



Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
t.a.v. Minister W.R.C. Sterk
Postbus 20350
2500 EJ 'S-GRAVENHAGE

Datum
9 april 2026
Kenmerk
TIS/U202600194
Telefoon
070 373 8393
Bijlage(n)
-

Consultatiereactie wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet

Geachte mevrouw Sterk,

Hierbij sturen wij u namens de Vereniging Nederlandse Gemeenten een reactie op het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet, dat sinds 16 februari jl. in internetconsultatie is.

In deze brief gaan wij in op de verwachte impact van het voorstel, de mate waarin de doelstellingen met de voorgestelde wetgeving kunnen worden behaald en de mogelijkheden die wij zien voor verbetering. In de bijlage vindt u daarnaast meer gedetailleerde reflecties op het wetsvoorstel.

De looptijd van de consultatie is korter dan de termijn die nodig is voor het uitvoeren van een uitvoeringstoets. De resultaten van de toets, waarin wij dieper ingaan op de uitvoerbaarheid van de voorstellen voor gemeenten, zullen wij uw ministerie uiterlijk 15 mei separaat toesturen.

Onze reactie is als volgt samen te vatten:

We zijn het eens met uw stelling dat de huidige situatie in de jeugdhulp onhoudbaar is, in zowel maatschappelijk als financieel opzicht. We hebben waardering voor de inspanningen die VWS levert om dit ten goede te keren. Toch menen wij dat dit wetsvoorstel onvoldoende bijdraagt aan de transformatie en beheersbaarheid van het stelsel, om de volgende redenen:

1. Zolang de onderliggende oorzaken van het oplopende jeugdhulpgebruik niet worden aangepakt, heeft aanpassing van de Jeugdwet een gering effect;
2. Dit wetsvoorstel leidt niet tot meer grip op de inzet van (individuele) jeugdhulp en de kosten, want het bakent de jeugdhulpplicht niet af en pakt huidige knelpunten in het stelsel niet aan. Hierdoor is de beoogde besparing volstrekt onrealistisch;
3. Het wetsvoorstel introduceert verplichtingen die onduidelijk, onnodig en op onderdelen zelfs contraproductief zijn, vooral voor de lokale teams.

Wij concluderen dat een fundamentele aanpassing van het wetsvoorstel nodig is. We nodigen het rijk uit om samen met ons te komen tot wezenlijke keuzes ten aanzien van het juridisch kader, financiering, toegang en kwaliteit. Dit vraagt lef, tijd en vasthoudendheid.

We verzoeken het rijk met klem om het wetsvoorstel pas verder in proces te brengen richting Raad van State en Tweede Kamer, als er een samenhangend geheel van (stelsel)keuzes, sturingsprincipes en instrumentarium ligt dat de hulp aan kinderen, jongeren en gezinnen beter én beheersbaar maakt.

Inleiding

Wij zijn het eens met uw standpunt dat de huidige situatie in het jeugddomein onhoudbaar is. Allereerst vinden we het maatschappelijk onwenselijk dat 1 op de 7 jongeren een beroep doet op jeugdhulp. Het is bovendien onaanvaardbaar dat juist degenen die de hulp het hardst nodig hebben, doorgaans het langst moeten wachten – om vervolgens vaak alsnog geen passende zorg te krijgen.

We zien ook dat de druk op de arbeidsmarkt hoog is, zowel binnen de jeugdsector als in aanverwante sectoren als de kinderopvang en het onderwijs. En niet in de laatste plaats: ook financieel is de situatie niet langer houdbaar. Budgetten staan al jaren onder druk en dit zal – indachtig de rijksbegroting voor de komende jaren – niet snel beter worden. Gemeenten kunnen zich daardoor genoodzaakt zien om keuzes te maken die op de langere termijn contraproductief zijn, zoals bezuinigingen op kansengelijkheid en preventie.

De doelstellingen om de druk op de jeugdhulp te verminderen, de transformatie verder vorm te geven en de grip op de toegang te verstevigen steunen wij dan ook van harte. Wij waarderen de inspanningen die het ministerie van VWS heeft geleverd om dit te vertalen naar beleid. We verwachten echter dat de ambities met dit wetsvoorstel niet waargemaakt kunnen worden.

Er wordt veel hoop gevestigd op de beweging naar voren, zonder dat de sociale basis en lokale teams de ruimte en slagkracht krijgen om daadwerkelijk tot bloei te komen. Wij voorzien zelfs dat de transformatie door de verplichtingen uit dit wetsvoorstel juist wordt belemmerd. Bovendien zal de beweging naar de voorkant alléén niet leiden tot de beoogde afname van het jeugdhulpgebruik. Sterker nog: als we niet evenveel aandacht besteden aan de onderliggende oorzaken en het beperken van ‘de achterkant’, dreigen we in zijn totaliteit meer jeugdhulp te organiseren.

Alles overziend zijn wij van mening dat dit wetsvoorstel onvoldoende is om het tij te keren en op belangrijke punten de ingezette beweging tegenwerkt. Het is zaak te kijken naar de dieperliggende structuren die ten grondslag liggen aan het oplopende jeugdhulpgebruik en te voorkomen dat meer beleid nieuwe problemen creëert. Wij maken ons grote zorgen dat we met dit wetsvoorstel precies in die fuik zwemmen, met alle gevolgen voor de uitvoering en onze inwoners van dien.

Hieronder lichten wij onze drie belangrijkste bezwaren toe.

1. Zolang de onderliggende oorzaken van het oplopende jeugdhulpgebruik niet worden aangepakt, heeft aanpassing van de Jeugdwet een gering effect

1.1 Rijksbrede aanpak om jeugdhulp achterliggend te maken is cruciaal

Momenteel hebben kinderen geen gelijke kansen en hun mentale gezondheid staat onder druk. We zien een toenemende individualisering, prestatiedruk en medicalisering. Veel jongeren voelen zich bedreigd in hun bestaanszekerheid, ervaren een gebrek aan toekomstperspectief en hebben last van stress en eenzaamheid. Deze zorgen stapelen zich op én versterken elkaar, zo betoogt de NJR in haar Nationale Jeugdstrategie.

We zijn ervan overtuigd dat – zoals de commissie Van Ark ook naar voren bracht – antwoorden op veel vraagstukken in de levens van kinderen, jongeren en gezinnen buiten de jeugdhulp moeten worden gezocht. Hoewel het wetsvoorstel wel aandacht besteedt aan onderliggende problematiek en context-factoren, ontbreken wezenlijke aanpassingen om jeugdhulp daadwerkelijk *achterliggend* te maken ten opzichte van andere vormen van ondersteuning (zoals de volwassenen-GGZ en schuldhulpverlening, waarvoor veel hogere drempels zijn opgeworpen).

De commissie Van Ark benadrukte ook dat de grote druk op de jeugdhulp niet alleen de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS is. Wij sluiten ons hierbij aan en roepen het kabinet nadrukkelijk op dit als een gezamenlijke opgave te benaderen. Dit vraagt niet alleen om harmonisering van beleid, maar ook om politieke keuzes. Die keuzes moeten ook – juist! – gaan over andere beleidsterreinen. Maak werk van toegankelijke kinderopvang voor alle kinderen, zodat de kansengelijkheid toeneemt. Denk driedubbel na over elke bezuiniging die de bestaanszekerheid aantast, omdat we weten dat armoede en schulden problematisch kunnen uitpakken voor kinderen. Pak de aanhoudende wachtlijsten in de volwassenen-GGZ aan, zodat geen kind gebukt hoeft te gaan onder mentale problemen van ouders. En zet snel een stap in de richting van inclusief onderwijs.

1.2 Durf een cultuurverandering aan te jagen en landelijk te normeren

De Memorie van Toelichting schetst dat maatschappelijke patronen het lastig maken om de vraag naar individuele jeugdhulp te verminderen. Wij onderschrijven dit. Er is een andere blik op opvoeden en opgroeien nodig: accepteren dat niet alles maakbaar is en dat niet elk obstakel met jeugdhulp hoeft te worden beantwoord.

In het wetsvoorstel worden helaas geen concrete stappen gezet om deze cultuurverandering aan te jagen. We vinden het zeer onwenselijk als deze verantwoordelijkheid – die gepaard gaat met pijnlijke en potentieel verstrekkende keuzes – wordt neergelegd bij lokale politici en bestuurders, of wordt overgelaten aan de individuele professional. Dat jarenlange gesprekken over reikwijdte niet hebben geleid tot een helder normatief kader, laat immers zien dat dit een van de meest precaire vraagstukken uit het stelsel betreft.

