

## Annotatie Hervormingsagenda Jeugd

Algemeen	
Aan	PFHO
Van	Afke Jong i.s.m. adviseurs Jeugd
Datum	6-9-2022
Verspreiden	Nee
Kenmerk	22.0004267

### Aanleiding

De jeugdzorg staat onder een vergrootglas. Verschillende ontwikkelingen volgen elkaar op:

- Uitspraak Commissie van Wijzen en Hervormingsagenda
- Coalitieakkoord
- Kamerbrief mei 2022 waarin de lijn van de Hervormingsagenda wordt bevestigd
- Verschillende ontwikkelingen waaronder Beweging van 0 (bevestigd in de Kamerbrief afbouw jeugdzorg plus) en het Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming.

Bovenstaande ontwikkelingen geven voeding voor de Regionale Samenwerkings Agenda en het bestuursprogramma Jeugd&Onderwijs.

Veel is nog onduidelijk omdat zaken nog verder uitgewerkt moeten worden. In deze memo geven we een annotatie op de Hervormingsagenda.

### Hervormingsagenda

In de zomer van 2021 heeft een Commissie van Wijzen uitspraak gedaan over de tekorten in jeugdzorg. Vervolgens zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over een financiële compensatie vanuit het Rijk richting de gemeenten waarbij beide partijen zich committeren aan het opstellen van een Hervormingsagenda Jeugd waarmee de beheersbaarheid en effectiviteit van het stelsel worden verbeterd.

In werkgroepen zijn de onderwerpen uitgewerkt in zgn bouwstenen. De rapportage van honderden pagina's is eind 2021 opgeleverd.

#### **Impasse**

Nav het regeerakkoord is een impasse ontstaan omdat de regering bovenop het beoogde besparingspotentieel van 1 miljard (Commissie van Wijzen) een extra bezuiniging van 511 miljoen heeft begroot. De coalitie heeft toegezegd dat de bewijslast voor de extra bezuiniging bij het Rijk ligt. Dat laatste betekent ook dat het Rijk verantwoordelijk is voor deze maatregelen (die geen onderdeel uitmaken van de Hervormingsagenda maar daar uiteraard wel invloed op hebben).

#### **Vervolg**

In de zomer van 2022 hebben de werkgroepen de reflecties op de Hervormingsagenda uitgewerkt en half september zal de concept Hervormingsagenda gereed zijn voor consultatie.

#### **Financieel**

De gemeenten hebben gezamenlijk ruim een miljard extra gekregen t/m 2026. Daarna zouden zij deze middelen terugverdiend moeten hebben via het besparingspotentieel. Als we kijken naar de maatregelen waarvoor de gemeenten aan zet zijn, dan zien we besparingspotentieel van 600 miljoen (voor de Regio G&V gaat het om iets minder dan 1,5% daarvan). Het Rijk is verantwoordelijk voor de overige 400 miljoen (bijv door beperken reikwijdte.)

### **Waarom is de Hervormingsagenda nodig?**

1. Met name kinderen in kwetsbare situaties krijgen niet altijd de hulp die ze nodig hebben.
2. Bieden van vaste en veilige omgeving dichtbij huis voor kinderen die niet thuis wonen -> af en ombouw residentiële jeugdhulp.
3. Gemeenten zien resultaten van goede voorzieningen in de wijk -> dit verder door ontwikkelen en beter van elkaar leren (toegang).
4. Inkoop en administratie te complex -> hier hebben professionals en inwoners veel last van en bovendien is het kostenbeslag dermate fors dat het spanning teweeg brengt op de houdbaarheid van het stelsel ('geld voor bureaucratie i.p.v. voor de zorg').

### **De belangrijkste uitgangspunten zijn:**

1. Jeugdhulp is niet het antwoord op alle vragen. Meer aandacht voor reikwijdte en context.
2. Hulp dichtbij en integraal: versterking van de toegang/het wijkgerichte werken, de domeinoverstijgende aanpak (onderwijs, volwassenenzorg, bestaanszekerheid) en de afbouw / conversie van residentiële jeugdhulp.
3. De transformatie van de jeugdhulp behoeft een impuls op kwaliteit en innovatie. Meer sturing en kaders en een verbeterde risicodeling tussen rijk en gemeenten.
4. Hanteren van een ander sturingsprincipe voor specialistische jeugdhulp (strakkere kaders, risicodeling rijk-gemeenten, uniforme administratie, regionale samenwerking) versus de lokale hulp die meer collectief en naar eigen inzicht wordt aangeboden.
5. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten de kosten te beheersen in lijn met de uitspraak Commissie van Wijzen.

