dit uit zich in onhelderheid over de rolopvatting wat veel beroepsethische vragen van professionals oplevert. De overheid en het werkveld moeten meer investeren in professionals, ook om ze voor de jeugdhulp te behouden.

#### *Reden 3: het is lastig om domein-overstijgend te werken*

Een van de transformatiedoelstellingen is meer samenhang in de hulp voor jeugdigen. Waarom lukt het niet om goede en duurzame samenwerking op te bouwen op de grensgebieden met aanpalende terreinen?

#### *Financiële krapte*

Door de financiële krapte gaan discussies vaak over financiële verantwoordelijkheid en de tekorten en niet over de inhoud. Oplossingen voor de tekorten worden nog te vaak binnen het budgettaire vierkant van afzonderlijke wettelijke kaders gezocht. Partijen komen terecht in grensdiscussies over wie wat moet betalen, waarbij vooral gedacht en gehandeld wordt vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Dit leidt tot afschuifgedrag.

#### *Bundeling van budgetten is niet makkelijk*

De oplossing ligt vaak in het benutten van ontschotte middelen. Maar de voorwaarden om bijvoorbeeld budgetten te bundelen, zijn op het niveau van het Rijk nog onvoldoende ingevuld. Let wel: de verschillende partijen denken hier verschillend over. Gemeenten en instellingen ervaren vaker obstakels, het Rijk wijst op de ruimte die de wettelijke kaders wel degelijk bieden.

#### *Verkokering van wetten*

Door de verkokering is het lastig om domein-overstijgend te werken. Obstakels: de ambtelijke en politieke verkokering en niet aansluitende regelgeving en verantwoordingseisen op gemeentelijk niveau en op het

---

<sup>22</sup> ZonMw. (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet

<sup>23</sup> Nji. (2019). Het belangrijkste instrument ben je zelf, onderzoek vakmanschap jeugdprofessionals geeft inzicht in professionaliseringsbehoeften

niveau van het Rijk. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet nog veel verder integreren.

Meerdere aanpalende wetten bieden de mogelijkheden om in uitzonderlijke gevallen af te wijken en maatwerk te leveren, via hardheidsclausules. Juridisch is dat mogelijk, maar in de praktijk blijkt dit lastig. De ruimte die geboden wordt geldt alleen voor individuele gevallen, waardoor categoriale oplossingen niet mogelijk zijn. Ook vraagt het om besluitvorming per regeling en vaak escalatie in de lijn, via bijvoorbeeld escalatietafels. Veel professionals kunnen hier niet snel op handelen, omdat zij geen directe toegang hebben tot dit soort procedures.

### *We weten niet goed wat werkt*

Er is nog onvoldoende kennis over wat werkt qua domein-overschrijdend werken en ontzorgen. De kennis die er wel is, wordt nog onvoldoende benut.

### *Wat leert ons dit?*

De transformatiedoelen van de Jeugdwet van 2015 zijn nog onvoldoende bereikt. Er wordt weliswaar voortgang en succes geboekt, maar we zien ook dat de vraag naar jeugdhulp stijgt en de tekorten en onvrede toenemen. Dat de transformatie nog niet af is, zou geen verrassing moeten zijn. De decentralisatie en transformatie vormen immers samen een grootschalige omslag in denken en doen. Deze omslag vraagt om investeringen en innovatie, terwijl gemeenten en aanbieders door forse bezuiniging weinig investeringsruimte hebben. Met als gevolg: vernieuwing komt moeilijk van de grond door financiële tekorten waardoor een verder groeiend zorggebruik op de loer ligt. Door de toenemende groei lopen de financiële tekorten verder op en neemt de bestuurlijke en politieke druk toe.

De geschiedenis leert ons dat we altijd ongeduldig zijn, zeker als het om kinderen gaat. We hebben ook de neiging om te snel in te grijpen door wederom het stelsel te veranderen en wetten aan te passen. Al sinds 1974 wordt er gesleuteld aan het stelsel, met soortgelijke doelen en een achterblijvend resultaat. We moeten ervoor waken niet weer in de valkuil van een stelselwijziging te trappen. Er gaat dan te veel aandacht naar de bestuurlijke constructie en te weinig naar de inhoudelijke omslag die nodig is. Daarnaast is het van belang om op te passen dat we het ongemak dat gepaard gaat met de openheid van de wet niet proberen weg te nemen door deze ruimte weer in te perken. Op die manier verliezen we juist de kracht van deze wet. Ook is het naïef te denken dat een paar maatregelen een 'quick fix' kunnen creëren.

Wat moet er dan gebeuren? Het Expertiseteam is ervan overtuigd dat de sleutel nog steeds ligt in de transformatie. Het beste antwoord op vragen over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht vind je door naar het hele stelsel<sup>24</sup> te kijken, door écht te transformeren en daardoor schaarse middelen zo slim mogelijk in te zetten. Dit betekent ook: goed kijken naar wat er in de jeugdhulp gebeurt en het gesprek aangaan over wat gewenste en ongewenste ontwikkelingen zijn. Voer dit gesprek met alle partners, ook cliënten(vertegenwoordigers). De Jeugdwet biedt voldoende mogelijkheden om het anders en beter te doen en om goed te kunnen sturen. Er is steeds meer besef van hoe het beter kan, maar die mogelijkheden moeten wel benut worden.

---

<sup>24</sup> Jeugdwet, Wet langdurige zorg, Zorgverzekeringswet, onderwijs en kinderopvang, JGZ, wonen, welzijn, armoede, etc.

### 3. Perspectief op verbetering: bouwstenen voor een ontwikkelagenda

---

*Hoe kunnen we de jeugdhulp echt verbeteren? Dit hoofdstuk biedt vijf bouwstenen voor een lokale/regionale ontwikkelagenda. Deze agenda helpt om positieve ontwikkelingen te versterken en onwenselijke trends om te buigen. Dit hoofdstuk eindigt met enkele aanwijzingen voor het Rijk.*

Sleutelen aan de Jeugdwet is niet de oplossing. De transformatiedoelen staan niet ter discussie, ondanks de tekorten, de groeiende vraag en de onvrede over de snelheid en kwaliteit. Een betere verdeling van de schaarse vraag niet om een scherpere afbakening van de Jeugdwet, omdat het afschuifgedrag daardoor alleen maar toeneemt. Dat is niet in het belang van de kinderen en hun ouders. Wat wel nodig is: het beter en effectiever benutten van de wettelijke kaders en het doorzetten van de transformatie. Het Expertiseteam adviseert daarom om een ontwikkelagenda op gemeentelijk of regionaal niveau te maken om de transformatiedoelen daadwerkelijk te realiseren. Een ontwikkelagenda waaraan gemeente(n) en partners zich écht aan committeren, meedoen is niet vrijblijvend.

