

Associatie Wijkteams mbt Reikwijdte Jeugdhulp

7 januari 2025

In onderstaande notitie zetten we onze gedachten op een rij ten aanzien van het onderwerp reikwijdte jeugdhulp, een belangrijk onderdeel van de Hervormingsagenda Jeugd.

We zijn verheugd dat inspanning wordt geleverd om echt grondig na te denken over het thema reikwijdte jeugdhulp, en wat daarin wel en niet helpend kan zijn. En zien vooruitgang qua voortschrijdend inzicht met elkaar, vooral over wat *niet* de bedoeling is. Er is door de VNG een handreiking geleverd waarin beschreven wordt wat gemeenten zelf kunnen doen om de kosten in te perken. Er is tegelijk door de staatssecretaris aan de Tweede Kamer toegezegd dat er voor de zomer een wetsvoorstel ligt met betrekking tot de reikwijdte van de Jeugdwet, waarbij hij ook de indruk wekte te geloven dat lokale teams een afbakening door middel van een brede analyse in de praktijk zullen kunnen realiseren.

We zien ook, als gevolg van de zoektocht, dat er in de werkgroep reikwijdte steeds meer teksten worden geproduceerd, inmiddels in zes aparte notities, los van elkaar. Terwijl het om een samenhangend onderwerp gaat, dat vraagt om samenwerking meer dan afbakening. En bovendien zijn er op andere plaatsen (denk aan het richtinggevend kader lokale teams), ook al teksten gemaakt over hetzelfde onderwerp. De teksten spreken elkaar onderling en intern ook tegen. Daarmee wordt de versnippering, bureaucratisering, onduidelijkheid en ineffectiviteit vergroot.

We zien, ten derde, dat de gedachten zich richten op het bepalen van het onderscheid tussen algemene en maatwerkvoorziening. Zonder onderbouwing wordt ervan uitgegaan dat 80% van de (huidige) hulpvragen als algemene voorziening door het lokale team (zonder beschikking of verwijzing) en 20% als maatwerkvoorziening (met beschikking of verwijzing), zullen kunnen worden beantwoord. Op dit moment doet het lokale team gemiddeld 13% van de jeugdhulp (CBS). Waarbij het dan bovendien het lokale team zou moeten zijn die in de praktijk dit onderscheid gaat maken door middel van 'onderzoek'. De gedachten duwen lokale teams terug in een rol als 'toegang tot' en gaan voorbij aan de ontwikkelingen tot 'stevige lokale teams'. Er wordt namelijk geen recht gedaan aan de noodzakelijke *samenhang*.

Wij hebben als Associatie Wijkteams herhaaldelijk aangegeven niet te geloven in de effectiviteit van een wet die gericht is op het afbakenen van een vraagstuk dat zich naar de aard *niet laat afbakenen*. Er is immers geen 'hard criterium' te noemen dat én het recht op jeugdhulp zou kunnen bepalen, én geen negatieve bijeffecten heeft (onbedoeld uitsluiten van hulp). Daarnaast liggen de oorzaken van de problemen van de jeugd meestal buiten de jeugd. De oplossingen liggen daar dus ook. We weten daarnaast dat de inzet van jeugdhulp soms goed en soms schade doet. En dat zich niet altijd op voorhand laat voorspellen welk effect het zal zijn.

We begrijpen tegelijk dat een nieuwe argumentatie waarom er geen wet moet komen, weinig zin heeft. Dat betekent dat er in onze ogen dan maar een wet moet komen die 1. Geen schade toevoegt (dat wil zeggen: onbedoeld inwoners uitsluit van hulp, of het werk van professionals nutteloos of onmogelijk maakt) en 2. Daadwerkelijk helpt om de financiën beheersbaar te maken (dat is immers de doelstelling van die wet).

We zetten de basisinzichten die wat ons betreft hierin leidend zouden moeten zijn op een rij.

