



Nederlands
Jeugdinstituut

Vasthoudend transformeren

Reflecties op de stelsel­discussie jeugdzorg

*Tom van Yperen, Katy Hofstede, Rutger Hageraats, Anita Kraak, Ans van de Maat
Nederlands Jeugdinstituut, 11 mei 2021*

Een eenvoudige oplossing voor de transformatie van de zorg voor de jeugd bestaat niet. Toch blijven we die zoeken. Te nemen barrières projecteren we daarbij te gauw op het stelsel. Dat leidt af van de eigenlijke opgave: werken aan doelgericht, vasthoudend en verbindend beleid.

1 Inleiding: vragen die we nu moeten stellen

De ambitie: van transitie naar transformatie

Zes jaar geleden is de jeugdzorg samen met de Wmo en de Participatiewet gedecentraliseerd naar gemeenten. Met de transitie kwamen preventie, welzijnswerk, jeugdgezondheidszorg, onderwijs, schuldhulpverlening en jeugdzorg onder één bestuursorgaan. De versnipperde circuits van jeugdhulpverlening, jeugd-ggz, zorg voor licht verstandelijk beperkte kinderen en jongeren, jeugdbescherming en jeugdreclassering kwamen onder één verantwoordelijkheid. Deze transitie maakt deel uit van een door te voeren transformatie van de jeugdzorg met doelen die feitelijk al vijftig jaar op de agenda staan¹: het versterken van lokaal-preventief jeugdbeleid, het versterken van de sociale netwerken rondom kinderen en gezinnen en doeltreffender hulp door meer samenhang.

De praktijk: een complex proces

De historie laat zien dat verandering van de jeugdzorg een complex proces is. De Jeugdwet, die de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 regelde, moest een nieuwe impuls geven. Maar de wet ging gepaard met grote kortingen op het budget.² Ook is er sprake van een hoge tijdsdruk: al na drie jaar werd de wet geëvalueerd³, na vijf jaar werd onderzoek aangekondigd over structurele tekorten bij gemeenten, en nu na zes jaar gaan er geluiden op om opnieuw stelselinterventies te plagen.⁴

Beleid: welke vragen moeten we stellen?

Beleidsmakers vragen zich terecht af hoe zij kunnen sturen op betere zorg voor de jeugd. Een aantal gemeenten laat zien dat de transformatie mogelijk is. Dat zien wij in ons werk, en onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut bevestigt dit beeld.⁵ Maar ook is helder dat de verandering moeizaam verloopt. Er zijn financiële tekorten⁶, de wachtlijstproblematiek bij de specialistische zorg blijft groot⁷ en we zien dat een deel van de gezinnen, met name die met complexe en/of meervoudige problemen, niet de zorg krijgt die nodig is. Is die zorg er wel, dan lijdt die nog steeds onder gebrek aan samenhang.⁸ Maar waar zoeken we de oplossing voor bovenstaande problemen?

Doel en opbouw van deze reflectie

Met deze notitie reageren wij op twee recente rapporten: ‘Stelsel in Groei’ van Andersson Elffers Felix⁹ en de voorstellen van de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet.¹⁰ Het laatstgenoemde rapport is op 23 april 2021 aan de Tweede Kamer aangeboden met de constatering “dat het nodig is om de beheersbaarheid van het jeugdstelsel ingrijpend te verbeteren, zowel door effectievere en meer doelmatige sturing door (samenwerkende) gemeenten als door aanpassingen in het stelsel.” Wij constateren dat er geen eenvoudige oplossingen zijn voor de problemen. Maar de verbeteringen die nodig zijn mogen niet afleiden van de eigenlijke opgave van de transformatie.

Deze reflectie is met name gericht op het beleid en de beleidsmakers. In andere notities zullen we ingaan op de rol van andere actoren, zoals zorgaanbieders en professionals. De noodzakelijke samenhang in beleid en uitvoering is cruciaal en wordt niet bereikt zonder een actieve rol van elk van de partijen in de zorg voor de jeugd.

Leeswijzer

In **Hoofdstuk 2** beschrijven we de maatschappelijke context van de problemen in de jeugdzorg die niet als beleidsvraag op te lossen zijn, maar iets vragen van onze samenleving. **Hoofdstuk 3** laat zien wat het belang is van doelgericht, vasthoudend en verbindend beleid. In **Hoofdstuk 4** gaan we in op de beleidskeuzes die in de recente rapporten zijn uitgelicht. Wat kunnen wij vanuit onze kennisrol zeggen over de beste manier voorwaarts? **Hoofdstuk 5** bevat onze belangrijkste conclusies.