#### Vijf bouwstenen van een ontwikkelagenda

Met een ontwikkelagenda bedoelen we een samenhangende, coherente aanpak om de jeugdhulp duurzaam te verbeteren in de gemeente/regio. Dit moet lokaal/regionaal bepaald en ingevuld worden, vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de driehoek van gemeente, cliëntenorganisaties en aanbieders. Een ontwikkelagenda begint met een gedeelde en doorleefde visie: waar werken we naartoe? De ontwikkelagenda moet worden opgesteld voor meerdere jaren, het is dus niet een plan voor volgend jaar of voor één collegeperiode of kabinetsperiode. Het Expertiseteam reikt een vijftal bouwstenen aan die extra aandacht behoeven in de ontwikkelagenda.

Vijf bouwstenen voor een ontwikkelagenda:

1. *Differentiëren naar vragen van kinderen en hun ouders.*
2. *Het ontzorglandschap en het goede gesprek over opvoeden en opgroeien.*
3. *Maken van consistente inrichtingskeuzes.*
4. *Aangaan duurzaam partnerschap met een beperkt aantal zorgaanbieders.*
5. *De kokers doorbreken en een alternatief aanbod ontwikkelen.*

Met deze bouwstenen pretenderen we niet volledig en/of vernieuwend te zijn.<sup>25</sup> Het Expertiseteam is hoopvol, maar wil wel benadrukken dat bouwen aan de transformatie geen 'quick fix' is. Werken aan de transformatie vraagt tijd, middelen en politieke ruimte.

#### Bouwsteen 1: Differentiëren naar vragen van kinderen en hun ouders

Het is belangrijk om er rekening mee te houden dat de groep jeugdhulpgebruikers enorm divers is. Datzelfde geldt voor de antwoorden op de vragen van deze kinderen en ouders. Hulp begint dan ook altijd

---

<sup>25</sup> Wij behandelen in ons advies niet alle inhoudelijke aspecten van het jeugdbeleid en de zorg voor de jeugd. Wat in brede zin nodig is voor goede jeugdhulp is in vele documenten en actieprogramma's goed beschreven: goede preventie, kansrijke start, werken aan een stevige pedagogische basis, goed toegeruste brede wijkteams, integrale specialistische hulp, investeren in vakmanschap en ruimte voor de professionals, uitgaan van vertrouwen in en gesprek met ouders en kinderen/jongeren. Wij beschouwen deze aspecten als bekend, al zijn we van mening dat de kennis hierover in praktijk nog te weinig wordt gedeeld en gebruikt.

bij het inventariseren van de hulpvraag van kinderen en hun ouders. Deze vragen moeten leidend zijn voor de ondersteuning en hulp, niet de systeem- en zorgwereld.

Een diversiteit aan hulpvragen vraagt om verschillende typen antwoorden en verbeteringen in het jeugdstelsel. Waar voor een deel van de jeugdhulpgebruikers het voornaamste antwoord schuilt in integrale samenwerking of kwalitatief hoogwaardige zorg, zit voor andere kinderen de sleutel in alternatieve vormen van ondersteuning en preventie. Het is essentieel dat gemeenten hier in hun visie en beleid rekening mee houden.

### *Toeleiding tot zorg*

Specifieke aandacht in dit beleid vraagt de toeleiding tot zorg. Het Expertiseteam is van mening dat de focus in de toegang (vaak het (jeugd-)wijkteam) allereerst moet liggen op het goede gesprek, een deskundige persoon aan de poort, die ook de tijd heeft om echt contact te maken met de hulpvrager of het gezin. Alleen op deze wijze kan degene beoordelen of hij de hulpvrager kan geruïststellen, zelf goed kan begeleiden, of dat snelle opschaling en doorverwijzing nodig is. Het is belangrijk om bij de toegang rekening te houden met verschillende groepen jeugdhulpgebruikers: is een focus op herstel, normaliseren en eigen kracht gepast of gaat het om een kind met levensbrede, levenslange beperking of chronische aandoening? Deze laatste groep heeft baat bij een benadering die rekening houdt met de situatie waarin het gezin verkeerd en waarbij de 'eigen kracht' meestal al maximaal belast is.<sup>26</sup> Denkbaar is dat gemeenten voor deze groep een aparte route ontwikkelen.

De ervaring leert namelijk dat met name bij complexe zorgvragen de toeleiding tot zorg soms moeizaam verloopt, bijvoorbeeld door discussie over verantwoordelijkheden voor de bekostiging en/of de zoektocht naar passend aanbod. In deze gevallen kunnen de (boven)regionale 'expertteams passende hulp' worden ingeschakeld, die in alle jeugdhulpregio's zijn ingericht.<sup>27</sup> Het expertiseteam pleit ervoor de adviezen van deze expertteams bindend te maken en de teams waar nodig verder te verstevigen.

### Voorbeelden van verschillende groepen jeugdhulpgebruikers

Om een goed beeld te kunnen vormen van de diversiteit aan hulpvragen, benoemen wij hieronder een aantal voorbeelden van verschillende groepen jeugdhulpgebruikers (niet uitputtend):

- **Gezinnen met alledaagse opvoedvragen**  
Zoals in de analyse van de toename van het jeugdhulpgebruik is aangegeven, lijkt het erop dat veel voorkomende, alledaagse vragen en hobbels in het opvoeden en opgroeien vaker tot een beroep op jeugdhulp leiden. Dat kan niet alleen binnen de kaders van de Jeugdwet worden opgelost, maar vraagt ook betrokkenheid van en samenwerking met onderwijs, kinderopvang, jongerenwerk, JGZ, etc.
- **Kinderen met enkelvoudige GGZ-problematiek**  
Kinderen en jongeren met enkelvoudige psychische klachten, zoals angst- en stemmingsklachten, ernstige enkelvoudige dyslexie, ADHD en autisme.
- **Kinderen met ernstige psychiatrische stoornissen**  
Het gaat hierbij o.a. om kinderen/jongeren met problematiek die zeer specialistische zorg vraagt, als eetstoornissen, dwangstoornissen, vroege psychoses, etc.
- **Kinderen met een (complexe) levenslange en levensbrede beperking**  
Ouders van kinderen met complexe, levenslange en levensbrede beperking, fysiek en psychisch, geven al geruime tijd aan dat het organiseren van de zorg voor hun kinderen, gecombineerd met hun eigen

<sup>26</sup> Significant. (2019). Levenslange en levensbrede zorgen ondersteuningsvragen van jeugdigen en jongvolwassenen, rapportage met knelpunten en oplossingsrichtingen

<sup>27</sup> VNG, Expertteams Passende hulp, zie <https://vng.nl/nieuws/coordinator-complexe-casuïstiek-voor-elke-jeugdregio-bekend>

ondersteuning, ingewikkelder is geworden sinds de invoering van de nieuwe zorgwetten in 2014 en 2015. Deze groep jeugdigen is in sterke mate afhankelijk van goed afgestemde zorg vanuit verschillende wettelijke kaders. Het vinden van passende zorg is vaak een uitdaging en bij zowel de toegang als inkoop van de zorg is onvoldoende erkenning en herkenning ten aanzien van levenslange en levensbrede problematiek. In dit kader zijn de oplossingsrichtingen in het advies "Levenslange en levensbrede zorgen ondersteuningsvragen van jeugdigen en jongvolwassenen" (Significant) relevant.