### **Belangrijkste thema's**

1. Reikwijdte
2. Toegang en afbouw residentiele jeugdhulp
3. Inkoop en administratieve lasten
4. Regionalisering

### **Reikwijdte**

*Wat behoort tot de Jeugdwet? Dit thema sluit goed aan op de integrale aanpak sociaal domein. Bestuurlijk is de behoefte dit landelijk op te pakken omdat anders het gevaar dreigt van ongelijkheid tussen iedere gemeenten. De operationalisatie wordt een uitdaging. Op hoofdlijnen denkt men aan het scherper afbakenen tussen de verschillende wetten mogelijk leidend tot een aanpassing van artikel 1.2 van de Jeugdwet.*

*De VNG heeft een propositie opgesteld over samenhang Jeugdwet en (Passend) Onderwijs. Deze wordt zo mogelijk ingevlochten in de Hervormingsagenda.*

In de bouwsteenrapportage wordt aan de ene kant het belang belicht van een bredere (c.q. integrale) benadering van het vraagstuk van de jeugdhulpverlening (met onder meer aandacht voor de relatie naar onderwijs en gezinsproblematiek [volwassenenzorg, bestaanszekerheid en wonen]); aan de andere kant worden (eerste) voorstellen gedaan die de bedoeling van de Jeugdwet aanscherpen en een afbakening van de reikwijdte behelzen. Daartoe wordt onder andere de samenstelling van een gezamenlijke agenda voor Jeugd en Onderwijs bepleit.

De laatste categorie voorstellen vereist een zorgvuldig te voeren breed maatschappelijk debat en daarna diverse vormen van wetswijziging (meerdere stelsels, departementen en wetten). Daarmee is naar verwachting een periode van een aantal jaren gemoeid.

1. Toelichting:
  - a. De werkgroep stelt dat de belangrijkste winst niet zozeer te behalen valt uit begrenzing van de JW maar eerder uit een samenhangende domeinoverstijgende en

gezinsgerichte aanpak. Gezinsgericht en systeemgericht werken moet de norm worden. Daarin speelt de toegang en triage een belangrijke rol.

- i. Een duidelijke afbakening tussen vrij toegankelijke en niet- vrij toegankelijke hulp.
  - ii. Daarbij kan men denken aan begrenzing van hulpvormen waarvan de effectiviteit niet bewezen is, die met naam en toenaam benoemt worden in een verordening, gebruikelijke hulp en hulp aan volwassenen.
  - iii. En ook aan het aanpassen van artikel 1.2 JW waarin staat dat de gemeente geen voorziening hoeft te treffen als deze onder een andere wet valt. Men wil dit uitbreiden naar bijv de P-wet en Wet schuldhulp of domein wonen.
- b. *Echter: Pas wanneer jeugdhulp ook minder nodig wordt gemaakt, zal het beroep erop afnemen.*
- c. De werkgroep stelt dat inzet vanuit het brede sociale domein een noodzakelijke voorwaarde is voor het slagen van de met de Jeugdwet beoogde transformatie. Dit vraagt om investering in aanpalende domeinen.
- d. Normaal gedrag lijkt te zijn doorgeschooten naar; het beste uit jezelf halen. Daar niet aan kunnen voldoen leidt tot (milde en ernstige) opvoed- en opgroei problemen waarvoor een beroep wordt gedaan op de jeugdhulp. Dat vraagt om een maatschappelijk debat over opvoeden, opgroeien en onderwijs en onze prestatie maatschappij. Onderwijs, opvang, gezondheid, welzijn, vrije tijd en veiligheid hebben naast jeugdhulp een verantwoordelijkheid op dit vlak.
- e. Landelijke doelstelling is dat we weer uitkomen op het niveau van 1:10 kinderen die jeugdhulp ontvangt.