2 De rol van jeugdzorg in de maatschappij

Veel beschouwingen over de transformatie van de jeugdzorg gaan alleen over het beleid inzake de inrichting van het jeugdzorgstelsel. Maar zonder dat stelsel in de maatschappelijke context te plaatsen, overschatten we gemakkelijk de invloed van het jeugdzorgbeleid op die context. Het jeugdzorggebruik is in de afgelopen twintig jaar explosief gegroeid. De oorzaak ligt in ontwikkelingen in de maatschappij, hoe we als samenleving aankijken tegen het opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren, hoe het stelsel werkt en de effectiviteit van het aanbod.¹¹ Ook nu is die context cruciaal.

Jeugdzorg als middel om groeipijn te verzachten

Moeilijke fases tijdens het opgroeien en opvoeden zijn normaal. Meestal zijn kinderen en opvoeders veerkrachtig genoeg om – met steun van hun omgeving – die fases goed door te komen. Maar dat besef lijkt uit beeld. Daardoor krijgen kinderen en jongeren soms jeugdhulp om de pijn en de stress te verzachten die het gewone opgroeien en opvoeden met zich meebrengt. Het gewone leven lijkt dan niet meer geleefd te kunnen zonder professionele hulp. Die ontwikkeling is moeilijk met beleid alleen te beïnvloeden, zeker als we beseffen dat jeugdzorg ook *business* is.

Jeugdzorg als harde business

Dat jeugdzorg een *business* is, geldt – in karikaturale termen – in twee opzichten. In de eerste plaats zijn er (vaak kleine en nieuwe) ondernemers die zich met name richten op veel voorkomende lichte problematiek, en nieuwe vormen van verblijf. Die hebben een groeimarkt te pakken met een winstgevende formule.¹² Deze aanbieders varen wel bij de gedachte dat professionele hulp er is om de normale pijn en stress van het opgroeien en opvoeden te verzachten. Ook andere breed gedragen meningen dragen hier aan bij: dat het niet-inzetten van zorg al gauw leidt tot verergering van problematiek, verwijzroutes niet ingeperkt mogen worden, gemeenten een zorgplicht hebben, wachtlijsten onacceptabel zijn en een aanbieder onder het mom van beperking van administratieve lasten niet transparant hoeft te zijn over zijn kwaliteit. Juist de beleidsmakers die willen ingrijpen bij grootverdieners in de jeugdzorg zullen op deze maatschappelijke meningen stuiten. Hun beleid zal op de nodige weerstand moeten rekenen, van zowel aanbieders als hun klanten.

De tweede groep jeugdzorgondernemers bestaat uit aanbieders die zich – soms traditiegetrouw – meer richten op de kwetsbaarste of meest problematische groepen. Dit worden ook wel systeemorganisaties genoemd.¹³ Vaak gaat het om dure zorgvormen die aanbieders tegen of zelfs onder de kostprijs moeten uitvoeren. Soms komt dat door het inkoopbeleid van gemeenten, soms doordat een aanbieder niet snel genoeg met innovaties mee kan gaan.¹⁴ Deze groep jeugdzorgaanbieders gaat vaak gebukt onder de harde realiteit van dreigende faillissementen. Als een instelling uiteindelijk omvalt, leidt dat niet zelden tot de nodige commotie in de media en politiek.¹⁵

Beide typen jeugdzorgaanbieders bestaan door de maatschappelijke dynamiek waarin jeugdzorg tegelijk een groeimarkt is én fungeert als een maatschappelijk vangnet. Een waardeoordeel over het ene of het andere type – en een daarop geënt beleid – kan niet zonder een debat over de waarden in de samenleving die maken dat deze typen kunnen bestaan.

Terugdringen zorggebruik kan niet zonder maatschappelijk debat

Voor wie is de jeugdzorg? Wanneer ondervindt een kind of opvoeder zulke problemen dat hulp van een met gemeenschapsgeld betaalde professional noodzakelijk is? In welke mate mag een ondernemer aan publiek gefinancierde jeugdzorg verdienen? Het beleid kan niet zonder een meningsvorming over welke rol de jeugdzorg speelt in het opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren. Maatschappelijk debat daarover is een noodzakelijk onderdeel van beleidsvorming:

- met ouders en jongeren over hun verwachtingen en ideeën over de toekomst;
- met onderwijzers die mede oordelen over prestaties en maatschappelijke verwachtingen;
- met huisartsen, jeugdwerkers en andere professionals in de eerste lijn die de hulpvraag als eerste zien en voor de keuze staan om het gesprek aan te gaan of door te verwijzen;
- met specialisten met de vraag hoe zij het beste bijdragen aan duurzame oplossingen;
- met de politiek die de beleidskaders bepaalt.

De politiek kan ingrijpen door beperkingen in te voeren. Maar als de maatschappelijke dynamiek niet prominent als onderdeel van het probleem wordt geagendeerd, zal diezelfde politiek vervolgens onder maatschappelijke druk komen te staan om de consequenties van het beleid, zoals verminderde toegankelijkheid, wachtlijsten en aanbieders die afhaken, weer ongedaan te maken.

