



De gemeenteraad van Albrandswaard

Ons kenmerk: 2025-037242

Bijlage(n): 2

Contact:

Lexi Francke

Doorkiesnummer: n.v.t.

E-mailadres:

l.francke@albrandswaard.nl

Datum

: 20 mei 2025

Betreft: Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

Geachte raadsleden,

INLEIDING

Op 30 januari 2025 heeft de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd haar advies uitgebracht over de uitvoering en financiële kaders van de Hervormingsagenda Jeugd. Dit rapport, getiteld Groeipijn, is opgesteld in opdracht van het Rijk en de VNG en bevat een analyse van de voortgang van de Hervormingsagenda, de financiële afspraken en de governance.

De commissie is gevraagd te beoordelen in hoeverre de huidige aanpak en voortgang van de Hervormingsagenda Jeugd voldoende vertrouwen bieden om de beoogde effecten te realiseren. In deze raadsinformatiebrief worden de belangrijkste bevindingen van de commissie en de recente uitkomsten van het overhedenoverleg en de Voorjaarsnota 2025 samengevat.

KERNBOODSCHAP

De commissie ziet de Hervormingsagenda Jeugd als een noodzakelijke stap richting een toekomstbestendig stelsel, maar acht de huidige aanpak nog niet toereikend. De agenda richt zich sterk op de jeugdzorg zelf, terwijl veel oorzaken van de zorgvraag liggen in domeinen als onderwijs, gezin en bestaanszekerheid. De commissie pleit daarom voor verbreding, realistische financiële afspraken en versterking van de uitvoeringskracht.

Het kabinet heeft in de Voorjaarsnota 2025 extra middelen toegezegd voor de periode 2025–2027. Daarmee wordt een belangrijk deel van de financiële druk op korte termijn verlicht. Wel blijft een taakstelling van € 414 miljoen bestaan, in lijn met het advies om de tekorten over 2023 en 2024 evenredig te verdelen tussen Rijk en gemeenten.

TOELICHTING

De commissie Van Ark heeft in haar advies een aantal belangrijke aandachtspunten en aanbevelingen geformuleerd. Deze raken zowel de inhoudelijke koers van de Hervormingsagenda als de financiële en bestuurlijke randvoorwaarden voor verdere uitvoering.

- Bredere aanpak nodig: de commissie constateert dat de Hervormingsagenda sterk focust op de inrichting van de jeugdzorg, terwijl een aanzienlijk deel van de onderliggende problematiek zijn oorsprong vindt in andere domeinen, zoals het onderwijs, het gezin en bestaanszekerheid. Zij pleit daarom voor een bredere, domeinoverstijgende benadering.
- Financiële tekorten 2023–2024: Voor de tekorten over 2023 (€ 628 miljoen) en 2024 (€ 828 miljoen) adviseert de commissie een verdeling van de lasten tussen Rijk en gemeenten op basis van gezamenlijke verantwoordelijkheid. In de Voorjaarsnota is deze lijn grotendeels gevolgd, met inachtneming van de nog lopende gesprekken over eventuele aanvullende compensatie.





Gemeente Albrandswaard

- Financieel kader vanaf 2028: De commissie plaatst kanttekeningen bij de haalbaarheid van het financieel kader vanaf 2028 en adviseert een tweede weg in 2027. Deze aanbeveling is door zowel het kabinet als de VNG overgenomen.
- Sturing en governance: De commissie ziet in de huidige aansturing van de Hervormingsagenda een sterke nadruk op proces en draagvlak, maar mist voldoende doorzettingsmacht. Zij adviseert de aanstelling van een onafhankelijk boegbeeld dat de voortgang op inhoud kan helpen versnellen.
- Reikwijdte Jeugdwet: De commissie acht herziening van de reikwijdte van de Jeugdwet op termijn wenselijk, maar benadrukt dat deze discussie primair inhoudelijk gevoerd moet worden, en niet uitsluitend vanuit budgettaire overwegingen.