#### **Annotatie:**

- De adviezen van de werkgroep sluiten goed aan bij de 3 speerpunten die genoemd zijn in het bestuursprogramma J&O: normaliseren/ werken in lokale teams, passende effectieve hulp/ verbeterde monitoring.
- Aandacht is nodig voor de positie van het onderwijs, we denken dat daar winst valt te behalen want; "We gaan als gemeenten niet over onderwijs, maar wel over de jeugd en die zitten de hele dag op school." De school is bij uitstek de plek waar ouders en kinderen elkaar op een natuurlijke manier tegenkomen en waar ondersteuning in het dagelijks leven in de eerste plaats plaatsvindt. We willen onderwijs steeds meer zien als vanzelfsprekende samenwerkingspartner en de school (en kinderopvang) als werkplaats en vindplaats voor preventie en hulp. Dat vraagt om ruimte voor experimenteren en samen ontwikkelen.
- Afbakening van de Jeugdwet is een verantwoordelijkheid van het Rijk omdat verschillen tussen gemeenten maatschappelijk niet geaccepteerd worden.
- Gemeenten hebben te maken met verschillende wettelijke kaders met verschillend gerichte opdrachten. Dat kan belemmerend werken om integraal te werken. Het valt onder de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk om de opdrachten met elkaar in lijn te brengen.

## **Toegang en afbouw residentiele jeugdhulp**

*De werkgroep heeft zich met 2 uiteenlopende thema's beziggehouden. Met betrekking tot de afbouw residentieel is duidelijk dat investering nodig is om besparing te realiseren. Men beoogt landelijke regie op de afbouw en sturing vanuit de regio's.*

1. Versterking van de lokale teams met een integrale opdracht vanuit het uitgangspunt dat gewerkt wordt vanuit de vraag van gezinnen en niet vanuit het aanbod. Het doel van hulp is om het gewone leven te versterken en dat echt domeinoverstijgend en gezinsgericht wordt gewerkt.
2. De ambitie/aanpak de omvang van het gebruik van residentieel verblijf substantieel terug te dringen en hulp zo thuis mogelijk vorm te geven en afspraken over het besparingspotentieel (en ontwikkel- en implementatiepad).

Ten aanzien van het tweede voorstel, rapporteert de werkgroep dat het eerder door de Commissie Sint berekende besparingspotentieel niet realistisch is en herijking behoeft.

1. Toelichting:
  - a. Het gaat om een toegangsfunctie in de vorm van stevige lokale teams die zo nodig expertise erbij halen.
  - b. Daartoe wordt een bestuurlijk kader Lokale Teams 2.0 ontwikkeld en hebben alle gemeenten de opdracht gekregen samen te werken om een Regionaal Expert Team in te richten.
2. Toelichting:
  - a. Betreft het afbouwen van residentiele jeugdhulp en stoppen met gesloten jeugdzorg.
  - b. Tegelijkertijd uitbreiding van gezinsgerichte vormen zoals pleegzorg en gezinshuizen.
  - c. En verstevigen van interventies in het anders omgaan met crisis in gezinnen waaronder ambulante hulp en crisisbedden.

#### **Annotatie:**

- Het advies van de werkgroep heeft grote impact voor de Regio Gooi en Vechtstreek; het vraagt om een impactanalyse op de toegang en lokale teams. Voor wat betreft de residentiele jeugdhulp sluit het goed aan op ontwikkelingen in de regio waarbij we bovenregionaal samenwerking in Een Thuis voor Noordje.
- Het bestuurlijk kader zou voldoende ruimte moeten bevatten zodat gemeenten hun toegang en lokaal team kunnen inrichten passend bij de lokale situatie. Tegelijkertijd zien we dat aanpalende ontwikkelingen zoals het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming invloed hebben op de inrichting van het lokale team. Duidelijkheid (vanuit het Rijk) over de schaalgrootte van de beoogde Regionale Veiligheidsteam (uit het Toekomstscenario) is nodig.
- De ontwikkeling van 'zo thuis mogelijk' opgroeien wordt alleen een succes als partijen in de uitvoering zoals lokale teams, Veilig thuis en de GI voldoende ruimte hebben om in crisissituaties te vertragen zodat gehandeld kan worden op basis van een goede (verklarende) analyse. Met de huidige werkdruk is er geen ruimte om te leren en ontwikkelen.
- Een Thuis voor Noordje is een goed voorbeeld van bovenregionale samenwerking t.b.v. een nieuwe inrichting van jeugdhulp met verblijf (en gesloten jeugdzorg) voor de complexere situaties.
- De afbouw van de jeugdzorg plus zorgt nu al voor een afname. Voor de individuele regio's gaat het nog maar om een zeer beperkt aantal plekken (denk aan ongeveer 4 voor de regio Gooi en Vechtstreek). Landelijke sturing is van belang.