3 Beleid in complexiteit

Ongeacht de inrichting van het stelsel staan we de afgelopen decennia steeds op eenzelfde ‘tweesprong’: aan de ene kant hebben we de wens om de zorg aan gezinnen te laten aansluiten op de micro-leefwereld van gezinnen, maar aan de andere kant willen we tegelijkertijd op macroniveau een beheersbare, efficiënt en doeltreffend te sturen sector realiseren. In de beleidspraktijk leiden deze twee wensen tot slingerbewegingen.

Van slingeren naar vasthouden

Aan de vooravond van de decentralisatie lag de focus vooral op de versterking en integraliteit van de leefwereld van gezinnen. De gemeente leek daarvoor het beste sturingsniveau omdat deze dicht bij die leefwereld staat. De laatste tijd krijgen - zeker landelijk – de efficiency en doeltreffendheid van de sturing meer aandacht. Op deze vlakken zijn inderdaad keuzes te maken die de gewenste transformatie van het jeugdbeleid kunnen bevorderen. Maar als dat steeds leidt tot discussie over het stelsel, werkt dat eerder contraproductief.

Centraal of decentraal?

Kijken we naar de geschiedenis, dan blijkt het een illusie om te denken dat het centraal of decentraal aansturen of organiseren van de zorg tot minder vraag leidt. De jaren negentig bijvoorbeeld werden gekenmerkt door een worsteling van de provinciaal aangestuurde jeugdzorg met het Rijk om steeds meer geld voor oplopende wachtlijsten. Of neem de jeugd-ggz, die onder de landelijk opererende zorgverzekeraars een enorme groei in het zorggebruik kende. De stijgende zorgvraag en -kosten zijn kennelijk invariant aan de stelselvorm. Het probleem van stijgende kosten vraagt dus om andere oplossingen dan stelselwijzigingen. Door die oplossing steeds te zoeken in het stelsel, komen de andere veranderingen die nodig zijn onvoldoende aan bod.

Het gaat erom binnen de stelselvorm te kiezen voor de goede aanpak. Het stelsel is thans ingericht met als uitgangspunt dat de ondersteuning aan gezinnen het best op maat, lokaal vorm krijgt. De logica daarachter is dat het leven van gezinnen zich grotendeels daar afspeelt en dat voorzieningen voor ondersteuning op uiteenlopende leefdomeinen, zoals huisartsenzorg, jeugdgezondheidszorg, basisonderwijs, kinderopvang, bestaanszekerheid, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg, in het lokale beleid zijn ondergebracht of zich daarin laten verbinden. Aan die logica is nog steeds weinig af te doen. De problemen qua organisatie, beheersbaarheid en efficiëntie, en andere kwesties die oplossing vragen, zijn dus het beste binnen dat systeem te zoeken.

Vorbij de beleidstheorie

Het is op zich niet verbazingwekkend dat de transformatie zo moeilijk te realiseren is. Die moet immers gerealiseerd worden in een versnipperd veld van beroepsgroepen en professionele organisaties die zich staande moeten houden in een keiharde business. Ook is er een veelheid van beleidsterreinen en wettelijke kaders, en een sterke maatschappelijke dynamiek die al bestond vóór de transformatie ingezet werd. Dat geheel omvormen vraagt *doelgericht, vasthoudend en verbindend* beleid. Gemeenten die goed met de transformatie op weg zijn, kenmerken zich juist door een heldere visie en een samenspel met maatschappelijke partners waarin langjarig is geïnvesteerd. Daarin ligt de belangrijkste les besloten voor al het beleid op het terrein van de zorg voor jeugd: wisseling van focus door een beleidsmatige slingerbeweging leidt niet tot versterking van de noodzakelijke visie en het noodzakelijke samenspel, maar juist tot een verzwakking daarvan. Dat brengt vervolgens de financiële beheersbaarheid verder in het gedrang.

Zo bezien is het een opdracht aan ons allen om de te nemen obstakels in de transformatie niet steeds te projecteren op de stelselvorm. Als we dat wel doen, dan blijven we 'slingeren' tussen verschillende organisatievormen. Dat leidt de energie, het geld, de tijd en de aandacht af van de beweging die nodig is. Voor het beleid dient daarom de complexiteit en weerbarstigheid van de praktijk het uitgangspunt te zijn. Het beleid mag niet slingeren tussen de polen van de stelseldiscussie, maar moet juist verbindend zijn, met een gezamenlijke visie en een daarop geënte, heldere en stabiele koers.