CONSEQUENTIES

Met de Voorjaarsnota zijn de financiële vooruitzichten voor 2025–2027 verbeterd. Tegelijkertijd blijven er onzekerheden bestaan voor de periode vanaf 2028. Gemeenten houden een taakstelling van € 414 miljoen. Verder wordt een bredere heroverweging van de Hervormingsagenda en de Jeugdwet verwacht. De voorstellen van de commissie zijn richtinggevend, maar nog niet allemaal politiek-bestuurlijk vastgelegd.

VERVOLG

- Wij blijven de landelijke besluitvorming op de voet volgen, waaronder de mogelijke aanvullende compensatie voor de tekorten 2023–2024 bij de augustusbesluitvorming.
- Een tweede advies van de commissie Van Ark volgt in het eerste kwartaal van 2027.
- Wij informeren de raad opnieuw zodra sprake is van concrete beleidsmatige of financiële consequenties.
- Afhankelijk van de landelijke uitwerking en structurele keuzes kan het nodig zijn om later aanvullende lokale beleidsafwegingen te maken.

BIJLAGEN

1. Hervormingsagenda Jeugd 2023- 2028
2. Groeipijn: Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

het college van de gemeente Albrandswaard,

de secretaris

de burgemeester,

mr. drs. Florus van der Linden drs. Jolanda de Witte



Groeipijn

Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

Groeipijn

Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Opdracht aan de Deskundigencommissie	11
1.3 Interpretatie van de opdracht	11
1.4 Werkwijze van de commissie	13
1.5 Leeswijzer	14
2. Achtergronden	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Inhoud en financiële afspraken Hervormingsagenda Jeugd	15
2.3 Inzet van jeugdzorg en uitgavenontwikkeling	20
3. Rode draden uit de gesprekken	25
3.1 Inleiding	25
3.2 De inhoud van de Hervormingsagenda	25
3.3 De sturing op de Hervormingsagenda	40
3.4 De financiering van de jeugdzorg en de besparingsmogelijkheden	42
4. Inhoud en sturing: conclusies, reflecties en adviezen	46
4.1 Inleiding	46
4.2 Hoofdboodschap	46
4.3 Meerwaarde en betekenis van de Hervormingsagenda Jeugd	48
4.4 Werkende mechanismen en vrijblijvendheid	51
4.5 Inspanningen, opbrengsten en gezamenlijke sturing	55
4.6 Rollen, verantwoordelijkheden en gedeeld eigenaarschap	57
5. Financiën: conclusies, reflecties en adviezen	60
5.1 Inleiding	60
5.2 Hoofdboodschap	60
5.3 Dekking financiële tekorten 2023 en 2024	61
5.4 Haalbaarheid en houdbaarheid meerjarig financieel kader 2025 tot en met 2027	65
5.5 Bespiegelingen op een nieuw financieringsmodel jeugd vanaf 2028	69
6. Slotbeschouwing	72
Bijlagen	
Bijlage 1 Instellingsbesluit	75
Bijlage 2 Toetsingskader Deskundigencommissie	78
Bijlage 3 Geraadpleegde documenten	80
Bijlage 4 Overzicht veldwerk	84
Bijlage 5 Samenstelling commissie, secretariaat en klankbordgroep	90

Voorwoord

Voor u ligt het rapport “Groeipijn”. Dit rapport beschrijft het eerste advies van de Deskundigencommissie over de Hervormingsagenda Jeugd. Deze Hervormingsagenda is ondertekend door vijf partijen, te weten het Rijk, de gemeenten, de aanbieders, de professionals en de vertegenwoordigers van jongeren en ouders. Hiermee hebben de vijfhoekpartners zich gecommitteerd om gezamenlijk de jeugdzorg in Nederland te versterken en toekomstbestendig te maken. Als commissie kregen wij het vertrouwen en de taak om deze agenda te beoordelen op inhoud, financiële afspraken en governance.