- **Ouders met complexe problematiek**

Er zijn kinderen die ondersteuning krijgen vanuit de jeugdwet, terwijl zij zelf eigenlijk geen probleem hebben, maar hun omgeving. Dit zijn bijvoorbeeld kinderen van ouders met een psychische stoornis en/of verslaving. Daarnaast hebben veel kinderen last van scheidingen van hun ouders. Jeugdhulp en jeugdbescherming biedt maar een beperkt antwoord op deze vragen van ouders. Het aanpakken van de problemen van de ouder(s) is essentieel om (verergering van) problemen bij kinderen te voorkomen.

- **Kwetsbare gezinnen**

Analyses laten zien dat veel jeugdhulp wordt ingezet voor kinderen in kwetsbare gezinnen, met een lage sociaaleconomische status en schuldenproblematiek. Juist bij deze gezinnen is inzet van de verschillende wettelijke kaders en budgetten op gemeenteniveau essentieel: Wmo, Participatiewet, Jeugdwet. Bij kwetsbare gezinnen kunnen ook veiligheidsproblemen spelen. Bedoeling moet zijn dit soort problemen voor te zijn en te voorkomen. Als dat niet lukt is betrokkenheid van jeugdbescherming essentieel. Met name bij de groep kwetsbare gezinnen is het curatieve perspectief waarmee naar problemen wordt gekeken niet altijd het juiste. Deze gezinnen kunnen juist gebaat zijn bij langdurige, lichte (waakvlam)ondersteuning.

- **Jongvolwassenen in een kwetsbare positie**

De overgang van 18- naar 18+ roept tal van afstemmingsvraagstukken op tussen Jeugdwet, Wmo, Participatiewet, Zorgverzekeringswet en voor een kleine specifieke groep ook de Wet langdurige zorg. Jongeren die de jeugdhulp verlaten krijgen te maken met voor hen nieuwe wetgeving waar ze geacht worden zelf actie op te ondernemen, terwijl ze daar nog niet altijd aan toe zijn/ toe in staat zijn. Jongvolwassenen in een kwetsbare positie hebben daarnaast regelmatig hulpvragen op het gebied van onderwijs en werk, inkomen, wonen en veiligheid.

### *Kinderen en ouders helpen elkaar*

Zoals hierboven beschreven moet de hulpvraag van kinderen en hun ouders leidend zijn bij de ondersteuning. Voor veel hulpvragen geldt dat vormen van steun, informele zorg, lotgenotencontact en inzet van ervaringsdeskundigen van meerwaarde kunnen zijn. Ofwel als aanvulling op de zorg, ofwel als gedeeltelijke vervanging van zorg, ofwel om een zorgvraag te voorkomen.

Veel ouders, jongeren en kinderen worstelen met dezelfde vraagstukken. Het besef dat je niet de enige bent met een probleem kan al helpen. Ook als er geen behandeling mogelijk is (denk bijv. aan een kind met een laag IQ), kunnen lotgenotencontact of supportgroepen van ouders of jongeren erkenning, herkenning en steun bieden. Dit vermindert de eenzaamheid, kan helend werken en kan kinderen en gezinnen veerkrachtiger maken.

Het is daarnaast ook belangrijk om oog te hebben voor de inzet van informele zorg, zoals het mentorproject JIM, of initiatieven zoals Buurtgezinnen, Meeleefgezinnen etc. Ook moet het belang van respijtzorg en logeerweekenden niet worden onderschat.<sup>28</sup> Dit zijn initiatieven die tot goede resultaten leiden, de specialistische zorg verminderen en bijdragen aan het versterken van het sociale weefsel rondom gezin en kind.

---

<sup>28</sup> Significant. (2019). Levenslange en levensbrede zorgen ondersteuningsvragen van jeugdigen en jongvolwassenen, rapportage met knelpunten en oplossingsrichtingen

## Bouwsteen 2: Het Ontzorglandschap en het goede gesprek over opvoeden en opgroeien

Naast aandacht voor het lokale en regionale zorglandschap is aandacht voor het inrichten van een ontzorglandschap nodig, zoals Micha de Winter<sup>29</sup> dat noemt. Het ontzorglandschap is gestoeld op het idee dat niet elke hulpvraag een gespecialiseerd of professioneel antwoord nodig heeft. Alledaagse problemen moeten zoveel mogelijk worden opgepakt in 'het gewone leven'. In vakjargon: transformatie vindt niet plaats door in de tweede lijn te snijden, maar door in de nulde lijn te investeren. Door de basis te versterken wordt de vraag naar individuele jeugdhulp begrensd.

### *Hoe ontzorgen?*

- Faciliteer en initieer een breed maatschappelijk debat over hoe wij willen dat onze kinderen opgroeien en hoe wij omgaan met de uitdagingen van het moderne leven. De politiek kan hierin het voortouw nemen, zonder veroordeling of financiële bedoelingen. Voer dat gesprek met ouders en kinderen/jongeren, maatschappelijke partners, professionals, wetenschappers en influencers. Dit raakt ook aan thema's als omgaan met technologie, individualisering, de kernwaarden van goed onderwijs. Dit is gericht op de lange termijn.
- Voer dit gesprek ook met ouders, verwijzers, scholen, zorgverleners. Hoe gaan huisartsen om met hulpvragen van ouders? Wat helpt leerkrachten om kinderen een veilige plek te bieden? Hoe faciliteren wij ouders om samen over opvoedvragen te praten?
- Investeer in de pedagogische civil society, dus het sociale weefsel om een gezin heen.<sup>30</sup> Dat helpt bij lastige momenten tijdens het opgroeien en opvoeden van kinderen. Het gaat om het bevorderen van gemeenschappelijke activiteiten van mensen rond het grootbrengen van kinderen<sup>31</sup>, vanuit de gedachte 'it takes a village to raise a child'. School, kinderopvang, consultatiebureau, welzijnswerk, jongerencentra, sportclubs en culturele voorzieningen zijn hiervoor belangrijke plekken.
- Investeer in informele netwerken, zoals wijkacademies en andere steungroepen. Dit biedt ouders een klankbord en herkenning en erkenning bij het opvoeden. Gespreksgroepen of trainingen over opvoeden op plekken waar ouders elkaar treffen, zorgen ervoor dat ouders met elkaar in gesprek komen over de hobbels die ze tegenkomen. Zo leren ze van elkaar en leren ze tegenwicht bieden aan alle eisen om 'perfect' te zijn.