4 Beleidskeuzes: de mogelijkheden benutten

De rapporten die de aanleiding gaven tot de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 23 april 2021, adresseren een aantal prominente beleidsvraagstukken. Ook laten ze zien dat gemeenten de voorhanden zijnde mogelijkheden beter zouden kunnen benutten. Voorts constateren zij dat het niet realistisch is om te verwachten dat gemeenten deze klus alleen kunnen klaren. Gemeenten moeten ondersteund worden met beleid zonder grootse veranderingen die de lokale beleidspraktijk compliceren. Aanpassingen moeten die beleidspraktijk juist vergemakkelijken.

Landelijk beleid dat de praktijk versterkt

Na het lezen van de rapporten met de blik die we hiervoor geschetst hebben, constateren wij dat:

- transformeren noodzakelijk blijft;
- de maatschappelijke context van grote invloed is;
- er geen gemakkelijke weg is naar een getransformeerd jeugdstelsel;
- gewerkt moet worden aan doelgericht, vasthoudend en verbindend beleid;
- een recentralisatie daarbij niet behulpzaam is.

Met deze blik gaan wij nader in op drie vraagstukken die in de recente rapporten aan de orde zijn:

- de verdeling van verantwoordelijkheden en bestuurlijke macht onder overheden;
- inkoop van zorg door de overheid;
- begrenzing van de toegang tot zorg.

Verbinding van overheden: centraal het decentrale versterken

De keuze om de gemeenten kernspelers in het jeugdzorgbeleid te maken is logisch, maar het is vanwege de maatschappelijke dynamiek en de complexiteit van de opgave volstrekt irreëel om te denken dat gemeenten dat alleen afkunnen. Zo blijkt het moeilijk om administratieve processen te harmoniseren en vraagt de samenwerking met (voortgezet)onderwijs en (hoog)specialistische zorg

veel van individuele gemeenten.¹⁶ Dat heeft geleid tot versnipperde bureaucratie en noodkreten bij specialistische instellingen. De Stuurgroep noemt het verbeteren van de sturingsmogelijkheden van gemeenten een belangrijk aandachtspunt voor de Rijksoverheid om beter recht te doen aan de rol die de gemeenten hebben gekregen. Dat vraagt wel van gemeenten én Rijksoverheid dat zij de (de)centralisatie niet meer zien als een zaak van één van beiden, maar als zaak van allebei, met duidelijk onderscheiden maar wel complementaire rollen. Ouders, jongeren en het professionele veld vragen om perspectief, niet om een intern verdeelde overheid.

Bij het vormgeven van een strategie kan helpen:

- Zorgen voor een vergaande samenwerking op en standaardisering van voorwaarden en procedures voor de inkoop, facturatie en verantwoording. De inkoop van bepaalde voorzieningen is door gemeenten gezamenlijk – ondersteund door het Rijk - te organiseren. Dat geeft gemeenten de ruimte om zich te focussen op inhoudelijke samenwerking in de uitvoering en biedt ruimte aan het professionele veld om zich te focussen op effectieve hulp.
- Met het veld regionaal een ontwikkelagenda invoeren om sturingsmogelijkheden te bieden op de instandhouding, kwaliteit en doelmatigheid van de toegang en de zorg.¹⁷ Hierbij gaat het met name om de versterking van de kwaliteit van de toegang tot jeugdzorg via de gezondheidszorg en rechters. Ook valt hieronder een gereguleerde instandhouding en ombouw van het gespecialiseerde aanbod voor kwetsbare groepen.¹⁸
- Instellingsoverstijgende professionele netwerken versterken. De NJi-handreiking over essentiële functies¹⁹ maakt duidelijk dat professionals in de specialistische jeugdhulp hun werk het beste doen op het niveau waarop de zorg het meest effectief is. Veelal is dat in de dagelijkse leefomgeving en verbonden aan basisvoorzieningen in die omgeving, soms gekoppeld aan woonvoorzieningen. Professionals die specialistische zorg bieden, worden daarom ook zoveel mogelijk lokaal ingezet. Een landelijke overheid die regionale en landelijke netwerken helpt versterken, bijvoorbeeld via expertisecentra, beroepsorganisaties, richtlijncommissies en communities of practice, draagt bij aan het op peil houden en doorontwikkelen van specialistische kennis.

Ook los van centrale versterking benutten gemeenten de beleidsinstrumenten die ze hebben niet altijd optimaal. Het lokaal-preventief jeugdbeleid en het daadwerkelijk domeinoverstijgend werken staan in veel gemeenten nog in de kinderschoenen.²⁰ Succesvol gemeentelijk beleid kenmerkt zich door elementen als²¹:

- een heldere en gezamenlijke visie en ambitie en langdurig partnerschap met aanbieders;
- de wil om al lerend de domeinoverstijgende aanpak te realiseren;
- inzet van gezinsondersteuning die niet alleen focust op jeugdproblematiek, maar ook oog heeft voor bijvoorbeeld de leefomstandigheden van gezinnen;
- het versterken van hoogwaardige lokale teams, met professionals die de ruimte krijgen en de capaciteit hebben om in uiteenlopende domeinen te kunnen acteren;
- inzet van effectieve interventies, deels om de leefstijl en vaardigheden van kinderen en jongeren versterken en deels om de (pedagogische) kwaliteit van hun omgeving te verbeteren. Het succes zit daarbij vooral in de combinatie van activiteiten in verschillende domeinen;
- het ontwikkelen van een beleid dat dicht bij de inhoudelijke ambitie van de transformatie blijft, uitgewerkt in een visie, doorgevoerd op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend niveau met alle stakeholders.