Allereerst willen wij voor dat vertrouwen onze oprechte dank uitspreken aan alle betrokkenen. Aan het ministerie van VWS en de VNG - onze opdrachtgevers - voor hun constructieve bijdragen en de organisatorische ondersteuning. Aan jongeren, ouders, professionals, aanbieders, betrokkenen en deskundigen die hun verhalen, inzichten en ervaringen openhartig met ons deelden. Aan de klankbordgroep van betrokken jongeren voor hun bespiegelingen en het kritisch mee- en tegendenken. Ieders bijdrage was onmisbaar en heeft onze aanbevelingen diepgaand verrijkt. Wij spreken onze waardering uit voor het werk dat wordt geleverd om de maatregelen uit de Hervormingsagenda verder te brengen.

De titel “Groeipijn” weerspiegelt de complexiteit in de transitie van de jeugdzorg. Het verwijst naar de gebruikelijke groeipijnen die jongeren doormaken in het opgroeien, maar erkent ook dat er situaties zijn waar (langdurige) inzet van hulp of zorg noodzakelijk is. Tegelijkertijd ervaart het jeugdzorgstelsel zelf ook groeipijnen: het is zoeken naar balans tussen toenemende vraag, beperkte middelen, een krappe arbeidsmarkt en hoge verwachtingen. De conclusie van de commissie is dat de Hervormingsagenda Jeugd een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is om te komen tot een goede balans in de jeugdzorg. En dat het nog teveel een Hervormingsagenda Jeugdzorg is in plaats van een Hervormingsagenda Jeugd. Een bredere benadering is een absolute vereiste.

De rijke gesprekken hebben geleid tot diverse adviezen op het gebied van de inhoud, de financiën en de governance. Wij hebben naar eer en geweten knopen doorgehakt met de informatie en kennis die wij ter beschikking hadden. Met dit rapport willen wij de nadruk leggen op gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokkenen, ook zij die nu nog geen onderdeel van de Hervormingsagenda Jeugd zijn. We roepen iedereen op om deze inzichten niet te reduceren tot het kijken naar iemand of naar elkaar, of tot *cherry picking* van conclusies die in het eigen voordeel werken. De uitdagingen in de jeugdzorg vragen om een gezamenlijke aanpak, met als doel een duurzaam en inclusief stelsel dat jongeren en gezinnen werkelijk ondersteunt.

Een volgende weging van de Hervormingsagenda Jeugd staat gepland voor januari 2028. Wij roepen iedereen op werk te maken van de adviezen, zodat we naar een situatie toe kunnen waarin er geen commissie meer nodig is om knopen door te hakken. Hiertoe is het van belang dat de kramp eruit gaat en de druk erop. De kramp van te hoge planningsambities en een te strak financieel keurslijf beperken de voortgang en effectiviteit van de benodigde maatregelen. Het feit dat een op de zeven jongeren nu gebruikmaakt van jeugdzorg, maakt het nodig dat de druk erop moet blijven om te werken aan een effectief en werkend jeugdzorgstelsel. Dat gaat ons allemaal aan.

De Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

Tamara van Ark, voorzitter

Bernard ter Haar

José Lazeroms

Han Polman

Onno de Zwart

Den Haag, 30 januari 2025

Samenvatting

Opdracht aan de commissie

Op 1 april 2024 is de Commissie van Deskundigen Rijk|VNG Hervormingsagenda Jeugd (kortgezegd, de commissie) ingesteld. De commissie heeft tot taak *“onafhankelijk zwaarwegend advies uit te brengen aan partijen over de uitvoering van de maatregelen en de gepleegde inspanningen uit de Hervormingsagenda Jeugd, mede in relatie tot de uitgavenontwikkeling”*. De commissie is gevraagd voor 1 februari 2025 haar advies uit te brengen.