## Bouwsteen 3: Maken van consistente inrichtingskeuzes

### *Informatiepositie*

Om tot een goede ontwikkelagenda en goede inrichting van het lokale jeugdhulpstelsel te komen, is een gedeelde probleemanalyse op basis van lokale data cruciaal. Dit vraagt om een goede informatiepositie, met kennis van de problematiek op wijkniveau, kenmerken van de populatie en cijfers van het zorggebruik. Deze informatie moet met de strategische partners worden verzameld en besproken, om hier vervolgens gezamenlijk lering uit te trekken en afspraken over te maken. In de afspraken moet aandacht zijn voor de verdeling van de schaarste en de gewenste inzet van capaciteit.

### *Consistente inrichtingskeuzes*

Vervolgens is het van belang om met de ontwikkelagenda te kiezen voor passende inrichtingskeuzes. Uit de lopende onderzoeken en visitaties blijkt dat er regelmatig tegengestelde keuzes worden gemaakt. Het kiezen van een uitvoeringsvariant voor administratie en facturatie (bijvoorbeeld lump sum, resultaatgericht, inspanningsgericht) moet bijvoorbeeld wel stroken met het gezamenlijke beeld van de

<sup>29</sup> Gesprek tussen Micha de Winter en het Expertiseteam op 17 januari 2020

<sup>30</sup> RMO. (2011). Briefadvies Bevrijdend Kader voor de jeugdzorg

<sup>31</sup> Nji. (2018). Top tien beschermende factoren, voor een positieve ontwikkeling van jeugdigen



werkwijze en het doel binnen de gemeente/regio. Hierin moet differentiatie mogelijk zijn: kies per functie wat het beste past bij de doelstellingen die behaald moeten worden. Belangrijke inrichtingskeuzes zijn ook de wijze van betrokkenheid en samenwerking met de strategische partners, de belangrijkste aanbieders in de regio, de manier waarop informatiemanagement een plek krijgt en de mate waarin er wordt geleerd in het systeem.

Om tot goede passende inrichtingskeuzes, concrete doelen en werkafspraken met partners te komen, adviseert het Nederlands Jeugdinstituut om de volgende vier ingrediënten van het jeugddomein voor de verschillende groepen van zorgvragers uit te werken:

1. Sterke basis
2. Versterking preventie
3. Versterking eerste lijn en toegang
4. Intensieve hulp met duurzame effecten

#### *Ruimte creëren om te leren en te innoveren*

De transformatie is een ingrijpende verandering en vraagt om nieuwe manieren van samenwerken en andere werkmethoden. Deels moeten ze nog ontwikkeld worden. De transformatie vraagt daarom om experimentele besturingskunst.<sup>32</sup> Gemeenten en partners moeten hun gezamenlijke proces zo inrichten dat ze al doende blijven leren:

- Neem leren en innoveren op in de ontwikkelagenda (incl. inrichtingskeuzes). Er moet zowel op beleidsniveau als in de uitvoering permanent ruimte zijn om te kunnen leren als netwerk van partijen. Dit heeft effect op de bekostiging, het beleid en de aansturing. Het vraagt een continu leerproces met leerloops die werkvloer, management en bestuur verbinden. Er is aandacht nodig voor reflectie en gezamenlijke monitoring van casuïstiek in zich ontwikkelende praktijken van ondersteuning, zorg en bescherming.
- Leer van casuïstiek. In aanvulling op de informatie die uit de datastromen komt, kan het systematisch bespreken van casuïstiek veel meerwaarde hebben. Het levert waardevolle inzichten op voor de ondersteuningspraktijk zelf en de werking van het systeem. Bijvoorbeeld in Utrecht is het bespreken van casuïstiek onderdeel van een continu proces van reflectie en leercycli om tot betere hulp, randvoorwaarden en systemische condities te komen voor de jeugdhulp en aanpalende domeinen.<sup>33</sup>

#### *Professionele bestuurders en ambtenaren*

Inhoudelijke sturing en de vertaling naar consistente inrichtingskeuzes vraagt om deskundigheid bij gemeenten, zowel op inhoud als op veranderkunde, sturing en financiering. De professionaliteit en continuïteit die wordt voorgestaan bij professionals zou ook van bestuurders en ambtenaren moeten worden verwacht. Van jeugdhulpprofessionals wordt bijvoorbeeld een verplichte registratie geëist, terwijl er geen kwaliteitseisen zijn voor bestuurders en beleidsmedewerkers. Het vraagt ook om voldoende bestuurskracht en goed opdrachtgeverschap, kleinere gemeenten zijn genoodzaakt tot samenwerking en gedeelde regie. Tot slot vraagt inhoudelijke sturing om de ontwikkeling van nieuwe verantwoordingspraktijken en daarbij passende monitoring.

---

<sup>32</sup> Interview met Jan-Kees Helderma in: Loots, J. en Peeters, P-H. (2019). Vijf jaar lokaal sociaal domein, veel gedaan, te weinig bereikt

<sup>33</sup> Helderma, J-K, Zeitlin, J, Sabel, C. (2020). Leren van casuïstiek, een analyse van institutionele innovaties en ontwikkelmogelijkheden in het Utrechtse Jeugdstelsel, Radboud University en ACES

### Voorbeeld: aanpak in gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht is in staat gebleken om een budgettaire beheersbare transformatie van de jeugdhulp te realiseren. De belangrijkste keuze destijds was om de basisjeugdhulp onder te brengen in buurtteams Jeugd en Gezin binnen een nieuwe organisatie: Lokalis.

Er is gekozen voor lump sum-financiering voor specialistische jeugdhulp. Deze vierkant-financiering verlegt de aandacht van het bestaande aanbod naar de vraag wat individuele kinderen nodig hebben aan ondersteuning in de jeugdhulp.

De essentie van het Utrechtse stelsel is: generalistische en specialistische kennis en vaardigheden zijn in elkaars nabijheid georganiseerd. Voor wat betreft de beoogde zorginhoudelijke transformatie zijn er sterke aanwijzingen dat hierdoor het accent inderdaad is verlegd richting preventie, vroegsignalering en de-medicalisering. Belangrijk daarbij is ook dat er goed zicht lijkt te zijn op de specifieke wijkgebonden problematiek.

Reflecteren is belangrijk in Utrecht. Dat gebeurt via het bespreken van casussen. Er is een infrastructuur gerealiseerd waarbij professionals en vertegenwoordigers van de gemeente die betrokken zijn bij casuïstiek en problematiek op gecoördineerde wijze maatwerk kunnen leveren, met mandaat. Deze maatwerkroute is in de loop van de tijd vereenvoudigd, waardoor maatwerk steeds meer onderdeel is van het normale werkproces.