1. Erkennen dat de vraag naar jeugdhulp naar de aard onmeetbaar is en zich derhalve op losse criteria niet laat afbakenen.
2. Beperken van het jeugdhulpgebruik gaat in beginsel om het wegnemen van de vraag, en dus iets doen aan de oorzaken (laag inkomen, slecht wonen, schulden, maatschappelijke druk (smalle normaalcurve), prestatiedruk onderwijs, GGZ, trauma en verslavingsproblemen bij ouders).
3. Beperken van het jeugdhulpgebruik vraagt geen afbakening, maar samenwerking over de grenzen van organisaties en domeinen heen, vanuit een gedeelde visie op wat we willen voor de jeugd. Dat is normatief en dus ook politiek gekleurd.
4. Het omschrijven van de reikwijdte van de jeugdhulp is het omschrijven van
 - a. wat we in positieve zin beogen in termen van maatschappelijke en individuele effecten. Waaraan willen we het jeugdhulpbudget ten minste, of in eerste instantie, uitgeven? Gegeven die oorzaken.
 - b. wat we met dat budget willen doen om schrijnende effecten van die oorzaken te verzachten. Gegeven die oorzaken.
5. Bied een breed aanbod vrij toegankelijke zorg, gericht op versterken sociale verbanden en vergroten bestaanszekerheid.
6. Niet alleen lokale teams, maar alle verwijzers hebben een opdracht in omgaan met schaarste, aangaande verwijzingen aanvullende jeugdhulp
7. Niet alleen verwijzers, maar ook aanvullende jeugdhulpaanbieders hebben de verantwoordelijkheid de schaarse middelen rechtvaardig in te zetten. Daar moeten gemeenten op (kunnen) sturen.
8. Professioneel oordeel dat leidend moet zijn (ala zvw & tuchtrecht), staat op gespannen voet met het algemeen bestuursrecht (met beroep & bezwaar).
9. Alle werkers in het sociaal domein (inclusief bestuur en beleid), plus de inwoners, moeten leren/accepteren dat het niet altijd een acht of een negen kan zijn en dat niet alles oplosbaar is. Reikwijdte bepalen moet gaan over het bepalen van een ondergrens.

Hieronder een uitgebreidere toelichting.

De vraag om het inperken van de reikwijdte, heeft een dubbele achtergrond: een inhoudelijke en een financiële/arbeidsmarkttechnische. Inhoudelijk zijn we er met z'n allen niet gelukkig mee dat kinderen steeds meer op zorg zijn aangewezen om te kunnen meekomen in het leven. Financieel/arbeidsmarkttechnisch zijn de

overschrijdingen niet houdbaar. Dus het belang van het thema 'inperken' onderschrijven we.

Inperken heeft kans van slagen heeft als je inzet op sturing op de inhoud. Waarbij 'hekken zetten' dan soms best helpend kan zijn. Maar begin bij de inhoud, en de vraag: hoe komt het dat zoveel kinderen/gezinnen gebruik maken van jeugdzorg? Het antwoord is duidelijk. Er zijn een aantal grondoorzaken die leiden tot meer instroom. Doe iets aan die grondoorzaken. Denk aan: armoede, problematische schulden, woonproblemen, complex geworden echtscheidingen en achterblijvende hulp bij trauma, psychische kwetsbaarheid en verslaving van ouders. En denk aan de maatschappelijke prestatiedruk, ook in het onderwijs.

Natuurlijk kunnen lokale teams, als een van de verwijzers, de opdracht meekrijgen om minder verwijzingen jeugdhulp te doen. Het beperken van de toegang door een opdracht aan de verwijzers, heeft echter alleen zin als het ook gepaard gaat met een financiële prikkel voor de zorgaanbieders zelf (aangezien je als verwijzer niet de baas bent over de (uitnutting bij de) zorgaanbieder). Dat kan middels taakgerichte lumpsumafspraken en/of budgetplafonds, waarbij het aan de professional is om af te wegen welke keuzes legitiem zijn. Dat geldt dus net zo goed voor wijkteams, andere verwijzers, als voor specialistische zorgaanbieders. Omgaan met schaarste is immers een verdeelvraagstuk. Je kunt alleen met elkaar, verwijzer en aanbieder, keuzes maken over welke nood het zwaarst weegt. Als je die opdracht enkel bij de verwijzers legt, gaan die ook teveel op de stoel van de expert zitten, die een eigen professioneel oordeel heeft over wat de juiste keuzes zijn. Beheersbaar maken van financiën zonder hard criterium tbv toegang vraagt samenwerken en niet concurreren.

Een heroverweging van de dubbele werking van het algemene bestuursrecht en de jeugdwet is nodig, omdat het bestuursrecht het professioneel oordeel geen ruimte geeft. Zolang je als gemeente een 'ticket voor zorg' af moet geven en je als inwoner 'je recht moet halen' via een beschikking, blijft het onmogelijk de reikwijdte echt in te perken. De vraag naar zorg is per definitie oneindig en als het gaat om jeugdhulp bestaan er geen meetbare criteria om dat aan te toetsen. En zolang je als gemeente producten blijft inkopen, maak je het aanbieder onmogelijk te transformeren. De argumentatie in de notitie reikwijdte rechtspositie en algemene voorzieningen WMO is een cirkelredenering. Als je moet kunnen toetsen op inhoudelijke criteria, dan moet je die kunnen opstellen. Het punt is nou juist dat die er niet zijn. Je kunt alleen procescriteria afspreken ('onderzoek doen'). Waarmee je de toegang via het lokale team wel moeilijker (= bureaucratischer) maakt, maar niet afbakt. Slimme inwoners gaan dan naar de huisarts voor een verwijzing jeugdhulp.