Hoofd- en deelvragen

De commissie heeft haar opdracht uitgewerkt in een toetsingskader, bestaande uit een hoofdvraag en zes deelvragen.

Hoofdvraag

In hoeverre geeft de huidige aanpak en voortgang van de uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, voldoende vertrouwen om de beoogde effecten van de Hervormingsagenda Jeugd in de komende jaren te realiseren, in het licht van het meerjarig financieel kader?

Deelvragen

1. Hoe beoordeelt de commissie de huidige uitvoering van maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd met het oog op realisatie van de beoogde effecten in de komende jaren?
2. Waar zitten volgens de commissie de hefbomen in de uitvoering van maatregelen om de beoogde effecten te realiseren? / Welke interventies werken al en welke interventies zijn nog nodig om tot versnelling en/of betere uitvoering te komen?
3. Hoe beoordeelt de commissie de afgesproken principes over de financiële risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten in het licht van beschikbare informatie over de uitgaven voor jeugdhulp?
4. Welke (tijdelijke) bijstellingen en interventies (naar redelijkheid en billijkheid) zijn volgens de commissie nodig / wenselijk in het licht van het meerjarig financieel kader? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor aanwending van de aanvullende middelen voor 2026 t/m 2028? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor een nieuw financieringsmodel jeugd?
5. Hoe beoordeelt de commissie de sturing op realisatie van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd en de betrokkenheid van partners bij dit proces?
6. Welke suggesties heeft de commissie rondom sturing en organisatie van het proces met het oog op tijdige realisatie van de beoogde effecten?

Aanpak van de commissie

De commissie heeft voor het opstellen van haar rapport gebruikgemaakt van diverse rapporten en onderzoeken, ingestuurde position papers van betrokkenen en belanghebbenden, en de resultaten uit gesprekken met circa 175 mensen die de commissie heeft gesproken via rondetafelgesprekken, individuele gesprekken en werkbezoeken. Al deze inzichten heeft de commissie zorgvuldig gewogen.

Achtereenvolgens gaat de commissie in deze samenvatting in op inhoud van en sturing op de Hervormingsagenda Jeugd, de financiën en de beantwoording van de hoofdvraag.

Hoofdboodschap op inhoud en sturing

Met de Hervormingsagenda Jeugd hebben de vijfhoekpartners (Rijk, gemeenten, jeugdzorgaanbieders, professionals en cliënten) een grote verantwoordelijkheid genomen om het jeugdstelsel te hervormen. De commissie merkt een grote gedrevenheid bij alle gesprekspartners om van deze hervorming een succes te maken. Maar de commissie constateert ook de grote druk die bij alle partners wordt gevoeld. Er moet nog veel gebeuren om de omslag in cultuur, structuur en praktijk daadwerkelijk te maken en te borgen. De commissie roept betrokken partners op om deze realiteit te onderkennen. Grote transities kosten tijd en vereisen onderling vertrouwen. Het is van groot belang hiermee rekening te houden in de realisatie van de opgave en in de planning. De commissie is van mening dat het succes van de Hervormingsagenda gebaat is bij minder vrijblijvendheid op het 'wat', en bij meer ruimte voor betrokkenen op het 'hoe'. Meer inzet op gezamenlijk leren is daarvoor essentieel.

Belangrijkste conclusies en adviezen op inhoud en sturing

Meerwaarde en betekenis van de Hervormingsagenda Jeugd

De Hervormingsagenda Jeugd is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde om te komen tot een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel. De commissie trekt de conclusie dat de Hervormingsagenda Jeugd weliswaar een wezenlijke rol speelt in de transformatie van de jeugdhulp, maar dat de agenda onvoldoende aandacht heeft voor het wegnemen en verminderen van de (structurele) factoren die leiden tot instroom naar jeugdhulp. De scope van de Hervormingsagenda is te smal; er ligt een te grote nadruk op het anders organiseren van de jeugdzorg. De oplossing voor de grote vraag naar jeugdhulp ligt vooral in de systemen buiten de jeugdzorg: in het gezin, op school, en in de samenleving. Jeugdhulp is aanpalend aan de andere levensdomeinen, en niet andersom.