De lessen die geleerd worden uit de voortdurende bespreking van casuïstiek hebben allereerst betrekking op het individuele niveau van de desbetreffende casus. Maar ze hebben ook betrekking op de algemene condities en randvoorwaarden binnen het domein van de jeugdhulp en aanpalende domeinen van maatschappelijke dienstverlening. Systematische monitoring van casuïstiek faciliteert bovendien niet alleen het continu leren over individuele casuïstiek en systemische condities, maar ook de verantwoording daarover richting derden. Zo versterken het gezamenlijk leren van casuïstiek en de professionele en bestuurlijke verantwoording daarover elkaar.

Het Utrechtse jeugdstelsel is voor een belangrijk deel het resultaat van de optelsom van institutionele keuzen die logisch en consistent op elkaar voortbouwen. Ontwerp en evolutie van dit nieuwe lokale jeugdstelsel gaan hand in hand via continu reflecteren en leercycli op zich ontwikkelende praktijken.

*Bron: Helderman, Zeitlin, Sabel (2020). Leren van casuïstiek: een analyse van institutionele innovaties en ontwikkelmogelijkheden in het Utrechtse Jeugdstelsel.*

### Bouwsteen 4: Aangaan duurzaam partnerschap met een beperkt aantal zorgaanbieders

Transformeren kan een gemeente niet alleen. De transformatie zou een gedeelde verantwoordelijkheid moeten zijn van de driehoek van gemeente/regio, zorgaanbieders en cliëntorganisaties. Hieronder richten we ons specifiek op de samenwerking tussen gemeenten en zorgaanbieders. Het structureel vormgeven en borgen van cliënt/ouderperspectief vraagt ook om gerichte aandacht van gemeenten, evenals het partnerschap met partners buiten de jeugdhulp. Sturen op inhoud betekent voor gemeenten een bewuste partnerkeuze. Alleen dan kan je de verdeling van schaarste tot een collectieve verantwoordelijkheid maken.

#### *Duurzaam partnerschap*

Het opbouwen van goed partnerschap met zorgaanbieders kost tijd en vraagt aandacht. Om 'dedicated partnership' vorm te geven, is het nodig om te investeren in de relatie, elkaar te kennen, hetzelfde beeld te hebben bij de visie die je wilt uitdragen en de vertaling van deze visie in werkprocessen. Dit lukt alleen als je als gemeenten een beperkt aantal partners hebt<sup>34</sup> en afspraken maakt voor de langere termijn. De gewenste inhoudelijke transformatie moet onderdeel uitmaken van die afspraken. Aanbesteden hoeft dit partnerschap niet in de weg te staan, maar vraagt wel dat je in je aanbesteding nadenkt over het aantal partners en de duur van de afspraken. Belangrijk aandachtspunt daarbij is de borging van voldoende kwaliteit, diversiteit van het aanbod en innovatie door aanbieders. Dat kan bijvoorbeeld door af te

<sup>34</sup>KPMG. (2020). Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen

spreken dat een deel van het budget door de parteraanbieder wordt gebruikt voor inzet van kleine aanbieders.

#### *Schaalgrootte aanbieder en opdrachtgever*

Het is belangrijk dat de schaal van de aanbieder goed past bij de functie. De partner moet namelijk mee kunnen bewegen in de transformatie, maar tegelijkertijd ook bepaalde zekerheid hebben voor tenminste medio-lange termijn. Voor veel functies geldt dat het werkgebied van de aanbieder idealiter zo veel mogelijk overeenkomt met die van de (samenwerkende) gemeente(n). Dat doet optimaal recht aan het uitgangspunt van de transformatie dat je zorg lokaal, dichtbij en op maat organiseert en maakt het opbouwen van partnerschap gemakkelijker. Het vermindert ook de problematiek waarmee organisaties met een groot werkgebied nu kampen omdat zij met verschillende bekostigings- en verantwoordingsystematieken te maken hebben. Dit vraagt van gemeenten en aanbieders dat zij goed nadenken welke functies te specialistisch zijn om lokaal te organiseren en dat zij de deskundigheid daarvan op peil houden. Uitgangspunt zou moeten zijn: lokaal tenzij... Terwijl het nu nog vaak andersom is en alleen de wijkteams lokaal georganiseerd zijn. Het Expertiseteam realiseert zich dat het aanpassen van de schaalgrootte een grote uitdaging voor het werkveld van jeugdhulpinstellingen is, dit vraagt nadere uitwerking.

Naast dat duurzaam partnerschap iets van schaalgrootte vraagt van de aanbieder, vraagt het ook schaalgrootte van de opdrachtgever. Het hangt af van de geografie, cultuur en geschiedenis hoe je deze schaal het beste kan organiseren. Er moet worden gezocht naar een schaalgrootte die bijdraagt aan continuïteit, aan professionaliteit en aan het werken vanuit een samenhangende visie.

#### *Houdbare financiële afspraken*

Tot slot vraagt partnerschap tussen aanbieder en gemeente ook houdbare financiële afspraken. Faire tarieven moeten daarbij worden omgezet in faire salarissen. Professionals moeten erkenning krijgen voor de zwaarte van het werk, door marktconforme salarissen en goede secundaire arbeidsvoorwaarden.

### **Bouwsteen 5: De kokers doorbreken en een alternatief aanbod ontwikkelen**

Een goede inhoudelijke sturing op de jeugdhulp vraagt om een integrale aanpak met hulp van andere beleidsterreinen. Dan kunnen ouder-kind-problemen integraal worden aangepakt, vullen onderwijs en jeugdhulp elkaar aan en kunnen ouders of jongvolwassenen met een (jeugd)hulpvraag integraal worden geholpen in hun weg naar onderwijs of werk, hun zoektocht naar woonruimte en hun financiële situatie.

De transformatie vraagt om integraal werken op drie manieren:

1. Binnen gemeenten
2. Binnen de jeugdzorgsector
3. Met andere sectoren: onderwijs en kinderopvang

#### *Integraal werken binnen gemeenten*

Integraal werken begint met het idee dat keuzes die in bepaalde beleidsterreinen of sectoren worden gemaakt problemen veroorzaken in andere domeinen en sectoren. Zo hangt zorggebruik sterk samen met armoede, jeugdhulp wordt regelmatig ingezet voor bestaanszekerheidsvraagstukken. In dit soort gevallen is andersoortige ondersteuning naast of in plaats van jeugdhulp noodzakelijk.

Diverse onderzoeken van het Instituut voor Publieke Waarden tonen aan dat de gemeenten veel efficiënter kunnen werken als ze oplossingen bedenken door de kokers heen in plaats van intern afschuifmechanismen in stand te houden.