#### **Inkoop en administratieve lasten**

*De werkgroep kiest voor een aanpak waarbij vanuit de uitvoering wijzigingen worden doorgevoerd. Vandaar de keuze om de aanpak naar te leggen bij het Ketembureau I-SD. Echter, ook hier vraagt de uitwerking (wat gaan we precies standaardiseren) een bestuurlijk gesprek.*

De bouwstenenrapportage voorziet in twee voorstellen:

1. Standaardisatie, uniformering c.q. explicitering van de kwaliteitseisen die te stellen zijn aan de te bieden zorg, de professionals en aanbieders, waaronder ook die eisen die hun bedrijfsvoering betreffen.
2. Standaardisatie van de thans operationele uitvoeringsvarianten (op sturing, verantwoording, financieel administratieve afhandeling) en het verplichtend karakter van daarover te maken afspraken.

1. Toelichting:

- a. Er wordt toegewerkt naar contractering en partnerschap dat in lijn is met de doelen en waarden uit de Jeugdwet. Het zgn. wenkend perspectief van waardegericht contracteren en partnerschap. Er zijn verschillende vormen van wetgeving in maak om dit te reguleren zoals de AMvB reële prijzen, Wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen', Wetsvoorstel 'Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015', Model Prestatiecodes Jeugd en Wetsvoorstel 'Verlenging duur pleegzorg en vervallen van de verleningsbeschikking bij machtigingen tot uithuisplaatsing en gesloten jeugdhulp'.
- b. Uniformering ziet toe op de inhoudelijke eisen die gemeenten mogen stellen, maar ook op de wijze waarop er hierover verantwoord wordt. Dit betekent uniformering van verantwoordingswijzen en kwaliteitseisen.

**Annotatie:**

- Wijziging van contractstandaarden, beperking van productcodes of aanpassen van verordeningen heeft grote impact op de uitvoering van gemeenten. Het vraagt om aanpassing van contracten en beleidsregels en vervolgens training van consultants. Stapsgewijze uitvoering via het Ketenbureau moet niet leiden tot opeenvolgende wijzigingen, bij voorkeur worden wijzigingen gebundeld doorgevoerd.

**Regionalisering**

*Voor de uitvoering van de verschillende onderdelen van de Hervormingsagenda zijn robuuste regio's noodzakelijk. Op basis van onderzoek uitgevoerd door VWS is een ondergrens van 60.000 jeugdigen genoemd. Aanbieders zijn voorstander van een harde overgang naar 25 regio's. VNG is daar, begrijpelijkerwijs, scherp op tegen omdat hiervoor geen draagvlak is en dit heel ingrijpend is en kiest voor scenario waarbij volgens een ingroepad gewerkt wordt aan versterken van de regio.*

De rapportage beveelt aan tot zogenaamde robuuste regio's te komen waarin gemeenten nauw samenwerken inzake de meer gespecialiseerde vormen van jeugdhulp, maar ook op het gebied van kwaliteit en effectiviteit van zorg, alsmede het vraagstuk van leren en ontwikkelen.

Voor wat betreft de inrichting (en implementatie) onderscheidt de werkgroep twee uitvoeringsvarianten.

De eerste sluit nauw aan bij de beweging die met de NVO reeds is ingezet. Dit voorstel stelt dat de 42 regio's het uitgangspunt zijn, er een wettelijke basis komt voor de regionale samenwerking in lijn met het huidige conceptwetsvoorstel van VWS en alle regio's bestaan uit tenminste 60.000 jeugdigen. Dit laatste is een stap extra op basis van onderzoek en betekent dat 15 regio's nu niet groot genoeg zijn.