Onze complexe samenleving stelt de veerkracht van jongeren en ouders ernstig op de proef. Factoren als armoede, bestaanszekerheid, wonen, toegenomen prestatiedruk, complexe scheidingen en GGZ-problematiek bij ouders beïnvloeden de draagkracht van jongeren en ouders, met veel vraag naar vormen van ondersteuning en zorg tot gevolg. Al die behoeften die in aard, ernst, duur en eigen mogelijkheden variëren, zijn reëel en verdienen aandacht. De vraag is waar deze behoeften en vragen belegd kunnen en moeten worden. Gezin, samenleving en overheid hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om onzekerheden bij jongeren en ouders te herkennen, te erkennen, en een plaats te bieden waar die onzekerheden er mogen zijn en waar meegedacht wordt over oplossingen, collectief of individueel, in het eigen netwerk, in de omgeving, of via een jeugdhulptraject.

De commissie heeft over de **meerwaarde en betekenis van de Hervormingsagenda** de volgende adviezen geformuleerd:

- Creëer en versterk lokale steunstructuren; benut de natuurlijke omgevingen van jongeren en ouders, bijvoorbeeld de school;
- Leg noodzaak en minimumniveau aan basisvoorzieningen vast in de wet;
- Benut lokale steunstructuren om de maatschappelijke dialoog te voeren;
- Geef als overheid het goede voorbeeld en kies voor een samenhangende jeugd- en gezinsaanpak.

Werkende mechanismen en vrijblijvendheid

De stevige lokale teams vormen het kloppend hart van de Hervormingsagenda Jeugd. Daarvoor is allereerst gezaghebbendheid essentieel. Die gezaghebbendheid is nog geen vanzelfsprekendheid; de commissie constateert dat er in de praktijk diverse verschijningsvormen van de lokale teams zijn, waarbij de mate van afstand tot de lokale overheid verschilt en het takenpakket varieert.

Gezag ontlenen de stevige lokale teams ook aan hun brede netwerk in de hele keten, van partners in de sociaalpedagogische basis, met professionals in de jeugdgezondheidszorg, de kinderopvang, met scholen, jongerenwerkers, welzijnsorganisaties, sportverenigingen, huisartsen en met specialistische jeugdzorgaanbieders. Naar het oordeel van de commissie is ook op die brede deskundigheid van de stevige lokale teams nog het nodige te winnen.

Naar het oordeel van de commissie is sprake van te hoge verwachtingen over de afbakening van de Jeugdwet. Het is sterk gebaseerd op wensdenken. De commissie beschouwt het voorziene tijdpad van invoering van de aangescherpte jeugdhulpplicht per begin 2026 weinig realistisch en vindt dat de discussie teveel vanuit financiële beheersbaarheid wordt ingestoken.

De commissie ziet dat de afbouw van de gesloten jeugdhulp met voortvarendheid wordt opgepakt. De commissie is van mening dat de druk om op korte termijn tot besparingen te komen, het vinden van passende oplossingen in de weg staat. Er is onvoldoende rekening gehouden met een noodzakelijke overgangsfase en een werkbare eindfase.

De commissie heeft over **werkende mechanismen en vrijblijvenheid** de volgende adviezen geformuleerd:

- Ga door met de Hervormingsagenda Jeugd;
- Maak keuzes en leg werkende mechanismen voorschrijvend vast;
- Verbind het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming met de stevige lokale teams;
- Benader de reikwijdtediscussie vanuit de inhoud en niet budgettair;
- Onderzoek fundamentele uitgangspunten Jeugdwet die nu soms tegenstrijdig uitwerken;
- Bied aanbieders tijd en financiële ruimte om tot passende alternatieven voor gesloten jeugdhulp te komen.