Het Expertiseteam benoemt de volgende handvatten, die behulpzaam kunnen zijn in het leren integraal te werken:

- Stel een integrale gemeentelijke begroting op met toevoeging van de baten en de besparingen.
- Richt een langdurige monitor in tussen het gebruik van jeugdhulp en armoede, wonen (en eventueel andere domeinen) om bewustzijn bij gemeenten te vergroten en het resultaat zichtbaar te maken.
- Oefen met breed inzetbare budgetten die niet worden ingekaderd door uiteenlopende toelatings- en verantwoordingseisen, zodat de inwoner precies kan aangeven wat hij of zij nodig heeft, zonder te worden ingekaderd door geïnstitutionaliseerde zaken. Maak dit concreet door te oefenen met een aantal casussen en kijk daarna wat dit heeft opgeleverd en wat dit leert voor andere casussen.

#### Voorbeeld integrale aanpak

Joyce woont met vijf kinderen in een studio van 24 vierkante meter, op vier hoog. De kinderen van Joyce zijn nogal druk en spelen op de galerij. Jeugdhulp haalt ze daarom in het weekend als ze niet naar school kunnen gedwongen weg, zodat er geen onveilige situaties op de galerij ontstaan. Joyce krijgt daarnaast drie uur per dag opvoedondersteuning. Zo leert ze haar kinderen rustig te houden in de kleine studio. Kosten daarvan zijn 15 uur per week x 75 euro. In dezelfde stad kan je daarvoor een vrijstaande woning huren met drie slaapkamers en een tuin. De gemeente heeft dit huis gehuurd voor Joyce. Joyce woont nu in dit huis en krijgt daarnaast twee uur per week opvoedondersteuning. Dat gaat goed.

#### *Integraal werken binnen de jeugdzorgsector*

Goede integrale samenwerking binnen de jeugdhulpketen is belangrijk om de transformatie te laten slagen, om daadwerkelijk maatwerk te bieden en te komen tot één gezin, één plan, één regisseur. Ook de overgang van 18- naar 18+ (en daarmee de overgang van de Jeugdwet naar ander wettelijke kaders) is een aandachtspunt. Hiervoor moet in veel gemeenten en regio's een betere verbinding komen tussen het aanbod voor licht verstandelijk beperkten, van jeugd- en opvoedhulp, Jeugd GGZ en tegelijkertijd tussen de zwaardere gespecialiseerde zorg, de eerstelijns jeugdhulp op wijkniveau, de jeugdgezondheidszorg en de Wmo. Een gezamenlijk beeld van gemeente, aanbieders en cliëntorganisaties over wat, wanneer en voor wie passende hulp is helpt hierbij, net als het investeren in partnerschap.

#### Grensdiscussie tussen de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg

Er is regelmatig discussie tussen de gemeente en het CIZ over of een kind thuishoort in de ene of de andere wet. Uit verschillende onderzoeken, van o.a. HHM, blijkt dat het afwegingskader van CIZ goed wordt gebruikt. Ook blijkt dat zowel de toegang tot de Jeugdwet als tot de Wet langdurige zorg teveel vanuit het eigen wettelijke kader wordt geredeneerd. Daardoor wordt er te weinig met een integrale blik over de wetten heen gezamenlijk gekeken wat nodig is. Ouders worden soms lang in onzekerheid gehouden.

#### Grensdiscussie tussen de Jeugdwet en de volwassen GGZ

Het aanpakken van de problemen van ouders is in sommige gevallen essentieel om verergering van problemen bij kinderen te voorkomen. Hulp aan ouders is nodig in de context van hun rol als opvoeder. Dit vraagt om afstemming tussen de volwassenhulpverlener en de jeugdhulpverlener. Er zijn oplossingen voorhanden, maar het grote vraagstuk daarbij is vaak de bekostiging. Onder wiens financiële verantwoordelijkheid valt bijvoorbeeld de hulp aan ouders? Daarnaast ontbreekt een betaaltitel vanuit de Zorgverzekeringswet o.a. voor overleg tussen volwassenhulpverleners en jeugdhulpverleners.

Het Expertiseteam benoemt de volgende handvatten:

- Inventariseer hoe je binnen het brede stelsel tot de juiste financiële prikkels kan komen, zodat het loont om samen te werken in plaats van af te schuiven.

- Stimuleer meer samenwerking en kennisuitwisseling tussen toegangsmedewerkers van de Wet langdurige zorg, de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet.<sup>35</sup> Veel problemen op het grensvlak met de Wet langdurige zorg blijken voort te komen uit het ontbreken van voldoende kennis over de wetten, onjuiste verwachtingen over de wetten, het ontbreken van deskundigheid bij en samenwerking tussen toegangsmedewerkers over de verschillende domeinen.<sup>36</sup> Suggestie is bijvoorbeeld: laat CIZ aansluiten bij casustafels en bij het regionale expertteam passende zorg.
- Werk op regionale schaal aan een gezamenlijke visie en samenwerkingsafspraken met de zorgverzekeraars en zorgkantoren. Zie in dit kader ook de regionale werkstructuur gemeenten en zorgverzekeraars.<sup>37</sup>
- Zoek samenwerking tussen de domeinen niet in juridische oplossingen maar veel meer in het samen opstellen van een gezamenlijk visie en samenwerking in uitvoeringspraktijk tussen gemeenten, CIZ en zorgverzekeraars/kantoren.
- Creëer een gezamenlijk doorbraakbudget waar geld vanuit de verschillende financieringsstromen wordt samengebracht om stagnatie bij discussiegevallen te voorkomen.

### *Integraal werken met onderwijs en kinderopvang*

Scholen en kinderopvangorganisaties zijn laagdrempelige voorzieningen voor ouders en kinderen. Dit zijn vaak de eerste plek waar eventuele problemen tot uiting komen. De school is de plek om integrale zorg en steun te leveren in de normale dagelijkse omgeving van een kind. Goede samenwerking tussen passend onderwijs/kinderopvang en jeugdhulp is van belang, zowel voor de preventie en steunstructuren als voor passende zorg op school voor kinderen die dat nodig hebben. Scholen hebben ook een belangrijke rol in het organiseren van collectief aanbod als blijkt dat meerdere kinderen en ouders tegen soortgelijke problemen aanlopen. Er is regelmatig discussie tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden van schoolbesturen over wat door wie bekostigd dient te worden, omdat er onduidelijkheid is over de verantwoordelijkheidsverdeling.

Oplossingen voor het verbeteren van de aansluiting van onderwijs/kinderopvang en jeugdhulp liggen in het verbreden van teams op school met de juiste expertise, het inperken van vrijstellingen op de leerplicht, het betrekken van ouders en kinderen, het maken van brede lokale afspraken over jeugd onder regie van gemeenten, het monitoring voor lerende netwerken en het bundelen van budgetten.<sup>38</sup>

Het Expertiseteam biedt de volgende handvatten:

- Zorg voor lokale data op schoolniveau. Zo kunnen gemeenten samen met hun scholen en kinderopvangorganisaties zien welke maatschappelijke problemen er spelen en welke zorgvragen er zijn. Zo kan laagdrempelig collectief aanbod worden gecreëerd en kan er preventief worden gewerkt.
- Stimuleer inclusief onderwijs. Zo hebben zoveel mogelijk kinderen een passende onderwijsplek. Het is belangrijk om kritisch te kijken naar de wijze waarop wij ons onderwijs inrichten. Veel kinderen doen nu een beroep op zorg omdat het onderwijs niet passend is.
- Creëer een gezamenlijk doorbraakbudget waar geld vanuit de verschillende financieringsstromen wordt samengebracht om stagnatie bij discussiegevallen te voorkomen.