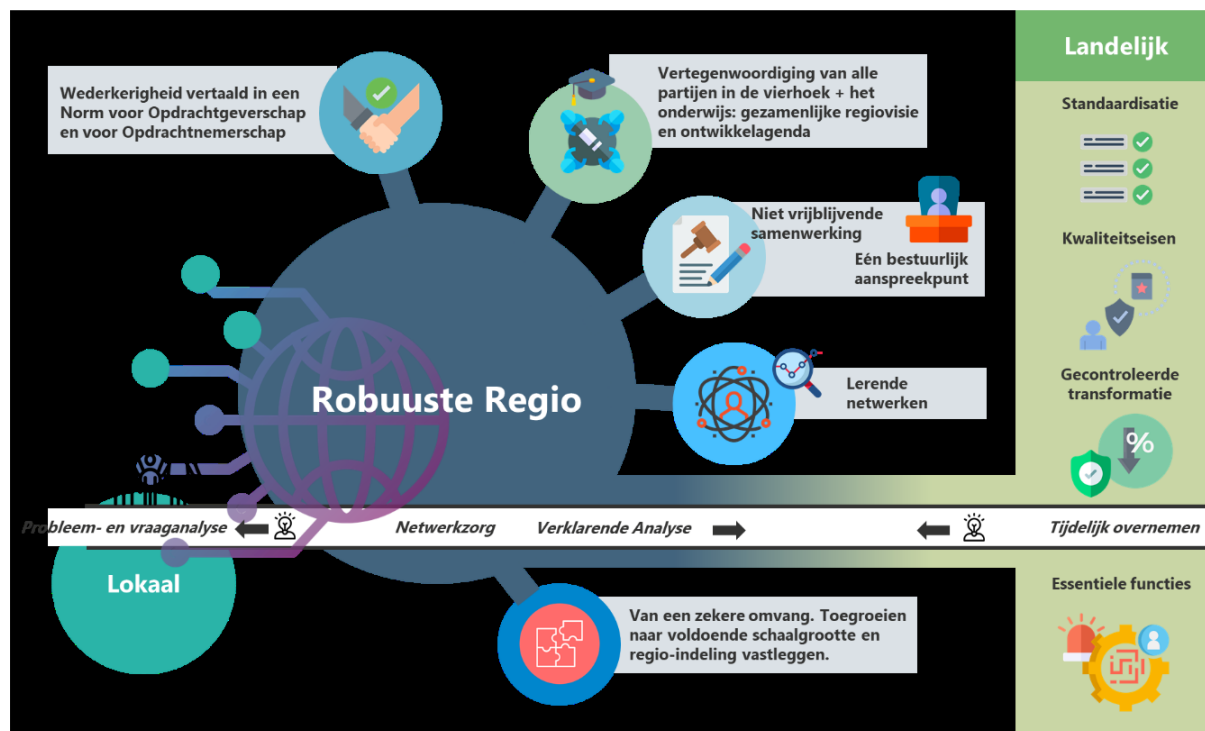
De tweede uitvoeringsvariant kenmerkt zich door een sterkere centrale regie en zal uitmonden in de vorming van 25 regio's conform de huidige Veiligheidsregio-indeling.

Beide voorstellen voorzien (met duidelijk andere nadrukken) in een hervorming van de landelijke contractering.

1. Toelichting:

- a. De Regio Gooi en Vechtstreek heeft ongeveer 54.000 jeugdigen en is daarmee een kleine regio. De Regio Gooi en Vechtstreek voldoet niet aan het omvangscriterium, maar is wel een congruente regio zoals voor GGD, Veiligheidshuis, Veilig thuis, RET, (beschermd) wonen, arbeidsmarkt, RMC (passend) onderwijs, ambulance, etc. De regionale samenwerking en inkoop is goed.
- b. De Regio Gooi en Vechtstreek werkt bovenregionaal samen met Noord Holland voor de zeer specialistische functies in een Thuis voor Noordje en de jeugdbescherming. Vanwege de bijzondere ligging is de samenwerking met Midden Nederland ook stevig.
- c. Regionalisering schept de randvoorwaarden om;

- i. de inhoudelijke transformatieopgave te realiseren vanuit rust en stabiliteit in het stelsel,
  - ii. schaarse specialistische kennis, expertise en professionaliteit te waarborgen
  - iii. en biedt een stabiele basis van waaruit verder gewerkt kan worden aan het opbouwen van vertrouwen in elkaar en het tot stand brengen van een lerende beweging,
  - iv. de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de (hoog) specialistische jeugdhulp te borgen en verbeteren,
- met als doel betere jeugdhulp voor jeugdigen en gezinnen.



### Annotatie:

1. Groot verschil van mening tussen gemeenten en Rijk. Resultaat: Het omvangscriterium is van tafel.
2. Voorstel VNG: Werk bottom-up.
  - o Maak inhoudelijke criteria voor regionale samenwerking en toets de huidige regio's daar aan. Indien vergroting nodig is, kan dat op basis van die criteria worden opgelegd.
  - o Werk uit voor welke vormen van jeugdhulp landelijke regie nodig is en maak daar bindende afspraken over -> zien dit vooral bij JZ+ en jeugdbescherming nu.
3. Vervolg: VWS en VNG zoeken naar een compromis waarin afspraken over regio's, landelijke inkoop en bovenregionale afstemming worden gemaakt.