Inspanningen, opbrengsten en gezamenlijke sturing

Het wenkend perspectief in de Hervormingsagenda is betekenisvol. Het gaat om de waarde die wij als maatschappij geven aan de mogelijkheden van de opgroeiende en toekomstige generaties. Tegelijkertijd ontbreekt het aan uitwerking van maatregelen naar meetbare indicatoren. Daarnaast stelt de commissie vast dat ook de besparingsdoelstellingen niet meetbaar zijn gemaakt. De afwezigheid van prestatie-indicatoren, van voldoende geschikte data en van gerichte monitoring leiden ertoe dat de commissie alleen tot een gewogen kwalitatief oordeel kan komen over de opbrengsten van de Hervormingsagenda Jeugd.

Er wordt hard gewerkt aan de realisatie van de Hervormingsagenda Jeugd. Daarin constateert de commissie dat partners de neiging hebben naar elkaar te kijken om te kunnen doorpakken op de uitvoering. De sturing op de uitvoering van de agenda is vooral procesmatig en gericht op behoud van draagvlak. Om tot versnelling te komen, is meer focus op de inhoud nodig. De commissie is van mening dat de governance van de Hervormingsagenda doorzettingskracht mist.

De commissie heeft over **inspanningen, opbrengsten en gezamenlijke sturing** de volgende adviezen geformuleerd:

- Stel op korte termijn een set van inhoudelijke en financiële prestatie-indicatoren op;
- Stel een onafhankelijk boegbeeld met doorzettingsmacht aan.

Rollen, verantwoordelijkheden en gedeeld eigenaarschap

De complexe verhouding tussen gemeenten, aanbieders en professionals zet doelrealisatie van de Hervormingsagenda onder druk. De commissie constateert dat een gezamenlijke visie en onderling vertrouwen belangrijke bouwstenen zijn voor een succesvol samenspel. Inzetten op partnerschap lijkt de enige weg voorwaarts.

Vraag naar en aanbod van jeugdzorg zijn niet in evenwicht. De indruk bestaat dat vooral jongeren die behoefte hebben aan gespecialiseerde hulp en/of zorg, de dupe zijn van het beperkte aanbod. Er zijn veel aanbieders van lichte(re) jeugdhulp. Mede daardoor is er minder capaciteit beschikbaar voor zwaardere zorg. De commissie is van mening dat deze mismatch moet worden aangepakt.

De commissie merkt op dat er te weinig flexibiliteit in de jeugdzorgketen zit om te kunnen op- en afschalen. Eenmaal afgeronde behandeltrajecten zijn moeilijk weer op te starten, terwijl dat dikwijls wel wenselijk is. De commissie erkent de angst die jongeren voelen of hulp wel beschikbaar blijft en snapt dat jongeren aangeven liever langer in zorg te blijven, vanwege het risico dat een vervolgvraag leidt tot (opnieuw) plaatsing op de wachtlijst. De commissie herkent ook de grote zorg van velen dat de 18-/18+-problematiek een grote terugslag voor jongeren kan betekenen.

De commissie heeft over **verantwoordelijkheden en gedeeld eigenaarschap** de volgende adviezen geformuleerd:

- Pak door op de transformatie van het aanbod van jeugdzorg met bindende regionale afspraken;
- Breng vraag en aanbod met elkaar in balans, vooral voor de zwaardere hulpvragen;
- Zet de afspraken over standaardisatie in inkoop, contractering en verantwoording door;
- Borg dat jongeren via een waakvlamconstructie laagdrempelig kunnen terugvallen op hulp.