<sup>35</sup> AEF. (2019). Gezamenlijk leren om de ervaren schotten van ouders op te lossen

<sup>36</sup> HHM. (2017). Afwegingskader kinderen Wlz, een inventarisatie van knelpunten en oplossingen

<sup>37</sup> Zie: <https://vng.nl/nieuws/afspraken-over-samenwerking-gemeenten-en-zorgverzekeraars>

<sup>38</sup> 2018. Mét andere ogen, advies voor versnelling en bestendiging van de samenwerking onderwijs- zorg- jeugd. Zie ook: <https://www.aanpakmetandereogen.nl>

## Aanwijzingen voor het Rijk

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het vormgeven van de ontwikkelagenda. Gemeenten en regio's hebben het Rijk - als stelselverantwoordelijke - nodig om de ontwikkelagenda te kunnen uitvoeren. Zolang de huidige financiële situatie voortduurt, heeft deze ontwikkelagenda geen kans van slagen. Gemeenten hebben op dit moment geen rust en middelen om in te zetten op deze langetermijnoplossingen.

Het Rijk kan de gemeenten in belangrijke mate ondersteunen met de volgende bijdragen:

- Stel voldoende financiële middelen ter beschikking om de transformatie tot wasdom te laten komen. Deze middelen zullen in ieder geval moeten bijdragen aan het versterken van de sociale basis, de pedagogische civil society. Momenteel lopen er onderzoeken om te bepalen hoeveel extra financiën nodig zijn voor het macrobudget voor de jeugdhulp.
- Bied ruimte voor voldoende bestuurskracht. Een opgave als de transformatie vraagt om een rolverdeling met begrip en waardering voor elkaars positie om voldoende bestuurskracht te creëren. Gemeenten zijn in de lead en moeten die positie ook kunnen innemen. Het Rijk (zowel de Tweede Kamer als de ministeries) moet gemeenten daarvoor de ruimte bieden en hen ondersteunen. Let ook op dat gemeenten deze inspanningen daadwerkelijk als ondersteunend ervaren.
- Bied ruimte in de verschillende wettelijke kaders om maatwerk en integrale hulp mogelijk te maken.
  - Onderzoek hoe het gemakkelijker kan worden voor professionals om gebruik te maken van de ruimte binnen andere wettelijke kaders, ruimte die er via hardheidsclausules juridisch wel is, maar in de praktijk niet ervaren wordt.
  - Betrek gemeenten nadrukkelijk in het wetgevingsproces van aanpalende wetten.
  - Onderzoek waar het nuttig is aanpalende wettelijke kaders te verruimen. Dit gebeurt nu bijvoorbeeld voor jeugdigen met blijvende psychische problematiek: moet voor hen de Wet langdurige zorg worden opengesteld? Aanvullend zou voor de Wet langdurige zorg onderzoek moeten worden gedaan naar openstelling voor enkele andere groepen die (levens)lang zeer intensieve begeleiding nodig hebben en maar heel weinig ontwikkelperspectief hebben. Zij zijn vaak gebaat bij een Wlz-indicatie, maar hebben daar gezien de huidige toelatingscriteria geen toegang toe.
  - Beperk de administratieve drempels voor de Wet langdurige zorg.
  - Neem betaaltitels op in de Zorgverzekeringswet voor toeleiding, consultatie en overleg tussen volwassenenhulpverleners en jeugdhulpverleners. Zie in dit kader ook de afspraken die in het Hoofdlijnenakkoord GGZ zijn gemaakt.
  - Ga na in hoeverre de volwassen GGZ meer outreachende GGZ ondersteuning en begeleiding kan bieden aan ouders. Investeer binnen de Zorgverzekeringswet in het motiveren van ouders om zich te laten behandelen.
  - Bied ruimte voor een gecombineerde inzet van onderwijs- en jeugdhulpbudgetten, zoals ook gevraagd in de aangenomen motie van lid Van Meenen.<sup>39</sup>
- Faciliteer de transformatie door gerichte inzet vanuit de onderzoeksprogrammering en kennisontwikkeling en faciliteer het benutten van deze kennis. Denk aan:
  - Meerjarig onderzoek naar het fenomeen: een sterke basis. Zo ontstaat grip op de redenen waarom kinderen, jongeren en ouders nu jeugdhulp nodig hebben.
  - Onderzoek naar de context waarbinnen kinderen zich begeven, om te bezien welke mogelijke oplossingen en oorzaken in de contexten van kinderen liggen. Geef aandacht aan de relatie tussen inkomen, huisvesting en jeugdhulp.

---

<sup>39</sup> Tweede Kamer Motie 31497-352, Motie van het lid Van Meenen over ontschotten van de middelen voor onderwijs, ondersteuning en zorg, 19 februari 2020

- Meerjarig effectonderzoek naar de inzet van zorg in de eerste lijn en de effectiviteit van lokale teams.
- Verdere analyses van het toenemend jeugdhulpgebruik in een verder nog steeds gelukkige samenleving naar internationale maatstaven.
- Verder ontwikkelen van 'evidence bases practice' op basis van de actuele inzichten. Zo wordt de kennis over werkzame factoren en werkzame inzet groter.

### Tot slot

Het Expertiseteam wil benadrukken dat bovenstaande ontwikkelagenda gemeentelijk en regionaal tot stand moet komen, op basis van lokale data en met relevante partners (waaronder cliënten/ouders en cliëntorganisaties). De bouwstenen die hierboven beschreven staan zijn allemaal even belangrijk. Het zal niet werken om er enkele uit te pikken. Het Expertiseteam adviseert dan ook ten eerste om die hardnekkige neiging te weerstaan.

De onrust op de korte termijn moet de blik op de langere termijn niet vertroebelen. Het beste antwoord op vragen over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht vind je niet door deze in te perken, maar door naar het hele stelsel te kijken, door écht te transformeren en daardoor schaarse financiële middelen zo slim mogelijk in te zetten. Om de transformatiedoelen te behalen, zullen we fundamentele keuzes moeten durven maken, zowel lokaal/regionaal als op rijksniveau. Er is tijd, geld, bestuurskracht en aandacht nodig.

Het Expertiseteam ziet dit rapport als het eindpunt van de opdracht, maar ook als een beginpunt. Het Expertiseteam volgt met grote interesse de volgende stappen die gezet gaan worden, door de VNG, gemeenten, hun partners en het Rijk. De leden van het team zijn graag bereid het advies toe te lichten en mee te denken over de uitwerking.