Ons voorstel zou daarom zijn om proeftuinen te organiseren om hierover in gesprek te gaan, al dan niet voortbouwend op bestaande lokale aanpakken. Ga in gesprek met ouders, jongeren, professionals, beleidsmakers en het onderwijs. Welke obstakels in het leven vinden we er nu eenmaal bij horen? Wat verwachten we van opvoeders, de gemeenschap en de school? Wanneer vinden we dat de inzet van hulp vanuit de overheid gepast is, en wanneer vinden we dat het genoeg is geweest?

2. Het wetsvoorstel leidt niet tot meer grip op jeugdhulpgebruik en kosten

2.1 Het wetsvoorstel bakent niet af

Gemeenten hadden verwacht dat het wetsvoorstel keuzes zou bevatten over afbakening van de jeugdhulp. Dat zou een antwoord zijn op de uitspraak van de Commissie van Wijzen, die in 2021 adviseerde de beoogde breedte van het voorzieningenniveau op te nemen in de wet. In de Hervormingsagenda is dit vertaald naar de afspraak om de jeugdhulpplicht beter te duiden, af te bakenen en te richten op jeugdigen en gezinnen in de meest kwetsbare situaties, namelijk: jeugdigen in onveilige situaties en/of jeugdigen met ernstige gedragsproblematiek, een aandoening, stoornis of (chronische) beperking, waarbij de inzet van jeugdhulp noodzakelijk is gezien de aard en ernst van de hulpvraag.

Een dergelijke strakke afbakening zien wij in het wetsvoorstel niet terug. De opdracht aan gemeenten om kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod te bieden – feitelijk een open einde opdracht – blijft intact. Zoals hierboven al benoemd, ontbreken normatieve uitspraken over wat er wel en niet binnen de jeugdzorg hoort. De wet tracht de doelen van de huidige Jeugdwet te expliciteren, maar perkt de reikwijdte daarmee niet in.

Opvallend is bovendien dat de Memorie van Toelichting een duidelijke analyse en richting schetst, maar dat de wettekst zelf op veel punten relatief openblijft. Juist op de onderdelen waar meer

landelijke afbakening passend zou zijn – zoals de duiding van kernbegrippen en de lijst met uit te sluiten jeugdhulpvormen – wordt voor nadere concretisering verwezen naar AMvB's (middels een kan-bepaling) en lokale verordeningen. Wij vinden dit niet gepast: deze onderdelen zijn dermate essentieel dat ze een plek in de wet zelf verdienen en zich niet lenen voor opname in een nog uit te werken AMvB.

2.2 Benodigde stelselkeuzes blijven vooralsnog uit

Wij zijn ervan overtuigd dat de druk op de jeugdhulp niet alleen het gevolg is maatschappelijke ontwikkelingen, maar dat ook de inrichting van het stelsel zélf daarop van invloed is. Zolang de Jeugdwet een openeinderegeling blijft, waarbinnen (mede als gevolg van jurisprudentie) sterke individuele aanspraken bestaan, is het een illusie te denken dat de opwaartse trend kan worden doorbroken met 'zachte' instrumenten zoals afwegingskaders in de toegang. Zeker als we een blik werpen op het verleden, en zien dat de groei van jeugdzorg juist mogelijk werd doordat 'harde' sturingsinstrumenten zoals budgetsturing zijn losgelaten.

Het einde van de potentiële vraag naar jeugdhulp is immers nog lang niet in zicht. Er is een steeds grotere groep jeugdigen die aangeeft klachten te ervaren: het percentage jongvolwassenen met angst- of depressiegevoelens lag in 2015 op 37,5% en was in 2024 opgelopen tot 52%. Het aandeel dat daadwerkelijk een behandeling krijgt is weliswaar gestegen, maar nog steeds slechts een klein gedeelte daarvan. De geschiedenis laat ook zien dat wachtlijsten in stand bleven ten tijde van capaciteitsuitbreidingen. Daaruit kan geconcludeerd worden dat elke ruimte die wordt geboden door méér aanbod zal worden opgevuld, aangedreven door de markt en maatschappelijke verwachtingspatronen.

Deze dynamiek zorgt ervoor dat er andere, verstrekkendere stelselkeuzes nodig zijn om daadwerkelijk grip te krijgen. Die noodzakelijke aanpassingen aan het systeem zelf blijven met dit wetsvoorstel uit.

2.3 Beoogde besparing is volstrekt onrealistisch

De financiële paragraaf van dit wetsvoorstel is dubbelzijdig incompleet: de beoogde besparing is niet onderbouwd én de extra kosten zijn niet geraamd.

In de financiële paragraaf wordt verwezen naar een berekening van besparingspotentieel die uitgaat van een fundamentele inperking van de reikwijdte, door bijvoorbeeld bepaalde zorgvormen of doelgroepen uit te sluiten. Maar: dit wetsvoorstel biedt een dergelijke afbakening helemaal niet. Het ministerie maakt geen daadwerkelijke inperking van de reikwijdte van de Jeugdwet en toont niet aan dat het voorstel leidt tot krimp (op basis van historische gegevens of een representatief beeld van de huidige praktijk).

De uitvoering van dit wetsvoorstel gaat evenwel gepaard met forse investeringen door gemeenten, waarvan de kosten momenteel niet te overzien zijn. Er wordt op dit moment weliswaar een onderzoek uitgezet dat de kosten van een stevig lokaal team in kaart brengt, maar resultaten hiervan zijn pas richting het einde van het jaar te verwachten. De middelen waarnaar in de Memorie van Toelichting wordt verwezen, zijn daarvoor naar verwachting niet toereikend en bovendien slechts incidenteel toegekend (bijv. middelen IZA/GALA en compensatie tekorten 2023/2024).

Als we ervan uitgaan dat bezuinigen op de sociale basis en lokale teams niet wenselijk wordt geacht, en dat ook niet gekort wordt op de regionaal ingekochte hulp (vanwege de recente *Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg*), zou de overige jeugdhulp met 35 tot 40% gereduceerd moeten worden. Een dergelijke krimp is in geen enkel ander zorgdomein geprobeerd en het voorliggende voorstel biedt bij lange na niet voldoende houvast om dit te kunnen bereiken. Wij

achten het daarom volstrekt onrealistisch dat op deze manier de bezuinigingsopgave van 2028 e.v. kan worden gerealiseerd, of in bredere zin: dat op deze manier een structureel houdbaar stelsel ontstaat.

3. Het wetsvoorstel introduceert verplichtingen die onduidelijk, onnodig en op onderdelen zelfs contraproductief zijn, vooral voor de lokale teams

3.1 Stapeling aan eisen met beperkte meerwaarde

Hoewel het wetsvoorstel als doel heeft de reikwijdte van de Jeugdhulpplicht te beperken – wat in onze ogen tot een meer afgebakende medebewindstaak zou moeten leiden – constateren we dat de opdracht voor gemeenten juist groter wordt. Denk bijvoorbeeld aan de verplichte afstemming met andere partijen, uitgebreide beleidsplannen en administratieve verplichtingen. Gemeenten verwachten echter niet dat dit bijdraagt aan de transformatie, kwaliteit of beheersbaarheid. Op deze elementen gaan we in de bijlage nader in.

3.2 Wettelijk kader ondergraaft gewenste beweging lokale teams

In het recent vastgestelde *Convenant Stevige Lokale Teams* heeft een brede schare aan partijen aangegeven hoe zij aan de slag willen met lokale teams. Wij kunnen niet genoeg benadrukken hoe belangrijk het is dat de hierin beschreven werkwijze door het wettelijk kader wordt ondersteund.

Lokale teams hebben ruimte nodig om te doen wat nodig is. Het is daarvoor cruciaal dat zij kunnen inspelen op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de jeugdige en diens ouders. Het wetsvoorstel creëert deze ruimte niet, integendeel. Het borduurt vooral voort op bestaande kaders (inclusief belemmeringen uit de Algemene wet bestuursrecht), ondermijnt contextgericht werken, houdt kokers in stand, gaat sterk uit van lineaire 'toeleiding naar aanbod' en doet daarmee onvoldoende recht aan de complexiteit en gelaagdheid van problematiek in gezinnen. Het wetsvoorstel zorgt niet voor de juridische context die nodig is om als lokaal team verschillende 'petten' te combineren. In een poging meer grip te verkrijgen, frustreert het wetsvoorstel daarmee de beweging die nodig is.