Inkoop: impact-gedreven relaties aangaan

We kenschetsen de jeugdzorg als een keiharde business waarin het lucratieve verdienmodel strijdt met het maatschappelijk ondernemerschap. Algemeen maatschappelijk debat is nodig om dit soort mechanismen te veranderen. Los daarvan is het van belang om bij de inkoop stelling te nemen

tegenover de vraag hoe winstgevend uit publieke middelen bekostigde jeugdzorg mag zijn, wat reële tarieven zijn om als maatschappelijk ondernemer het hoofd boven water te kunnen houden, en welke inkoop- en verantwoordingseisen in dat licht aan zorgaanbieders te stellen zijn.

Sturen met rugdekking

Een individuele gemeente kan proberen te sturen op faire inkoop, maar zodra dat beleid spanning gaat oproepen, bijvoorbeeld omdat er wachtlijsten ontstaan vanwege een beperking van commerciële aanbieders, is ze sterk afhankelijk van lokale én landelijke politieke rugdekking om koersvast te blijven. Samenwerking tussen gemeenten onderling en met het Rijk is daarvoor onontbeerlijk.

Inkoop als kwaliteitstoets

Dialogo tussen gemeente en aanbieders over de effectiviteit van het aanbod is noodzakelijk om het beleid en de praktijk succesvol te laten verlopen. Die dialoog moet duidelijk maken wat, gegeven de stand van kennis, aan effectiviteit is te verwachten en hoe die uitpakt in de context van het beleid van de gemeente. Dat betekent dat:

- de financier bij de inkoop mag vragen om een aanbod dat voldoet aan de stand van kennis in het vakgebied van de professionals, om inzicht in de kwaliteit van het aanbod en de resultaten in de praktijk, en om inspanningen om de kwaliteit te bevorderen;
- de professional en zijn organisatie mag vragen om – gegeven de stand van kennis - realistische doelen en verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit, om discretionaire ruimte voor maatwerk per situatie en om financiële ruimte voor praktijkontwikkeling, deelname aan onderzoek, professionele netwerken en scholing.

Deze aanpak lijkt weinig weg te hebben van een sterke sturing. Het tegendeel is waar. Inkoop kan voor de gemeenten een krachtig kwaliteitsinstrument zijn (zie kader²²).

Impact-gedreven inkoop: het gesprek over de juiste onderwerpen

De volgende vragen helpen het juiste gesprek te voeren:

- A. *Kenmerken van de doelgroepen.* Heeft de aanbieder zicht op wat de veel voorkomende problemen en hulpvragen/doelen zijn van specifiek zijn cliënten zijn? Sluit dit aan bij de analyse van de gemeente welke groepen de hulp (het hardste) nodig hebben? Op welke leefdoelgebieden spelen de problemen en zijn de doelen gericht? Welke netwerken zijn hierbij relevant?
- B. *Kenmerken van het aanbod.* Welke hulpvormen biedt de aanbieder. Sluiten deze aan op de kenmerken van de doelgroepen? Wat is de stand van kennis over de effectiviteit? Is het aanbod in dat licht *state of the art*?
- C. *Resultaten.* Kan de aanbieder met outcome-indicatoren een beeld schetsen van de resultaten?¹ Gebruikt de aanbieder de gegevens voor kwaliteitsverbetering?
- D. *Kosten.* Maakt de aanbieder aannemelijk dat de kenmerken en kosten van het aanbod in een verdedigbare relatie staan tot de kenmerken van de doelgroep? Is de omvang van de overhead en de winstmarge passend bij een bekostiging uit publieke middelen?

Afbakenen of juist verder transformeren?

De Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet zet het onderwerp van de afbakening van de Jeugdwet opnieuw op de agenda. Wat is nu wijsheid: afbakenen of juist verder transformeren?