### Interbestuurlijk en financiële verhoudingen

In lijn met de uitspraak van de Commissie van Wijzen is hierbij ook van belang dat een financieel kader moet worden opgenomen dat financieel haalbaar is en past bij maatregelen die uitvoerbaar zijn. De uitleg van artikel 108 lid 3 van de Commissie van Wijzen houdt kort samengevat in dat Rijk en gemeenten zich hiervoor moeten inspannen en dat het Rijk uiteindelijk de gemeenten moet compenseren voor de feitelijke tekorten (verzekeringspolis). Dit zal in de onderhandelingen met het Rijk een groot thema worden. Het Rijk legt relatief veel nadruk op de

gemeentelijke inzet en geeft zich (helaas) nog minder rekenschap geeft van haar eigen financiële verantwoordelijkheid.

1. Toelichting:

- a. Het Rijk heeft in de Jeugdwet een grote verantwoordelijkheid bij de gemeenten gelegd, waarmee medebewind is gerealiseerd. Medebewind kent uiteenlopende vormen: van beleidsvrij tot centraal aangestuurd (mechanisch). De (ervaren) beleidsvrijheid van gemeenten wordt bepaald door: 1. wet- en regelgeving, 2. maatschappelijke acceptatie van lokale verschillen 3. regionale verhoudingen en 4. financiële beleidsruimte.
- b. Het Rijk blijft bij medebewind verantwoordelijk voor het stelsel, dus voor het goed functioneren van het systeem als geheel en ook voor toereikende financiële middelen.
- c. De financiële verhoudingen volgen op de bestuurlijke verhoudingen. Het Rijk dient gemeenten in staat te stellen medebewindstaken uit te voeren met toereikende financiële middelen. Bij wijzigingen in taken van gemeenten dient onderbouwing te worden gegeven op de financiële consequenties en hoe deze op te vangen.
  - i. Afsproken in coalitieakkoord: Bestuurlijke verhoudingen volgens de lijn; wie bepaalt, betaald.
- d. Opbrengst werkgroep:
  - i. Ongeveer € 600 mln besparing wordt op dit moment op basis van nu voorliggende rapporten realistisch geacht met maatregelen rondom terugdringen administratieve lasten, inzet van POH-Jeugd en verbeteringen in de selectie en contractering.
  - ii. Inzet rondom reikwijdte en samenwerking met aanpalende domeinen heeft nog geen voldoende onderbouwde berekening opgeleverd. Hier werkt het rijk nu nog steeds aan.
  - iii. Een aantal initiatieven vergt (voor-) investeringen (en frictiekosten) om later besparingen te kunnen genereren.
- e. Stand van zaken:
  - i. Rijk is bezig op de uitwerking en financiële onderbouwing op reikwijdte
  - ii. Gesprek met het rijk focust zich op:
    1. Uitwerking commissie van Wijzen over de inspanningsverplichting en risicoverdeling tussen gemeenten en rijk;
    2. Onderbouwing financieel kader van 1 miljard
    3. NB: 511 milj extra (Coalitieakkoord) is nog niet ter sprake –dit is aan het rijk zelf om aanvullend te onderbouwen.
  - iii. Na vaststelling agenda werken we aan een duurzaam financieel kader voor de jeugdhulp.
  - iv. Verwachting is dat pas in november hierover een uitkomst wordt bereikt.

**Annotatie:**

De VNG zet in op:

Inzet Rijk:

1. Coalitieakkoord is voor het rijk bepalend, inclusief het financieel kader
2. Rijk zal dus maximale inspanning leveren om tot een taakstelling van € 1 miljard te komen. Dit vraagt van haar zijde stevige keuzes rondom de reikwijdte jeugdhulp.

Voorstel gemeenten:

3. Meewerken aan inperken reikwijdte, eindverantwoordelijkheid ligt bij het rijk om tot daadwerkelijke inperking te komen

4. Indien Rijk niet tot goede onderbouwing komt, is financieel risico voor het Rijk. (in lijn met afspraak over extra 511 mln uitcoalitieakkoord)
5. Stevige afspraken maken over monitoring van feitelijke opbrengsten agenda. Dit is leidend voor de financiële compensatie van gemeenten (Commissie van Wijzen)
6. Idem goede positionering en opdracht voor deskundigencommissie (onderdeel uitspraak Commissie van Wijzen)