Oproep: maak pas op de plaats om te komen tot meer fundamentele keuzes

We waarderen de inspanningen die onder het vorige kabinet zijn gepleegd om te komen tot dit wetsvoorstel. Al met al concluderen wij echter dat dit nog onvoldoende bijdraagt aan de houdbaarheid en kwalitatieve verbetering van het jeugdstelsel: het is incompleet en op onderdelen zelfs dysfunctioneel.

Zoals de Jeugdautoriteit ook stelde in de *Stand van de Jeugdzorg 2025*: "In het afgelopen decennium zijn drie terugkerende patronen te herkennen. We maken geen keuzes, we blijven op elkaar wachten en we voeren het ongemakkelijke gesprek niet." Onze jeugd verdient het dat we dit gesprek wél aangaan.

We moeten erkennen dat voortgaan op de huidige weg niet kan. We moeten dit moment, tien jaar na de decentralisaties, aangrijpen als kans om de ondersteuning van kinderen, jongeren en gezinnen op heel andere leest te schoeien. Een slimme combinatie van inhoudelijke stappen en financiële sturing is cruciaal. Dit betekent nadrukkelijk niet dat we kinderen in de kou laten staan. Het betekent wel dat we middelen willen inzetten dáár waar we denken dat ze de grootste impact hebben. Het betekent ook dat we bij het beoordelen van hulpvragen rekening houden met schaarste en dat we nog nadrukkelijker gaan kijken naar oplossingen buiten de jeugdsector.

Er is aanvullend denkwerk nodig om het wetsvoorstel uit te werken tot een samenhangend geheel van (stelsel)keuzes, sturingsprincipes en (juridisch) instrumentarium. De VNG is zeer bereid

gezamenlijk op te trekken in die verkenning. Om een wezenlijke verbetering teweeg te brengen, willen we in samenhang kijken naar onder meer:

- Juridische aspecten: pas de wettelijke kaders zo aan dat contextgericht en domeinoverstijgend werken op lokaal niveau wordt gefaciliteerd in plaats van belemmerd, met onder meer beperking van de individuele aanspraken in de Jeugdwet;
- Financiering: werk een financieringsmodel uit waarin onderscheid wordt gemaakt tussen het lokale speelveld en het specialistisch aanbod. Dit financieringsmodel en het wetsvoorstel reikwijdte moeten naadloos op elkaar aansluiten, met een zo klein mogelijk 'grijs gebied'. Taken, sturingsmogelijkheden, middelen en risicoverdeling horen duurzaam in balans te zijn;
- Triage: ga versnippering in de toegang tegen en kom tot een systeem dat in staat is het overzicht over vraag en aanbod te bewaren en hulpvragen te prioriteren binnen de beschikbaar gestelde budgetten en capaciteit;
- Kwaliteit: het is belangrijk om vanuit lef, creativiteit en ondernemerschap aan de slag te gaan met het op orde brengen van het aanbod, waarbij – in lijn met het advies van de Deskundigencommissie – prioriteit wordt gegeven aan de zorgbehoefte van de meest kwetsbare jongeren, zodat middelen en zorgprofessionals kunnen worden ingezet waar die het hardste nodig zijn. Daarnaast is het zaak te blijven inzetten op monitoren, leren en verbeteren.

Dit is niet eenvoudig en ook niet snel: het vraagt durf, tijd en vasthoudendheid om te komen tot de noodzakelijke doorbraken. Het feit dat het ministerie van VWS in haar recente Voortgangsbrief (d.d. 27 januari 2026) ingaat op macrosturing en financiële prikkels stemt ons voorzichtig positief; we zien dit als een goed vertrekpunt voor het noodzakelijke gesprek. Ook in het coalitieakkoord, waarin staat dat dit kabinet streeft naar aanpassing van het sterk geïnstitutionaliseerde stelsel en hervormingen in organisatie en financiering van de jeugdzorg aankondigt, lezen wij aanknopingspunten om in gesprek te gaan over verbetering van dit voorstel.

Kortom: we verzoeken het rijk met klem om het wetsvoorstel pas verder in proces te brengen richting Raad van State en Tweede Kamer, als het wetsvoorstel langs bovenstaande lijnen is aangepast.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



dr. mr. L.K. (Leonard) Geluk
Algemeen directeur

Bijlage: reflecties per onderdeel

Hieronder gaan wij meer in detail in op enkele onderdelen van de wet, bieden wij alvast een doorkijkje naar verwachte impact op de uitvoerbaarheid en stellen we enkele verhelderende vragen. Allereerst wijden we enkele woorden aan onze eerder geleverde inbreng.

Reflectie op de totstandkoming van dit wetsvoorstel

Eerdere inbreng VNG

Om te komen tot dit wetsvoorstel, is in de vijfhoek een gezamenlijk proces van ruim twee jaar doorlopen. In dit proces heeft de VNG gevraagd om in de reikwijdte wetgeving aandacht te besteden aan onder meer de volgende elementen:

- Een normatief kader, waarin de wetgever stevig en onomwonden uiteenzet waarvoor jeugdhulp wel en niet bedoeld is (met verwijzing naar de verantwoordelijkheid van ouders conform het burgerlijk wetboek).
- Een beschrijving van hoe de wetgever de jeugdhulpplicht invult. De VNG heeft gepleit voor een brede algemene voorziening waarin lokaal, contextgericht aan hulpvragen kan worden gewerkt – zonder dat hieraan individuele rechten kunnen worden ontleend (en er dus beschikkingsvrij kan worden gewerkt, ook als er voorafgaand aan de hulp een lichte toets plaatsvindt). Daarnaast zou het *Besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg* kunnen dienen als kader voor het voorzieningenniveau van aanvullende jeugdhulp.
- Een beschrijving van hoe aanvullende jeugdhulp kan worden betrokken – wat iets wezenlijk anders is dan toeleiden náár – en hoe het samenspel met lokale teams optimaal georganiseerd kan worden.
- Een explicitering van wélk flankerend beleid nodig is en hoe dit zich verhoudt tot (individuele) jeugdhulp. Te denken valt aan spiegelbepalingen voor de Participatiewet, de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg.

In het uiteindelijke voorstel zijn deze elementen niet of beperkt uitgewerkt. Bij één cruciaal element staan wij – voorafgaand aan onze puntsgewijze reflectie op het wetsvoorstel – graag nogmaals uitgebreid stil: de individuele aanspraak op jeugdhulp.

Individueel afdwingbaar recht?

Het ministerie van VWS stelt dat het individueel afdwingbare recht op jeugdhulp van ouders en kinderen voortvloeit uit het Internationale Kinderrechtenverdrag (IVRK). Wij vragen VWS om deze stelling vanuit het Verdrag te onderbouwen.

Wij lezen namelijk in het tweede lid van art. 18 IVRK het volgende: “...*verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand aan ouders en wettige voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en waarborgen zij de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderzorg.*”

Het artikel legt een inspanningsverplichting op aan de Staat: landen moeten beleid, voorzieningen en ondersteuning organiseren. Het artikel verleent geen subjectief recht aan individuele burgers om specifieke jeugdhulp af te dwingen op grond van dit artikel alleen.

Het IVRK heeft in de Nederlandse rechtsorde meestal geen directe werking voor dit soort bepalingen; het is richtinggevend voor beleid, maar geen direct afdwingbare aanspraak. Het is een keuze om dit individueel afdwingbare recht wel in de Jeugdwet en opnieuw in het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet neer te leggen. Merkwaardig genoeg geldt het individuele recht op jeugdhulp niet voor het Caraïbisch gedeelte van Nederland. Dat is meten met twee maten. Kan de wetgever uitleggen waarom deze situatie dan niet in strijd zou zijn met het Kinderrechtenverdrag?