Expertiseteam reikwijdte jeugdhulpplicht: afbakenen is heilloos

Het VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht constateerde begin 2020 dat de Jeugdwet vaak fungeert als het 'afvoerputje' van het sociaal domein. Waar indicatiestellers van het zorgkantoor twifelen over het langdurige karakter van een diagnose, doen zij een beroep op de Jeugdwet. Waar

verschillende aanbieders, financiers en gemeenten elkaar tegenspreken is verlenging van de jeugdhulp soms de oplossing.²³ Hoewel gemeenten in dat verband vragen om een betere afbakening van de jeugdzorg, noemt het Expertiseteam dat juist een heilloze weg. De openheid van de Jeugdwet geeft juist vrijheid om – over de grenzen van wetten heen – te doen wat nodig is. Veeleer pleit het Expertiseteam voor een ontwikkelagenda op gemeentelijk of regionaal niveau om de transformatiedoelen daadwerkelijk te realiseren.

Opnieuw op de agenda, met concrete voorstellen

De Stuurgroep stelt voor een aantal maatregelen te onderzoeken. Eén van de genoemde opties is inperking van de jeugdhulpplicht tot bepaalde vormen en ernst van problematiek. Het probleem daarbij is dat dit vraagt om een (wetenschappelijk) betrouwbare en valide afbakening, die in de praktijk op voldoende steun kan rekenen. Eerdere pogingen om daartoe te komen waren weinig succesvol.²⁴ Het werpt ons bovendien terug op een diagnosemodel waarmee onder meer in het speciaal onderwijs geen goede ervaringen zijn opgedaan. Het model leidt tot *labeling* en slagboomdiagnostiek die weinig zegt over wat er aan zorg nodig is. Daarom is in plaats van het diagnoselabel in het passend onderwijs juist de ondersteuningsbehoefte centraal komen te staan.²⁵

Een andere mogelijkheid die de Stuurgroep noemt, is een inperking tot specifieke hulpvormen. Zo zouden alleen effectieve hulpvormen te financieren zijn. Ook hiervoor geldt dat de stand van de kennis maakt dat afbakening in deze termen nog een vergezicht is (zie kader). Een genoemde optie om jeugd-ggz over te hevelen naar zorgverzekeraars lost misschien de druk op het jeugdzorgbudget wel op, maar verandert mogelijk weinig aan het hoge zorggebruik en de daarmee gemoeide kosten in een ander verband. Ook uitsluiting van lichte hulpvormen wordt genoemd. Het zou goed zijn om in dat geval aan te geven waar deze hulpvormen wél te positioneren zijn, als ze kunnen bijdragen aan het voorkómen van jeugdhulp.

Vergezicht: afbakening op basis van kwaliteit

Te onderzoeken is of er – zoals in de Zorgverzekeringswet – in de toekomst een basispakket jeugdzorg is te benoemen dat aan bepaalde doelstellingen beantwoordt en aan kwaliteitseisen voldoet. Dat pakket zou voor publieke financiering door de gemeente in aanmerking kunnen komen. Individuele gemeenten kunnen hiervan afwijken in een aanvullend pakket, dat buiten de rijksbijdrage voor jeugdzorg valt. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om experimentele hulpvormen waarvoor andere financiering is geregeld, of waarvoor cliënten zelf een bijdrage leveren. Ook zijn langs deze weg bepaalde behandelvormen uit te sluiten waarvan bekend is dat deze niet effectief zijn, of die niet voldoen aan bepaalde ethische normen, zoals de inzet van dieren die ingrijpt op hun natuurlijke gedrag. De wetenschap in de jeugdzorg is nog niet ver ontwikkeld. Dat maakt het over het algemeen lastig om hulpvormen goed te definiëren en op kwaliteit te beoordelen. Een mogelijkheid om tot een zinvol basispakket te komen is in de gezondheidszorg nagaan welke ervaring is opgedaan in werksoorten met een vergelijkbare stand van ontwikkeling.

Geen wederzijdse exclusie, maar een consistente uitvoering van het beleid

Gezien het voorgaande is het zinvol dat het Expertiseteam heeft gepleit voor een inzet op het (verder) doorvoeren van de transformatie. Investering in een sterk lokaal team als onderdeel van een consistent beleid blijkt daarvoor effectief te kunnen zijn.²⁶ In een dergelijk beleid krijgen de professionals veel mogelijkheden om de ondersteuningsbehoeften van gezinnen vanuit verschillende wettelijke kaders te benaderen en daarop in te zetten. Interessant daarbij is dat die teams door hun werk steeds meer zicht krijgen op wat veel voorkomende ‘normale’ problemen zijn in het opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren. In dat kader blijken ze ook gaandeweg een meer collectief aanbod voor kinderen, jongeren en opvoeders in te zetten met een sterk

normaliserende en preventieve werking.²⁷ Langs die weg is de individuele jeugdzorgvoorziening ook zonder moeizame afbakeningstrajecten steeds selectiever in te zetten.

5 Conclusie: transformeren is net opgroeien

De transformatie is een complexe opgave waarin allerlei partijen een eigen verantwoordelijkheid hebben: burgers, professionals, instellingen, lokale en landelijke politiek. Het uitvoeren van die opgave is moeilijk en weerbarstig.