# Bijlage: Opdracht VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht en aanpak

---

## Opdracht

Het VNG bestuur heeft op 4 juli 2019, op verzoek van de VNG-commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs een expertiseteam ingesteld om met een advies te komen over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht.

*Vragen aan het expertiseteam:*

### Onderdeel 1: Analyse

- De Jeugdwet geeft een korte definitie van typen jeugdhulp en geeft aan dat als ´ naar het oordeel van het college´ jeugdhulp nodig is, die geboden moet worden. Hoe wordt de wettelijke omschrijving en de passage naar het oordeel van het college (van BenW) in de praktijk gebruikt? Hebben gemeenten een nadere duiding ontwikkeld over wanneer wel en wanneer geen jeugdhulp wordt ingezet? Hoe heeft de jurisprudentie zich de afgelopen jaren op dit onderwerp ontwikkeld?
- In welke mate zijn er gevallen waarin vanuit andere stelsels (Wet langdurige zorg, Zorgverzekeringswet of Passend Onderwijs) geen hulp wordt geboden, en dus de Jeugdwet wordt ingezet, terwijl hulp vanuit één van deze drie wetten wel voor de hand ligt? In het bijzonder gaat het daarbij aan hulp die aan kinderen wordt verleend, terwijl primair de ouders een hulpvraag hebben.
- Is er problematiek die nu wel jeugdhulp is, maar eerder niet onder jeugdhulp viel? Hoe komt het dat deze vormen nu wel bekostigd worden en eerst niet of minder?
- Er zijn aanwijzingen dat naast de toename van het aantal jeugdhulptrajecten, deze ook langer duren en een zwaardere intensiteit kennen; in welke mate kan de gemeente hierop sturen, met name als niet het lokaal team de verwijzer is?
- Zijn er in de uitvoeringspraktijk van de verschillende wetten tegenstrijdigheden/ prikkels (bijvoorbeeld verschillen in eigen bijdrage tussen Jeugdwet, Wlz of ZvW), kwaliteitseisen, privacy, deskundigheid bij gebiedsteams/verwijzers over de Jeugdwet) die uitvoering van de doelstellingen van de Jeugdwet belemmeren?

### Onderdeel 2: Initiatieven in het land

- Welke kansrijke initiatieven ziet het expertiseteam waarin normaal opvoeden / opgroeien ondersteund en begeleid wordt?
- Welke kansrijke initiatieven ziet het expertiseteam in het land van het functioneren van het voorliggende veld (onderwijs, jeugdgezondheidszorg, jongerenwerk, kinderopvang, welzijn enz.) die een dempende invloed hebben op het gebruik van jeugdhulp? En hoe kunnen maatschappelijke kosten-baten analyses hierbij ondersteunen om de opbrengsten beter in beeld te brengen?

### Onderdeel 3: Aanbevelingen

- Heeft een gemeente voldoende wettelijke grond om bij vragen van kinderen en ouders een passende (algemene) voorziening in het onderwijs, kinderopvang of vanuit een ander wettelijk kader voor te stellen? Zou dit moeten leiden tot wettelijke aanpassingen?
- Biedt de Jeugdwet voldoende aanknopingspunten om te begrenzen of op de verantwoordelijkheid van andere opdrachtgevers te wijzen, en zo niet, tot welke aanpassingen zou dit moeten leiden?



- Hebben gemeenten voldoende mogelijkheden om in afwijking van de algemene regels/opvattingen over wat wel/niet jeugdhulp is, een afweging te maken om alsnog ‘onorthodoxe’ voorzieningen te treffen die, al dan niet ter ondersteuning van jeugdhulp, het gewone leven versterken?
- In welke mate is het kansrijk en zinvol om in de verordening of onderliggende beleidsregels als gemeente nader te omschrijven wat jeugdhulp wel en niet is?
- Zijn professionals die in wijken en buurten werken en die de toegang tot jeugdhulp vormen voldoende toegerust om in plaats van jeugdhulp te bieden tot andere oplossingen binnen of buiten het sociaal domein te komen?
- Welke mogelijkheden zien de zorgvragers (ouders en kinderen) professionals en zorgaanbieders in het begrenzen van de jeugdhulp en wat zien zij als kansrijke oplossingsrichtingen?
- Tot welke aanpassingen in wetgeving en praktijk in aanpalende wetten zou het advies van het expertiseteam moeten leiden?

### Samenstelling Expertiseteam

José Manshanden (voorzitter)	Directeur GGD Amsterdam
Albert Jan Kruiter	Publicist en mede-oprichter Instituut voor Publieke Waarden
Ans van de Maat	Directeur Nederlands Jeugd Instituut (NJI)
Bert Wiene	Associate Lector Jeugd bij Hogeschool Windesheim, raadslid in Assen en lid van VNG-commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs
Chaim Huijser	Geneesheer- directeur de Bascule Amsterdam
Guske Ledoux	Wetenschappelijk directeur Kohnstamm Instituut, onderwijskundige, coördinator landelijk evaluatieonderzoek passend onderwijs
Jan van Hoek	Voorzitter Raad van Bestuur Ipse de Bruggen
Jan Kees Helderman	Universitair hoofddocent Radboud Universiteit, bestuurskundige
Mattias Gijsbertsen	Wethouder Groningen, lid van de VNG-commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs
Marianne de Bie	Wethouder Breda
Matthijs Riemens	Directeur Lokalis Utrecht
Petra van Buren	Directeur bestuurder stichting Kernkracht, Regioambassadeur Ondersteuningsteam Zorg voor de jeugd Zuid-Holland (VNG)
Reggie Lawa	Voorzitter Jeugdbeschermingstafel Haaglanden, jeugdbeschermer gemeente Den Haag
Maaïke Zunderdorp (secretaris)	Zunderdorp Beleidsadvies en Management

### Samenstelling begeleidingscommissie

Arie Opstelten	Gemeente Den Haag
Marieke Koppenaal	Ministerie van VWS
Wilma Lozowski	Nederlands Instituut van Psychologen
Maartje van de Rijt	Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
Anja Verburg	Jeugdzorg Nederland
Tinneke Beirens	AJN Jeugdartsen Nederland
Geert Schipaanboord	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Reinier Lagerwerf	Vereniging Nederlandse Gemeenten

## Aanpak van het Expertiseteam





## **Colofon**

Dit is de eindrapportage van het Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht. Deze rapportage is geschreven in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Eerste aanspreekpunt is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Contactpersoon Geert Schipaanboord

070-373 8393, [Geert.Schipaanboord@VNG.nl](mailto:Geert.Schipaanboord@VNG.nl)

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

Penvoering: Maaïke Zunderdorp & Marieke Lamers (bureau Zunderdorp)

Illustratie: Marieke Lamers (bureau Zunderdorp)

Datum: maart 2020