De VNG blijft ervoor pleiten om het individueel afdwingbare recht in de jeugdwet te beperken tot jeugdbescherming en jeugdreclassering in het kader van een maatregel, plus hulp bij een paar vormen van ernstige psychiatrische problematiek (denk aan een recente suïcidepoging of direct levensbedreigend gedrag, psychose en ernstige anorexia). Voor de overige vormen van jeugdhulp zou in de Jeugdwet de opdracht voor gemeenten kunnen worden opgenomen dat zij voorzieningen en diensten voor jeugdhulp ontwikkelen en in stand houden. De bestaande formulering dat er een kwantitatief en kwaliteit voldoende aanbod moet worden gecreëerd om alle jeugdigen en ouders die dat nodig hebben te voorzien van jeugdhulp moet uit wet worden gehaald. Doen we dat niet, dan blijft het voor gemeenten dweilen met de kraan open: een wet met een open einde en een onbeperkt recht op alle denkbare vormen van ondersteuning (vormen die al ontwikkeld zijn of nieuwe vormen die door de markt in de toekomst ongetwijfeld worden uitgewerkt), omdat jeugdhulp nu eenmaal een verdienmodel is geworden en het groeiend aanbod tot een groeiende vraag leidt. Dat open einde botst met het feit dat de wetgever tegelijkertijd een beperkt budget beschikbaar stelt en geen risicodelingsafspraken wenst te maken. De wetgever gaat in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel uitvoerig in op alle externe factoren die verantwoordelijk zouden zijn voor de ongebreidelde groei, maar verzuimt te constateren dat het systeem van de Jeugdwet deze groei in de hand werkt.

1. Sociaal-pedagogische basis

Ruimte voor een sterke sociaal-pedagogische basis

Wij hechten zeer aan een sterke sociaal-pedagogische basis. Juist in gezinnen, op school, bij verenigingen en op andere plekken in de wijk ontstaan relaties, vertrouwen en steunstructuren die essentieel zijn om prettig te kunnen opgroeien en opvoeden.

Het valt ons op dat het wetsvoorstel zich sterk richt op de *institutionele* sociale en pedagogische basis. We willen ervoor waken dat dit ten koste gaat van de waarde die wordt toegekend aan de *gemeenschappelijke* basis (het sociaal weefsel in buurten en wijken); we vinden het van belang dat de overheid 'het gewone leven' niet instrumentaliseert en initiatieven uit de gemeenschap zelf niet voor de voeten loopt.

In het wetsvoorstel zien we dat de gemeenteraad in het beleidsplan moet beschrijven hoe preventieve interventies ter borging van de pedagogische basis worden ingericht (art. 2.2, tweede lid, onder d). Positief is dat dit beleidsplan enkel de onderdelen voorschrijft, maar wel ruimte biedt voor een lokale invulling. Wij vragen ons af hoe de genoemde interventies (waaronder welzijn) zich verhouden tot de basisfunctionaliteiten die op grond van het AZWA moeten worden ingericht.

Tot slot: een sterke sociaal-pedagogische basis vraagt om toereikende en duurzame financiering. Momenteel zien we dat investeringen in de basis worden geremd door de grote financiële druk op de jeugdzorg. We verzoeken het rijk snel stappen te zetten met het nieuwe financieringsmodel, zodat er meer ruimte ontstaat voor structurele investeringen in preventie en de basis.

2. Lokale teams

Wettelijke verankering van lokale teams past bij ingezette beweging, maar dit wetsvoorstel belemmert effectieve inzet

De VNG steunt de ontwikkeling van lokale teams van 0 tot 100 van harte. Niet voor niets hebben wij ons ingespannen voor het *Richtinggevend kader* en het *Convenant Stevige Lokale Teams*. Voor veel gemeenten voelt de wettelijke verankering van lokale teams als erkenning voor hun inzet. Zij zien opname in de wet bovendien als legitimatie voor het gesprek met de gemeenteraad over de middelen en organisatiekracht. De taakomschrijving (art. 2.5, eerste lid, onder b) vinden wij herkenbaar. Positief is ook dat het wetsvoorstel ruimte laat voor enkele lokale keuzes, onder andere rondom inbesteding of uitbesteding.

Veel minder positief zijn wij over de manier waarop de werkwijze van het lokale team in de wet wordt vastgelegd. Die staat haaks op het flexibel (en indien nodig: voor langere tijd) opereren rondom de inwoner, zoals wij beogen met het *Convenant* en het *Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming*.

Tien jaar ervaring met lokale teams laat zien dat vraagverheldering, indicatiestelling, basishulp en inzet van aanvullende (externe) expertise in de praktijk hand in hand gaan en door elkaar lopen. Dit helpt de vraag achter de vraag scherp te krijgen en in te spelen op soms wisselende ondersteuningsbehoeften. Het wetsvoorstel biedt echter nauwelijks ruimte voor zo'n fluïde werkwijze; in plaats daarvan beschrijft het een opgeknipt toeleidingsproces met gescheiden petten.

Het wijkteam als loket om toe te leiden tot hulp (ene pet) en het wijkteam als hulpverlener (andere pet) zou vragen om twee gescheiden verwerkingen van persoonsgegevens en twee dossiers. De Centrale Raad voor Beroep (CRvB) heeft een uitspraak gedaan dat de toeleiding en de hulp niet door dezelfde organisatie mag worden gedaan. Het is de vraag of de AVG dit vereist. Vergelijk de situatie met die van een huisarts, die zelfstandig hulp verleent én doorverwijst – en voor wie deze complexiteit niet wordt opgeworpen.

We vragen de wetgever om expliciet ruimte te bieden voor integrale uitvoering door wijkteams, zonder twee dossiers te hoeven bijhouden.

Rechtsbescherming

De VNG blijft aandacht vragen voor een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel reikwijdte, namelijk dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volledig van toepassing is op de Jeugdwet. De gemeente moet bij inzet van aanvullende hulp altijd een beschikking afgeven met daarin de duur en het aantal uren – ook als die hulp wordt geboden door iemand uit het lokale team. Dit leidt in de praktijk tot hogere administratieve lastendruk en moeilijk werkbare situaties, omdat de precieze hulpvraag en daarbij passende ondersteuning vaak niet meteen vanaf het begin duidelijk zijn. Opschalen, afschalen en bijsturen wordt op deze manier bemoeilijkt. Bovendien ziet de Awb op slechts één onderdeel uit de reeks van activiteiten die wordt uitgevoerd om inwoners te ondersteunen. Het is daarom zeer de vraag in hoeverre het belang van de inwoner hiermee werkelijk wordt gediend; de systeemwereld lijkt dominant te worden, terwijl juist de leefwereld van inwoners – en de vraag: gaan we iets doen waarvan we denken dat het helpend is? – centraal moet staan.

Wij verzoeken het ministerie van VWS te onderbouwen waarom het niet mogelijk is dat de gemeente alleen een beschikking afgeeft als de inwoner hier zelf om vraagt, onder voorwaarde dat de inwoner van tevoren door de gemeente goed wordt geïnformeerd voor een weloverwogen keuze.

Definities basishulp en aanvullende hulp creëren onduidelijkheid

Art. 1.1 bevat definities voor de nieuwe begrippen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp. Het wetsvoorstel introduceert daarmee een drieslag: preventie, basishulp en aanvullende hulp. Het gevaar bestaat dat meer differentiatie leidt tot meer discussie en dus meer moeite om passende hulp te bieden.

De beschrijving van de begrippen basishulp en aanvullende hulp laat veel ruimte voor interpretatie in de gemeentelijke verordening. Wij denken dat het ministerie hier lokale beleidsvrijheid heeft willen creëren, maar zien vooral een grote tegenstrijdigheid. Het wetsvoorstel lijkt aan te sturen op een breed palet van basisjeugdhulp, zodat het lokale team veel hulp laagdrempelig en beschikkingsvrij kan bieden. Dit kan een nadelige consequentie hebben: omdat voorafgaand aan de basishulp geen op de persoon gerichte toets mag worden gedaan, kan een lokaal team de basishulp ook niet weigeren. Dat kan ervoor zorgen dat deze hulp juist nóg toegankelijker wordt.

Tegelijkertijd is de vraag: welke hulp kan nu werkelijk worden verleend zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de jeugdige en diens ouders? Als het streven is om contextgerichte hulp te bieden, is het dan niet juist de taak van het lokale team om zo'n persoonlijke inschatting te maken? En is de consequentie hiervan niet dat nagenoeg alle hulp onder de definitie van aanvullende jeugdhulp valt?