In deze notitie hebben we de vraag gesteld of nieuwe beleidsmaatregelen het jeugdstelsel op orde helpen brengen. Onderweg schetsten we het opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren als een proces dat vallen en opstaan kent. Dat geldt net zo voor de transformatie.

In het beleid dient daarom de complexiteit en weerbarstigheid van de praktijk het uitgangspunt te zijn. Het is zaak om de te nemen obstakels in de transformatie niet steeds te projecteren op de stelselvorm en ons te laten verleiden tot polariserend en slingerend beleid. Het gaat er juist om verbindend te zijn met een gezamenlijke visie en een daarop geënte, heldere en stabiele koers. De rol van de gemeenten in de transformatie kunnen we zo versterken in plaats van verzwakken.

We benoemen vijf speerpunten voor dit proces:

1. **Voer debat** over de mechanismen in de samenleving die leiden tot het hoge jeugdzorggebruik. Geef als politiek ook antwoord op de vraag hoe winstgevend uit publieke middelen bekostigde jeugdzorg mag zijn en welke inkoop- en verantwoordingseisen in dat licht aan aanbieders te stellen zijn. Gemeenten krijgen daarmee rugdekking om in hun beleid om te gaan met de groei van het aantal commerciële ondernemers in de jeugdzorg en om het maatschappelijk ondernemerschap te stimuleren.
2. **Zet door** als het gaat om de transformatie in het sociaal domein. Projecteer het vraagstuk van het hoge jeugdzorggebruik en de kosten niet op de stelselvorm, maar verbind het aan de noodzaak van de lokale domeinoverstijgende aanpak en versterk juist die aanpak. Smeed in dat licht bovenlokale samenwerkingsverbanden om gezamenlijke ambities te realiseren en faciliteer met wet- en regelgeving vanuit het Rijk de lokale en regionale mogelijkheden.
3. **Baken de jeugdzorgplicht niet af** in termen van zwaarte van zorgvormen of problematiek, maar zet in op een inkoop die sterk stuurt op kwaliteit en op de doorontwikkeling van lokale teams die vanuit verschillende wettelijke kaders kunnen doen wat nodig is.
4. **Behoud de kennis** door er via regionale en landelijke samenwerking voor te zorgen dat onmisbare aanbieders het hoofd boven water houden, eventueel met een gereguleerde ombouw. Een landelijke overheid die instelling-overstijgende professionele netwerken helpt versterken, draagt bij aan het op peil houden en doorontwikkelen van specialistische kennis. Langs deze weg is het menselijk kapitaal van de sector beter in stand te houden.
5. **Versterk de rol van de gemeenten.** De logica achter de transformatie van de jeugdzorg als onderdeel van het sociaal domein staat nog steeds. Het is een complexe opgave waarin de gemeente 'slechts' een van de actoren is. Zorg dat in deze sterke dynamiek het rijksbeleid de rol van gemeente niet verzwakt, maar sterk ondersteunt.