Hoofdboodschap op financiën

Het aantal nieuwsberichten over de financiële tekorten in de jeugdhulp is ontelbaar. Ook in alle gesprekken en position papers is de ernst en omvang van deze financiële problematiek naar voren gebracht. De cijfers en de verhalen achter de cijfers schetsen een beeld van onmacht. Terwijl de uitgaven blijven stijgen, voelen jongeren zich het kind van rekening. De commissie is er niet van overtuigd dat de Hervormingsagenda de beoogde besparingen op de jeugdhulp gaat realiseren. Er zijn zeker aanknopingspunten, maar de commissie betreurt het gebrek aan data, het beperkte inzicht in effectieve wijzen van werken en het spanningsveld tussen beleidsvrijheid en financiële sturing. Het is sturen in de mist.

De commissie heeft gemerkt dat financiële beheersbaarheid van het jeugdstelsel het gesprek onder alle betrokkenen en op alle niveaus domineert. Meer financiële ruimte lijkt de oplossing. Waar geld nu nog als het grootste probleem wordt gezien en het sturend mechanisme, zal de komende jaren de beschikbaarheid aan gekwalificeerde jeugdprofessionals een veel groter vraagstuk zijn. De commissie is van mening dat de consequenties van de toenemende krapte op de arbeidsmarkt nadrukkelijker moet worden meegewogen in de keuzes die worden gemaakt. Dit vraagt vooral het zo goed en gericht mogelijk inzetten van alle professionals.

De commissie is zich ervan bewust dat de financiering van de jeugdzorg onderdeel is van een bredere discussie over de financiële en interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. In het licht van de opdracht die aan de commissie is gesteld om tot een onafhankelijk zwaarwegend advies te komen, heeft de commissie de keuze gemaakt deze bredere vraagstukken niet mee te wegen in haar oordeel.

Belangrijkste conclusies en adviezen op financiën

Dekking financiële tekorten 2023 en 2024

De ontstane tekorten op de inzet van jeugdzorg (jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering) in de jaren 2023 en 2024 zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten. De commissie heeft in haar gewogen oordeel drie aspecten meegenomen.

In de eerste plaats heeft de commissie gekeken naar de ontwikkeling van de uitgaven. De uitgaven aan maatwerkvoorzieningen jeugd zijn in de afgelopen twee jaar verder toegenomen. Vooral de duur en intensiteit van jeugdhulptrajecten, de lichte groei in het aantal jongeren dat jeugdhulp krijgt, de hogere CAO-lonen en toepassing van reële tarieven liggen hieraan ten grondslag. Ook de uitgaven aan ‘meerkosten voorliggend veld’ nemen toe; hier is sprake van een sterkere groei in de afgelopen jaren. De commissie duidt dat – op het eerste oog – als een positieve ontwikkeling: meer investeringen in lokale steunstructuren zouden op termijn kunnen leiden tot minder uitgaven voor geïndiceerde jeugdzorg. Hierbij plaatst de commissie wel twee kanttekeningen: er is een gebrek aan geaggregeerde data om deze aanname te staven en gemeenten registreren de ‘meerkosten voorliggend veld’ niet eenduidig.

In de tweede plaats heeft de commissie gekeken naar de verschillen tussen gemeenten. Er zijn aanzienlijke verschillen in de mate waarin het beschikbaar gestelde jeugdzorgbudget (maatwerkvoorzieningen en meerkosten voorliggend veld) in de algemene uitkering van het Gemeentefonds voor gemeenten toereikend is. Op basis van beschikbare informatie is het voor de commissie niet mogelijk om tot een verklarende analyse van deze verschillen te komen. Een oorzaak kan liggen in de financiële gevolgen van intensieve, complexe en langjarige vormen van hulpverlening aan jongeren en gezinnen.

Tot slot heeft de commissie gekeken naar de toepassing van de vier principes die Rijk en gemeenten hebben afgesproken over de financiële risicoverdeling. De commissie stelt vast dat de principes zeer open zijn geformuleerd, niet nader zijn uitgewerkt en een koppeling missen naar een vorm van prestatiemeting. De principes zijn onvoldoende sturend om de verliezen op de jeugdzorg – € 628 miljoen in 2023 en € 828 miljoen naar verwachting in 2024 – te kunnen toedelen.