Wij zien graag dat deze problematische definities worden aangepast, zodat het lokale team wél (beschikkingsvrij!) hulp kan bieden die is toegesneden op de behoefte en context. Zie daarvoor ook de opmerkingen over individueel afdwingbaar recht en rechtsbescherming hierboven.

In het verkennen van de persoonlijke omstandigheden schuilt nog een probleem. De Memorie van Toelichting schrijft voor dat het lokale team een brede blik moet toepassen, context-factoren bekijkt en ouders stimuleert achterliggende problematiek aan te pakken (MvT, p. 28-29). Er staat echter ook nadrukkelijk dat het lokale team niet standaard een 'breed onderzoek' mag doen of inwoners 'het hemd van het lijf mag vragen' (MvT, p. 73). Dit creëert onzekerheid over de bedoeling en de professionele ruimte. We verzoeken deze onduidelijkheid weg te nemen.

Het onduidelijke onderscheid tussen basishulp en aanvullende hulp creëert niet alleen in de uitvoering een dilemma; ook voor de vertaling naar een nieuw financieringsmodel (waarnaar verwezen wordt op p. 6 van de MvT) kan dit problematisch zijn. Het financieringsmodel gaat immers uit van een 'knip' tussen de sociaal-pedagogische basis en basisjeugdhulp enerzijds, en aanvullende jeugdhulp anderzijds. Om dit goed te kunnen uitwerken is het noodzakelijk dat helder is waar de grens wordt getrokken.

Tot slot: bij het uitblijven van een duidelijke definiëring voorzien wij dat de rechter deze begrippen later alsnog invult, zoals er sinds de decentralisaties al vaker door de rechterlijke macht duiding is gegeven aan de transformatieruimte die de wetgever in de Jeugdwet bood. Als het wetsvoorstel kernbegrippen in het ongewisse laat, vrezen wij dat gemeenten, aanbieders en het rijk later geconfronteerd worden met juridische uitspraken die de uitvoerbaarheid niet ten goede komen.

Melding

Het lokale team moet straks (in lijn met de Wmo2015) ook voor jeugd een melding in ontvangst nemen, die bevestigen en het tijdstip registreren (art. 2.24). In een deel van de gemeenten is dit al de staande praktijk. In de Memorie van Toelichting staat dat de melding naar verwachting een positief effect heeft op de belasting van lokale teams, omdat het leidt tot eenduidigere procedures en geïntegreerde werkprocessen (p. 50). Gemeenten die nog niet met een melding werken, verwachten echter dat de verplichte melding de administratieve belasting voor de toegang en de backoffice wel degelijk verhoogt – zonder dat dit noemenswaardige meerwaarde heeft.

Verder valt het op dat het onderscheid tussen het inwinnen van informatie en advies en het indienen van een melding niet scherp is omschreven. Hierboven gaven we al aan dat deze stappen in de praktijk door elkaar lopen, maar in het wetsvoorstel is dit onderscheid bepalend voor de manier waarop een vraag behandeld wordt (wel of niet starten van een onderzoek en de bijbehorende termijnen). De uitkomst bepaalt dus het te doorlopen proces, terwijl vooraf meestal niet duidelijk is wat er precies nodig is. Dit is onwenselijk en vraagt om aanpassing.

Samenstelling lokaal team

Volgens de definitie bestaat het lokale team bestaat uit 'hulpverleners van verschillende disciplines' (art. 1.1.1). Volledigheidshalve merken wij op dat ook medewerkers die niet (primair) hulpverlener zijn onderdeel kunnen uitmaken van lokale teams, zoals bijvoorbeeld een regisseur zorg en veiligheid (met het oog op uitvoering van het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming).

Financiering lokale teams

Onze verwachting is dat voor (de opbouw van) lokale teams meer middelen nodig zijn, omdat een deel van de gemeenten extra stappen moet zetten om op het gewenste niveau te komen. Als de lokale teams geen toereikende financiering ontvangen, bestaat het risico dat zij zich genooddaakt zien om vaker of sneller door te verwijzen naar aanvullende hulp. Dit staat haaks op de bedoeling.

Naast de taakverzwaring voor de teams zelf worden ook andere nieuwe verplichtingen geïntroduceerd, zoals het meten van resultaten op basis van outcomecriteria voor lokale teams (art. 2.2, derde lid).

Het feit dat het kostenonderzoek nog moet plaatsvinden, creëert onzekerheid voor gemeenten. We rekenen erop dat – vanuit het gedeelde uitgangspunt dat taken en middelen in balans zijn – hier binnen afzienbare tijd afspraken over gemaakt worden tussen het rijk en de VNG.

3. Jeugdhulp en onderwijs

Samenwerking lokale teams en onderwijs

In de Memorie van Toelichting (p. 19) staat dat scholen laagdrempelig het lokale team kunnen betrekken bij vragen en hulp. Het wetsvoorstel maakt echter niet expliciet welke taak of rol het rijk voor het onderwijs zelf ziet. Het zou goed zijn als dit onderdeel van het wetsvoorstel gepaard zou gaan met een visie op het versterken van het pedagogisch klimaat op school, de verhouding tussen ondersteuning op/vanuit school en jeugdhulp, de maatschappelijke rol die het onderwijs kan vervullen (bijvoorbeeld in het verlagen van de prestatiedruk) en het beter toerusten van docenten op dit vlak. Er staat weliswaar dat het kabinet 'inzet op' interdisciplinaire teams (o.a. de brugfunctionaris, p. 19), maar er lijkt geen aanvullende regelgeving of financiering te zijn om dit te stimuleren.

Wij vinden dat op deze manier een te eenzijdige opdracht bij de lokale teams wordt neergelegd, met risico op opstuwende werking. Een te 'open opdracht' kan bovendien leiden tot discussie over ambities, rollen en (financiële) verantwoordelijkheden. Al met al is het goed te zien dat het rijk de complexiteit van de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten erkent. Echter: de structurele belemmeringen voor goede samenwerking (verschillende financieringssystemen, verantwoordingslijnen en besluitvormingsprocessen, alsook de regionale herkomst van leerlingen) worden niet aangepakt. Het ontbreekt aan handelingsperspectief en doorzettingskracht.

Tot slot lijkt er een inconsistentie in de wet te zijn geslopen: in de Jeugdwet en in onderwijswetgeving wordt vastgelegd dat gemeenten en scholen afspraken maken over

samenwerking tussen lokale teams en scholen. In de Memorie van Toelichting (p. 85) staat dat deze moeten landen in de Lokale Educatieve Agenda (LEA). De wetsartikelen waarnaar wordt verwezen (Wpo art. 161 en Wvo 3.42) verwijzen echter naar het OOGO.

Zorg in onderwijstijd

In de Jeugdwet en in onderwijswetgeving wordt vastgelegd dat gemeenten, samenwerkingsverbanden en zorgkantoren overleg moeten voeren over samenhang tussen onderwijsondersteuning, basisjeugdhulp en langdurige zorg voor leerlingen op scholen die cluster 3 en 4 onderwijs aanbieden. Er moet ook een geschillenregeling worden getroffen (art. 2.3, tweede lid).

Omdat deze regio's niet gelijk zijn aan elkaar, verwachten wij dat het overleg niet eenvoudig in te richten is. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat administratieve last voor scholen en ouder daalt door samenhang (MvT p. 43) maar beschrijft het ook als 'intensivering van relaties' (MvT p. 50). Wij krijgen graag nadere duiding van het verwachte effect op de regeldruk.

Verder vragen wij om nadrukkelijke bevestiging dat de grondslagen voor gegevensdeling afdoende zijn voor een nauwe(re) samenwerking tussen gemeenten, scholen, jeugdhulp en zorgpartijen.

4. Afwegingskader aanvullende hulp

Afwegingskader: meerwaarde beperkt

Het wetsvoorstel schrijft voor dat het lokale team een onderzoek moet uitvoeren waarbij het afwegingskader wordt betrokken, om te bepalen of aanvullende hulp passend is (art. 2.24). Uitgangspunt blijft dat gemeenten zelf in de verordening bepalen in welke specifieke gevallen er aanvullende jeugdhulp wordt verleend.

Allereerst constateren wij dat het afwegingskader niet wordt opgelegd aan andere verwijzers. Wij vragen het ministerie van VWS te motiveren waarom dit onderscheid wenselijk wordt geacht. Immers: als het essentieel is om de rechtsbescherming van inwoners te borgen, zou het voor alle verwijzers van toepassing moeten zijn.