Noten

-
- ¹ <https://www.nji.nl/nl/Wet-en-regelgeving/De-geschiedenis-van-het-jeugdinstel>
- ² De Raad van State constateert in 2013 in haar advies over de Jeugdwet: “De hoofdgedachte achter deze decentralisatie is dat gemeenten een regierol kunnen vervullen waar het jeugdhulp betreft en dat dit de kwaliteit van de jeugdhulp door maatwerk (‘aan de keukentafel’) zal verbeteren. De verwachting is dat gemeenten door intensivering van de preventie en ambulante jeugdhulp (die zich tot nu onvoldoende heeft ontwikkeld) complexere (en duurdere) hulp kunnen voorkomen. In samenhang met deze decentralisatie wordt een omslag gemaakt van een stelsel gebaseerd op een wettelijk recht op zorg (aanspraak) naar een stelsel op basis van een voorzieningsplicht voor gemeenten (voorziening), op een wijze zoals eerder is gebeurd bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het wettelijke recht op jeugdzorg en individuele aanspraken op jeugdzorg worden hierbij vervangen door een voorzieningsplicht waarvan de aard en omvang in beginsel door de gemeente worden bepaald (maatwerk). Verwacht wordt dat hiermee de kosten van de totale jeugdhulp zullen dalen (en daarmee de hierna te noemen efficiencykorting van € 450 mln haalbaar zal blijken). Het voorstel hangt samen met decentralisatie en ontschotting op andere sociale terreinen (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)/Wmo, Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), Wet werk en bijstand (Wwb), participatie). De jeugdhulp zal worden bekostigd uit het Gemeentefonds door middel van een niet geoormerkte decentralisatie-uitkering (totaalbedrag van ongeveer € 3 miljard). Daarop zal een efficiencykorting van € 450 miljoen worden toegepast.” Zie <https://www.raadvanstate.nl/@62589/w13-13-0096-iii/>
- ³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z01381&did=2018D02818
- ⁴ Zie de eerder aangehaalde brief van het Kabinet aan de Tweede Kamer van 23 april 2021 op basis van het rapport van de Stuurgroep maatregelen voor financiële beheersbaarheid jeugdzorg.
- ⁵ <https://www.verwey-ionker.nl/publicatie/eigenwijs-transformeren/>
- ⁶ <https://www.aef.nl/storage/images/Stelsel-in-groei-een-onderzoek-naar-financi%C3%ABle-tekorten-in-de-jeugdzorg.pdf>
- ⁷ Zie bijvoorbeeld: <https://www.igi.nl/actueel/nieuws/2021/03/15/onvoldoende-hulp-voor-jongeren-met-ernstige-psychose-problemen>
- ⁸ <https://www.raadvr.nl/documenten/publicaties/2021/4/20/samen-verder>
- ⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/15/stelsel-in-groei>
- ¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/23/kamerbrief-over-rapport-stuurgroep-maatregelen-financiële-beheersbaarheid-jeugdwet>
- ¹¹ <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Het-groeiend-jeugdzorggebruik>
- ¹² <https://www.ftm.nl/dossier/jeugdzorg-in-het-rood>; <https://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2020/10/Financiële-analyse-jeugdzorgorganisaties-JN-oktober-2020.pdf>
- ¹³ <https://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2020/10/Financiële-analyse-jeugdzorgorganisaties-JN-oktober-2020.pdf>
- ¹⁴ Jeugdautoriteit (2020). Verdiepingsonderzoek stand financiële gezondheid jeugdhulpaanbieders. Den Haag: Jeugdautoriteit, september, 2020.
- ¹⁵ Zie bijvoorbeeld: <https://www.trouw.nl/nieuws/sluiting-van-de-hoenderloo-groep-dupeert-ruim-tweehonderd-kinderen~b5320396/>; <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2019Z24527&did=2019D50667>
- ¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/03/05/wetsvoorstel-verbetert-beschikbaarheid-specialistische-zorg-voor-jeugdigen>; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/03/evaluatie-passend-onderwijs-nro-eindrapport-mei-2020>
- ¹⁷ Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (2021). Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet. Den Haag: 8 april 2021, pag. 22.
- ¹⁸ Jeugdautoriteit (2020). Verdiepingsonderzoek stand financiële gezondheid jeugdhulpaanbieders. Den Haag: Jeugdautoriteit, september, 2020.
- ¹⁹ Nederlands Jeugdinstituut (2020). Een bijdrage aan de dialoog over de organisatie van de hulp aan kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problematiek (‘Handreiking essentiële functies’). Rapportage en brief aan leden Stuurgroep Zorg voor de Jeugd d.d. 21 oktober 2020. Utrecht: NJi.
- ²⁰ <https://publicaties.zonmw.nl/eerste-evaluatie-jeugdwet/>
- ²¹ Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (2021). Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet. Den Haag: 8 april 2021, pag. 157; <https://www.verwey-ionker.nl/publicatie/eigenwijs-transformeren/>
- ²² De gemeente kan een visitatie laten uitvoeren door onafhankelijk deskundigen om te toetsen of het verhaal van de aanbieder mbt A t/m D hout snijdt. De inkooprelatie wordt aangegaan of gecontinueerd bij een positief oordeel. Bij lacunes volgen afspraken over een verbetertraject of wordt de inkooprelatie niet aangegaan of beëindigd.

-
- ²³ Zie <https://vng.nl/sites/default/files/2020-03/de-kracht-van-wijd-reiken-eindrapport-vng-expertiseteam-reikwijdte-jeugdhulpplicht.pdf>. Het Expertiseteam zegt daarover: '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 ertoe 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.'
- ²⁴ Het Nederlands Jeugdinstituut ontwikkelde ruim 15 jaar geleden in opdracht van de Gemeente Amsterdam de zogeheten Strandaard Taxatie Ernst Problematiek (STEP). Dat leverde op zich een betrouwbaar en valide instrument op, maar in de praktijk niet leidde dat niet tot een brede acceptatie en gebruik. Zie [https://www.nji.nl/nl/Databank-Instrumenten-en-Richtlijnen-Instrumenten-Standaard-Taxatie-Ernst-Problematiek-\(STEP\)](https://www.nji.nl/nl/Databank-Instrumenten-en-Richtlijnen-Instrumenten-Standaard-Taxatie-Ernst-Problematiek-(STEP))
- ²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/03/evaluatie-passend-onderwijs-nro-eindrapport-mei-2020>
- ²⁶ <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/eigenwijs-transformeren/>
- ²⁷ <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/eigenwijs-transformeren/>