En als de vraag van een gezin er dan is, dan hebben we te leren om die ook vanuit het geheel in plaats van enkel vanuit het individu te benaderen. Ook hier kent dat weer een inhoudelijke component en een verdeelvraagstuk: je wil de schaarste eerlijk en rechtvaardig verdelen, waarbij het altijd een politieke keuze is hoeveel geld we 'overhebben' voor de jeugd(hulp). Maar inhoudelijk, en ook hier weer is dat de beste

ingang: je wil doen wat werkt. We weten dat het vooral werkt als je de context versterkt, dus werkt aan sociale verbanden, waarbinnen ieder individu, ongeacht zijn plaats op de normaalcurve, een plek heeft. Werken aan 'de beweging naar voren' is geen substitutie, maar transformatie. Dat is een omslag voor zowel inwoner als professional, als beleidsmakers. Dus de 'maatschappelijke dialoog' moet gepaard gaan met een vertaling in stevige professionele normen, waarbij het ook kritisch durven en kunnen beoordelen of (continuering van) zorg echt nodig is, een plaats heeft (dus leren redeneren vanuit: gegeven de omstandigheden- waaronder schaarste van zorg- , wat kan er wèl). Geef het veld de opdracht die te ontwikkelen. En die normen gelden dan niet alleen voor de professional die beoordeelt of zorg nodig is (bijvoorbeeld het lokale team of de huisarts, maar ook de professional die 'het probleem' aankaart (bijvoorbeeld in het onderwijs, of een regionaal veiligheidsteam), als ook voor de professional die de zorg biedt (bijvoorbeeld in het lokale team of de specialistische jeugdhulp), en politiek en beleid. Alleen met elkaar kunnen we dit uitdragen en uitvoeren.

En tenslotte helpt het, om de vraag naar jeugdzorg terug te dringen, als we aanvaarden dat niet alles oplosbaar is, dat een zes ook goed genoeg kan zijn. Als de vraag oneindig is, en het budget (en capaciteit aan mensen!) beperkt, zul je dus altijd 'onvrede' houden. Leer denken in een ondergrens en maak de dilemma's scherp. Minimaal is dat er 'iemand is', wanneer een gezin een hupvraag heeft. Maar dan? Is diagnostiek tbv extra onderwijsexamentijd een ondergrens? Is hulp bij hoogbegaafdheid een ondergrens? Is het bieden van daghulp zodat een ouder kan blijven werken een ondergrens? Hoe meer tot die ondergrens wordt benoemd, hoe meer geld je moet reserveren.

Daarbij gaat het ook om het realisme dat hulp vaak helemaal de oplossing niet kàn bieden. En dat, als je die dan toch wèl biedt, je een valse belofte doet, en je soms ook schade aanbrengt (denk aan het uithuisplaatsen van kinderen). Ook mèt die hulp gebeuren er soms akelige en dramatische dingen, want het leven neemt soms akelige en dramatische vormen aan. Als we dat kunnen aanvaarden, neemt ook de reflex om 'het zekere voor het onzekere' te nemen, en dus de vraag naar jeugdhulp, af. De kern is *zorgzaamheid*: we kijken naar elkaar om, ook als het ingewikkeld, akelig en spannend is. En bescheidenheid en realisme over wat jeugdhulp vermag.

Als het gaat om geen schade doen, maken we tenslotte expliciet bezwaar tegen het concept van lokaal team als 'toegangspoort tot jeugdhulp'. In dat stempel zit een aanname verborgen: dat door die toegangspoort open of dicht te zetten, met behulp van een 'brede analyse', het jeugdhulpgebruik beheerst kan worden. Die aanname klopt niet, om meerdere redenen.

- Alsof het lokaal team een menukaart heeft liggen waar de inwoner kan komen kiezen.
- Hoe kun je nee zeggen in een omgeving die ja verwacht, en je altijd samen beslist?
- Alsof er geen andere verwijzers zijn (slechts 1/3 van alle verwijzingen jeugdhulp gaan op dit moment via lokale teams).

- Alsof een brede analyse alleen van het lokaal team (of de verwijzer) is, ipv van iedereen
- Alsof een brede analyse op zichzelf zou leiden tot minder jeugdhulpgebruik; die analyse zelf kost ook tijd, en dus geld, en misschien ga je wel meer zien en dus willen doen
- Alsof dat op andere plekken (denk aan AWBZ) wel zo gewerkt heeft
- Alsof je het open karakter van jeugdhulp en dus van de wet teniet kunt doen
- Alsof het werk van een lokaal team beperkt is tot deze taak
- De onderhandelingspositie waar je als bewaker van de poort in beland doet afbreuk aan het verstevigen van de vertrouwensrelatie, die noodzakelijk is voor de samenwerking (omdat er geen hard criterium, maar 'slechts' afwegingen zijn).
- De dubbele werking van jeugdwet (waarin het gaat om professioneel afwegen), en het bestuursrecht waarin het gaat om uitvoeren van de verordening, staan op gespannen voet.
- Alsof het niet gaat om wegnemen van oorzaken, en dus alsof jeugdhulp de oplossing heeft