In een deel van de gemeenten is een soortgelijk kader al staande praktijk. Het wordt daar vooral ingezet als extra gespreksleidraad. Over het algemeen geven gemeenten echter aan zeer weinig meerwaarde te zien. Als het doel van dit kader is om af te bakenen (en minder door te verwijzen naar aanvullende jeugdhulp), is het kader te vaag, multi-interpretabel en subjectief. Een dergelijk kader zal niet of nauwelijks bijdragen aan beheersbaarheid. Als het doel is om betere ondersteuning te bieden, voegt het kader eveneens weinig toe, naast de bestaande standaarden en richtlijnen voor professionals. Het beperkt bovendien de ruimte voor maatwerk en kan juist aanzetten tot ketendenken.

Als het ministerie voornemens is dit afwegingskader toch in stand te houden, vernemen we graag wat de verplichting van dit kader precies wijzigt ten opzichte van de huidige situatie. Zijn er voorbeelden van hulpvragen die onder de huidige wet worden toegekend en onder de nieuwe wet (na het doorlopen van het afwegingskader) niet?

Er is nog een meer principiële bezwaar bij het afwegingskader: de vragen focussen vooral op de persoonlijke kenmerken van het kind, in plaats van op de context en onderliggende oorzaken. Daardoor kan het leiden tot medicalisering en opstuwning naar aanvullende hulp, in plaats van het contextgericht en systemisch werken te ondersteunen. Het kader lijkt vooral een codificatie van de jurisprudentie van de CRvB. Hierbij merken wij op dat deze Raad enkel onvolkomenheden in de uitvoering van de *huidige* wet toetst – het richt zich niet op een *toekomstige* verbetering van het

stelsel. Dit is zeer problematisch, omdat deze wetswijziging juist aangegrepen zou moeten worden om dergelijke onvolkomenheden in het stelsel wél te repareren.

Gebruikelijke hulp

We vinden de poging om 'normaal opgroeien en opvoeden' te definiëren begrijpelijk en wenselijk. De formuleringen zijn echter juridisch zacht en voor interpretatie vatbaar. Dit roept vragen op die ook in de uitvoering onzekerheid kunnen creëren. Een voorbeeld is de formulering '*Gebruikelijke hulp is als in redelijkheid verwacht mag worden dat de gevraagde hulp naar algemeen aanvaarde opvattingen door de ouders geleverd kan worden*'. Wat wordt bedoeld met 'in alle redelijkheid' en met 'naar algemeen aanvaarde opvattingen'? Het is moeilijk de impact en uitvoerbaarheid van dit onderdeel van het wetsvoorstel te beoordelen, voordat de inhoud van de aangekondigde AMvB bekend is.

Wij zien hierin ook een financieel risico: als alle bovengebruikelijke hulp in beginsel aanleiding is om aanvullende hulp in te zetten (zoals gesteld in de MvT, p. 26), heeft dit mogelijk een kostenoprijvende werking.

Eigen kracht

Om eigen kracht te bepalen, maakt het wetsvoorstel het onder meer mogelijk regels te stellen over het meewegen van de financiële draagkracht van ouders (art. 2.4, derde lid, onder b). Dit vraagt om nadere uitwerking en verduidelijking: hoever mogen gemeenten gaan om een beeld te krijgen van de financiële situatie (inkomsten en vaste lasten)? Welke juridische grondslag bestaat er voor een inkomenstoets? Hebben medewerkers van lokale team de juiste expertise om een dergelijke toets uit te voeren?

Het roept ook de vraag op hoe wenselijk het is om regels over financiële draagkracht op lokaal niveau vast te leggen. Voor gezinnen kan het verstrekking gevolgen hebben als bepaald wordt dat zij minder moeten gaan werken t.b.v. een evenwichtige combinatie van zorg en werk. Gemeenten geven aan dat eenduidigheid op rijksniveau voor dit onderdeel passender is.

Daarnaast roept het de vraag op hoe dit voorstel zich verhoudt tot de plannen voor een eigen bijdrage. Is het straks mogelijk dat gemeenten de financiële draagkracht meewegen én een eigen bijdrage invoeren, dat zij ervoor kiezen om één van deze twee maatregelen invoeren of geen van beide? Hoe beziet het rijk dit in het licht van rechtsgelijkheid?

5. Passende jeugdhulp

Voorliggendheid groepshulp

Het wetsvoorstel benadrukt dat jeugdhulp op groepsbasis in beginsel voorliggend is (art. 2.1, tweede lid, onder b): gemeenten moeten hun beleid erop richten dat individuele hulp enkel wordt ingezet als er geen passend groepsaanbod is.

Groepshulp kan vanuit pedagogisch oogpunt verdedigbaar zijn, als onderlinge steun of herkenning voor de jeugdige iets toevoegt. Wij vinden het wel van belang realistisch te zijn over de verwachte impact op de afnamen van het individuele jeugdhulpgebruik. In de Memorie van Toelichting wordt geschetst dat jeugdigen 'vaak' gebaat zijn bij groepshulp (p. 27), maar de globale inschatting van gemeenten is dat dit voor maximaal een kwart van de hulpvragers geschikt is. Of groepsaanbod passend is, moet primair de uitkomst zijn van de gezamenlijke overweging van professional en hulpvrager.

Het groepsaanbod moet grotendeels nog ontwikkeld worden. Dat kost tijd en geld. Het zal niet in alle gemeenten even eenvoudig zijn om groepshulp te organiseren. In uitgestrekte gemeenten, met weinig inwoners verspreid over meerdere kernen, is het vermoedelijk lastiger voldoende groepsaanbod te organiseren dat voor iedereen dichtbij is. Te strikte interpretatie van 'groepshulp, tenzij' kan daardoor een onwenselijke drempel opwerpen.

Aanpak achterliggende problematiek en samenwerkingsverplichting

Het college krijgt de taak om te voorzien in samenhang en effectieve samenwerking tussen het lokale team en andere domeinen, zoals maatschappelijke ondersteuning, participatie, schuldhulpverlening, onderwijs, veiligheid, publieke gezondheidszorg en Wlz- of Zvw-zorg (art. 2.5, eerste lid, onder c).

Opvallend is dat deze verplichting in de wettekst alleen rust op het college. Zolang dit niet wordt vertaald naar een wederkerige verplichting, plaatst dit gemeenten voor een onmogelijke taak. Zij hebben immers geen zeggenschap over al deze partijen (denk bijvoorbeeld aan de volwassenen-GGZ). Daardoor kunnen hulpvragen net zolang worden 'doorgeschoven', tot de gemeente in het kader van de jeugdhulpplicht genoodzaakt is jeugdhulp te bieden. Hier zijn ook jeugdigen en gezinnen niet bij gebaat.

Ook de bereidwilligheid van ouders om aan de slag te gaan met (hun eigen) problematiek blijft een onderbelichte factor. De Memorie van Toelichting beschrijft weliswaar dat lokale teams geacht worden ouders hiertoe zoveel mogelijk te 'stimuleren' (MvT p. 72), maar wat betekent een onwillige ouder voor het bepalen van de inzet van jeugdhulp? Welke aanpassingen in andere wetgeving (zoals de Zorgverzekeringswet) zijn verkend om ouderproblematiek aan te pakken?

Tot slot: de WAMS is nodig voor gegevensdeling en -verwerking, maar deze is nog niet door het parlement. Graag een reflectie van VWS op de vraag in hoeverre het breed kijken en voorzien in samenwerking, zoals in het wetsvoorstel beoogd, op dit moment al mogelijk is.

Uitsluiten van jeugdhulpvormen

Bij AMvB worden vormen van jeugdhulp aangewezen die niet op grond van de Jeugdwet worden ingezet, omdat ze buiten de beoogde reikwijdte van de Jeugdwet vallen, of omdat ze bewezen niet-effectief of zelfs schadelijk zijn (art. 2.5, vierde lid).

Allereerst vinden we het een gemiste kans dat ervoor is gekozen dit element 'vooruit te schuiven' naar uitwerking in een AMvB; nu is de impact niet te beoordelen. Graag zien wij een procesvoorstel tegemoet, waarin duidelijk wordt door wie, hoe en wanneer deze lijst wordt opgesteld.

Voorlopig roept deze passage vooral vragen op. Er wordt gesteld dat zorg die is overgeheveld uit de Zvw, Awbz of Wet op de Jeugdzorg als graadmeter kan dienen voor de beoogde reikwijdte. Dit is voor meerdere interpretaties vatbaar: is het de bedoeling dat zorg die voorheen onder deze wetten viel wél binnen de beoogde reikwijdte valt, of juist niet? En hoe kan de gemeente dit bepalen? Wij gaan ervan uit dat het eerste wordt bedoeld, waardoor nieuwe, relatief lichte hulpvormen (zoals slaap- en examencoaches) kunnen worden uitgesloten.

Tegelijkertijd valt er ook wat voor te zeggen om nog eens kritisch te kijken naar zorgvormen die nu onder de Jeugdwet vallen, maar aanschurken tegen langdurige of medisch-specialistische zorg. In hoeverre horen die binnen de reikwijdte van de Jeugdwet te vallen? Wordt dit ook meegenomen bij het opstellen van de AMvB?

Ook het beoogde abstractieniveau is momenteel onduidelijk. Er wordt in de Memorie van Toelichting gesproken over hulpvormen, terwijl de voorbeelden die worden aangehaald (p. 30) gaan over specifieke interventies. Die laatste categorie is op contractniveau veel moeilijker te monitoren.

Tot slot: het uitsluiten van bepaalde hulpvormen kan leiden tot een nog grotere focus op diagnoses en producten, en daarmee tot opwaartse druk. Als zorgaanbieders en professionals bepaalde zorg niet meer mogen bieden, zullen zij (en inwoners evenzeer) zich naar verwachting richten op zorg die zij nog wél mogen bieden. De impact van een dergelijke afbakening op het totale jeugdhulpgebruik moet daarom niet overschat worden. Als we daadwerkelijk willen komen tot een houdbaar stelsel, is het van belang niet alleen inhoudelijk af te bakenen, maar óók een duidelijke financiële begrenzing in het stelsel op te nemen.

Periodieke heroverweging

Het college moet periodiek nagaan of aanvullende jeugdhulp nog steeds passend is (art. 2.6, zesde lid). Daartoe moet een onderzoek worden uitgevoerd zoals bedoeld in art. 2.24, onder andere aan de hand van het afwegingskader (MvT, p. 29). Dit leidt naar verwachting tot een toename van de administratieve belasting.

Voor gemeenten is het belangrijk om inzichtelijk te krijgen welke gegevens ze voor dit doel mogen verzamelen, onder meer via de aanbieder. Het college moet zich immers een beeld kunnen vormen van de ontwikkeling die de jeugdige heeft doorgemaakt. Graag een toelichting, met aandacht voor de benodigde grondslagen voor gegevensdeling.

Met de periodieke heroverweging gaat ook een meer morele afweging gepaard: wanneer is het goed genoeg? Wanneer levert hulp niet langer voldoende meerwaarde? Gemeenten geven aan dat het – om willekeur en rechtsongelijkheid tegen te gaan – zou helpen als het rijk hierin richting aangeeft. Zie ook de opmerkingen die we maken over trajectduur (paragraaf 7).

6. Verwijsroutes

Medische verwijsroute

Het wetsvoorstel maakt samenwerkingsafspraken tussen gemeenten en medisch verwijzers wederkerig. Dit is positief en sluit aan bij de reeds gemaakt afspraken tussen de VNG, de LHV en de AJN om te komen tot betere afstemming. Wel hebben wij behoefte aan een toelichting op de gehanteerde termijnen. In art. 2.26, derde lid, staan de termijnen voor het beslissen over de aard en omvang van de benodigde jeugdhulp (5 werkdagen bij gecontracteerd, 8 weken bij niet gecontracteerd). In art. 2.25 staat een beslistermijn van 2 weken op een aanvraag. Het onderzoek na een melding kan 6 weken in beslag nemen. Kan het ministerie van VWS verduidelijken wat de gemeente binnen deze termijnen moet doen en de verschillen motiveren?

Het wetsvoorstel beschrijft ook de mogelijkheid om de verwijsbevoegdheid op termijn nog meer te verleggen naar lokale teams (art. 2.26). Naar onze mening verdient deze optie nadere verkenning, omdat het de gemeentelijke grip op de toegang – en daarmee de beheersbaarheid van de kosten – kan vergroten. In de verkenning moet onder meer onderzocht worden in welke (crisis)situaties de huisarts sowieso direct actie moet kunnen ondernemen. Ook is het belangrijk om zorgvuldig uit te werken wat men verstaat onder 'voldoende stevigheid' van lokale teams, hoe dat wordt getoetst en of alle lokale teams voldoende stevig moeten zijn voordat de volgende stap wordt ingezet.

Als deze ontwikkeling in gang wordt gezet, zijn logischerwijs voldoende middelen nodig. Allereerst om de lokale teams stevig genoeg te maken, maar ook om daarna de extra verwijzingen te kunnen bolwerken. De omvangrijke verschuiving – landelijk loopt ongeveer een derde van de verwijzingen

via de huisarts, in sommige gemeenten zelfs de helft – kunnen gemeenten immers niet vanuit de bestaande capaciteit en middelen opvangen.

Gecertificeerde instellingen

Op grond van art. 2.8 Jeugdwet moeten het college en de gecertificeerde instellingen afspraken maken, onder andere over de voorzieningen die onderdeel uitmaken van het gecontracteerd of gesubsidieerde aanbod. Het wetsvoorstel expliciteert dat GI's hiernaar verwijzen, tenzij daarbinnen geen passend aanbod beschikbaar is om aan de hulpvraag en taak van de GI te voldoen (art. 2.27). Op termijn 'wordt toegewerkt naar een situatie waarbij het lokale team de benodigde jeugdhulp in z'n geheel overziet' (in lijn met het Toekomstscenario).

Wij vinden het positief dat de complexiteit erkend wordt en dat het ministerie aandacht heeft voor het belang om deze verwijzingsroute – die leidt tot relatief kostbare hulptrajecten – strakker in te richten. Wij zien echter niet in hoe de aanscherping leidt tot wezenlijk meer grip op verwijzingen door GI's.

Tot slot merken wij op dat het hele wetsvoorstel sterk leunt op de gedachte van goede en eenduidige rechtsbescherming. Met het in stand houden van de huidige verwijzingsroutes, blijven echter ook de verschillende vormen van rechtsbescherming in stand. Graag een reflectie op de consequenties daarvan en de alternatieven die zijn overwogen.

7. Sturen op duur en kosten

Trajectduur

Gemeenten moeten volgens het wetsvoorstel in de verordening vastleggen hoe het college met gecontracteerde of gesubsidieerde aanbieders van aanvullende jeugdhulp afspraken maakt over trajectduur en de manier waarop die gemonitord wordt (art. 2.10, tweede lid, onder c). Dit voorstel sluit aan bij de zoektocht die gemeenten in hun lokale praktijk al doorlopen. Toch zijn hierbij enkele kanttekeningen te plaatsen.

Allereerst is een maximale trajectduur niet voor elke vorm van jeugdhulp passend. Denk bijvoorbeeld aan complex maatwerk of gevallen waarin juist langdurige betrokkenheid noodzakelijk is, zoals gezinnen met LVB- of veiligheidsproblematiek.

Nu geeft het wetsvoorstel geen enkele invulling aan de termijnen. Gemeenten geven aan dat het behulpzaam zou zijn als hier op landelijk niveau (i.s.m. aanbieders en kenniscentra) richting aan gegeven wordt. Het draait daarbij niet alleen om cijfers, maar ook om weging en duiding: wat vinden we veel, weinig, genoeg, lang, kort, duur en goedkoop?

Bovendien wordt in de Memorie van Toelichting gesteld dat jeugdigen en gezinnen 'vaak langer dan noodzakelijk hulp ontvangen' en dat 'jeugdhulp langer voortduurt dan nodig' (p. 34). De praktijk is weerbarstiger dan deze beweringen doen vermoeden. Het meten van effectiviteit is lastig en het stoppen met zorg wanneer die niet effectief blijkt is vaak een ethische afweging. Niet zelden leidt het stoppen met een traject tot een nieuw traject bij een andere aanbieder, omdat de gemeente een jeugdhulpplicht heeft. De maatregel kan dit zelfs doen verergeren, doordat er een prikkel ontstaat om kortere (en mogelijk kwalitatief mindere) trajecten in te zetten. Dit kan ook uitmonden in kortere beschikkingen, met onzekerheid voor de inwoner en administratieve lasten tot gevolg. Kort gezegd: de vrees is dat deze verplichting leidt een bureaucratisch woud aan termijnen, maar niet (automatisch) tot betere of goedkopere zorg.

Tot slot: verplichte monitoring van trajectduur en drempelbedragen kan aanpassingen in IT-systemen en administratieve processen vergen. Afhankelijk van de mate waarin een gemeente al op deze manier stuurt, moeten daar (soms forse) wijzigingen voor gedaan worden.

Drempelbedrag

In het wetsvoorstel staat dat gemeenten afspraken moet maken met gecontracteerde of gesubsidieerde aanbieders over de inzet of voortzetting van aanvullende jeugdhulp die leidt tot overschrijding van bij verordening te bepalen drempelbedragen (art. 2.10, tweede lid, onder d).

Gemeenten geven aan dat het onlogisch en onwerkbaar is om drempelbedragen vast te leggen in de verordening. Allereerst zijn de redelijke duur en kosten sterk afhankelijk van het specifieke product (bijvoorbeeld de gebruikte methodiek). Dit zou leiden tot een buitengewoon gedetailleerde verordening. Bovendien worden verordeningen per gemeente vastgesteld, terwijl de inkoop van het betreffende aanbod grotendeels op regionaal niveau gebeurt. Dit zou dus om regionale afstemming van de lokale verordeningen vragen, met het risico dat elke gemeenteraad hieraan een eigen invulling wil geven – en het is zeer vraag of dit detailniveau überhaupt een raadsaangelegenheid is. Bovendien zou elke aanpassing (zoals een jaarlijkse bijstelling van de drempelbedragen) een wijziging van de verordeningen vereisen. Dit legt een disproportionele druk op de ambtelijke capaciteit; het is veel logischer hierover afspraken te maken in contracten.

Tot slot: deze maatregel kan leiden tot microsturing op cliëntniveau en het ‘strategisch opsplitsen’ van hulpvragen om onder drempelbedragen te blijven.

8. Toezicht

Onduidelijk welke taakonderdelen onder het toezicht vallen

Op het gebied van toezicht op lokale teams creëert het wetsvoorstel een zeer onduidelijke situatie. Allereerst is onduidelijk op welke taakonderdelen het toezicht zich richt. Er staat weliswaar dat lokale teams onder de definitie van jeugdhulpaanbieder cq aanbieder van algemene voorzieningen vallen (MvT, p. 52), maar vanaf welk moment is dat het geval?

In de praktijk lenen de werkzaamheden van het lokale team zich niet voor een harde knip tussen ‘geen hulp’ en ‘wel hulp’, want zoals eerder betoogd lopen deze processen in elkaar over.

Maar: als de consequentie is dat het toezicht zich richt op alle taken (van advies en vraagverheldering tot en met het verlenen van hulp) creëert dat veel extra toezichtdruk, zeker bij teams en medewerkers die zich richten op zowel de Wmo2015 als het jeugddomein – en wellicht nog breder. Zij zouden dan immers vallen onder twee toezichtregimes én alle bijbehorende kwaliteitseisen. Het creëert ook een uitbreiding van de taak voor de toezichthouders, waarvoor extra middelen nodig zijn en mogelijk ook de wettelijke taak aangepast moet worden. Als medewerkers weten dat al hun handelingen langs de lat van de het toezicht gelegd kunnen worden, kan dit bovendien het breed kijken naar de context belemmeren. Toetsingskaders zijn immers doorgaans toegespitst op de uitvoering van de Wmo2015 of de Jeugdwet, niet op het in kaart brengen en aanpakken van onderliggende problematiek in andere domeinen.

Kan het ministerie per kwaliteitseis uit hoofdstuk 4 van de Jeugdwet aangeven wat die in de praktijk betekent voor lokale teams? Wat betekent dit bijvoorbeeld voor een medewerker die een deel van de werktijd Wmo-taken uitvoert, een deel van de tijd Jeugdwettaken en een deel van de tijd bezig is met coördinatie? En wat betekent dit voor de toezichtdruk?

Gedeelde verantwoordelijkheid is moeilijk uitvoerbaar en risicovol

Het is ook problematisch dat het wetsvoorstel het toezicht presenteert als ‘gedeelde verantwoordelijkheid’. Momenteel zijn de grondslagen voor gegevensdeling tussen de IGJ en het gemeentelijk toezicht op de Wmo2015 en de Jeugdwet ontoereikend of niet bestaand, waardoor het lastig is die gezamenlijkheid praktisch vorm te geven.

Een meer principieel punt is dat 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' ertoe kan leiden dat er door beide partijen – onder druk van krappe budgetten en schaarse capaciteit – onvoldoende urgentie wordt gevoeld verantwoordelijkheid te nemen. Wij benadrukken daarom het belang om duidelijker te maken wie wanneer aan zet is op welk onderdeel.

Bredere noodzaak om toezicht aan te passen

Het toezichtregime blijft in dit wetsvoorstel ongewijzigd. Dat betekent dat de gemeenten het rechtmatigheidstoezicht op de Jeugdwet uitvoeren. De jeugdwet kent wel een opdracht toe aan gemeenten om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, maar geen toezichthouder die bestuursrechtelijk en privaatrechtelijk toezichtonderzoek kan doen. Gemeenten kiezen er vaak voor om dit gemis van een bij wet geregelde toezichthouder te ondervangen door in hun verordening de bevoegdheid tot het aanwijzen van een toezichthouder op te nemen. Het valt echter buiten de bevoegdheden van een gemeente om toezicht uit te oefenen als daarvoor geen wettelijk grondslag bestaat. De rechtbank gaat hier voorlopig in mee, maar wij achten het noodzakelijk dat er een grondslag is en dat de functie van toezichthouder wordt geborgd in de Jeugdwet.

9. Verdeling taken en verantwoordelijkheden

Dreigende rolvermenging raad en college

Op grond van art. 2.2 moet de gemeenteraad een beleidsplan vaststellen. Wij vragen ons af of de keuzes die de raad hierin moet maken niet te veelomvattend, gedetailleerd en operationeel zijn. Een aantal van de keuzes past niet goed bij het kaderstellende karakter van de raad, zoals de inrichting van het lokale team, de invulling van preventieve interventies en het vaststellen van drempelbedragen. Dit raakt aan de uitvoeringsverantwoordelijkheden van het college. We vragen het rijk aandacht te hebben voor rolzuiverheid.

Op grond van het voorgestelde art. 2.3 van de Jeugdwet moet het beleidsplan aan bod komen in een op overeenstemming gericht overleg, voordat het kan worden vastgesteld. Dit roept de vraag op of geen enkel onderdeel van het beleidsplan kan worden vastgesteld bij het uitblijven van overeenstemming, en wat de consequenties daarvan zijn.

Al met al voorzien wij dat het vaststellen van het beleidsplan een zeer omvangrijk proces wordt, vanwege het OOGO, de verplichting de regiovisie hierin mee te nemen en de mogelijkheid dat aanpassing nodig is zodra de aangekondigde AMvB's gereed zijn. Wij zien graag dat het ministerie aandacht heeft voor dit aspect.

Veelheid aan schaalniveaus

Onze observatie is dat het jeugddomein met deze wetgeving georganiseerd blijft op een veelheid aan niveaus, zonder duidelijke afbakeningen (lokaal vrij toegankelijk zonder jeugdhulpplicht, lokaal individueel maar buiten de regionale inkoop, regionaal inkoop op grond van de AMvB zorgvormen, bovenregionale samenwerking en GI's, en tot slot de landelijke inkoop). Door het onderscheid tussen basishulp en aanvullende hulp, wordt hier nog een extra tussenlaag aan toegevoegd.

Elke scheidslijn kan leiden tot meer onduidelijkheid over wat onder welk niveau valt, en daarmee tot meer afstemmen, meer discussies over verantwoordelijkheden, meer perverse prikkels en meer administratieve lasten. Bovendien kan hierdoor druk ontstaan om op een steeds hoger schaalniveau te gaan werken – terwijl wij juist de grote waarde van het lokale speelveld zien. In deze gelaagdheid brengt het wetsvoorstel geen verbetering; het beperkt juist de mogelijkheden voor gemeenten om als één sociaal domein om de inwoner te gaan staan.