De commissie heeft een weging gemaakt van deze bovenstaande aspecten om tot een advies te komen hoe de financiële tekorten over 2023 en 2024 moeten worden gedekt. De commissie is van mening dat de toegenomen vraag naar jeugdhulp op korte termijn moeilijk beïnvloedbaar is, maar vindt ook dat veel meer inspanning gepleegd moet worden om lokale ondersteuningsstructuren te creëren en te versterken, en om meer systemisch de opgaven rondom jongeren en gezinnen aan te pakken, ook in samenspraak met het medisch domein. De commissie ziet goede voorbeelden in het land, maar ziet ook dat deze nog niet op grote schaal navolging krijgen. Daarnaast stelt de commissie vast dat sprake is van een ernstig tekort aan cijfermatig inzicht.

De commissie heeft over de **dekking van de financiële tekorten in 2023 en 2024** de volgende adviezen geformuleerd:

- Afwegende de autonome ontwikkelingen en bij gebrek aan sturingsinformatie om tot een oordeel te kunnen komen over de mate waarin sprake is van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet, adviseert de commissie Rijk en gemeenten om de ontstane verliezen over 2023 en 2024 in gezamenlijkheid op te vangen en beiden de helft van de verliezen voor hun rekening te nemen.
- De commissie roept Rijk en gemeenten op om op korte termijn onderzoek te laten doen naar aard en omvang van dure casuïstiek en de gemeenten die daarmee te maken hebben. En op basis hiervan een keuze te maken welke vorm van financiële solidariteit hierbij past.
- De commissie geeft het dringende advies af aan Rijk en gemeenten om in de komende jaren de informatiehuishouding met voorrang op orde te brengen.

Haalbaarheid en houdbaarheid meerjarig financieel kader 2025 tot en met 2027

Het is niet wenselijk en niet haalbaar om de beoogde besparingen vanaf 2026, zoals opgenomen in het meerjarig financieel kader in de Hervormingsagenda Jeugd, te handhaven. De commissie heeft in haar gewogen oordeel twee aspecten meegenomen.

In de eerste plaats heeft de commissie gekeken naar de ontwikkeling van het budget voor jeugdzorg. De commissie is van mening dat het inzicht in de ontwikkeling van de financiële afspraken in de Hervormingsagenda wordt bemoeilijkt doordat het meerjarig financieel kader niet geactualiseerd is. De commissie acht het niet wenselijk om de uitgaven in de komende jaren nog verder te laten toenemen; er moet een prikkel zijn om te investeren in het creëren en versterken van ondersteunende structuren, met het oog op het reduceren van de uitgaven voor individuele maatwerkvoorzieningen.

In de tweede plaats heeft de commissie gekeken naar de haalbaarheid van de ingeboekte besparingen. De commissie concludeert dat het op basis van bestaande informatie en monitoren niet mogelijk is een betrouwbare uitspraak te doen over de mate waarin het meerjarig financieel kader uit de Hervormingsagenda Jeugd haalbaar is. Het belangrijkste argument is dat het ontbreekt aan prestatie-indicatoren om de voortgang op de besparingsdoelstellingen te monitoren. De ingeboekte bezuiniging op het jeugdzorgbudget vanaf 2026 hangt als een zwaard van Damocles boven alle partijen. Daarnaast werkt het meerjarig financieel kader ontmoedigend voor gemeenten die al een eind op weg zijn in de uitvoering. Tot slot is de start van de uitvoering van de Hervormingsagenda anderhalf jaar vertraagd.

De commissie heeft over de **haalbaarheid en houdbaarheid meerjarig financieel kader 2025 tot en met 2027** de volgende adviezen geformuleerd:

- De commissie adviseert het Rijk om tot 2028 de besparingen als PM-post in de rijksbegroting op te nemen. De commissie benadrukt dat het een rijksbrede verantwoordelijkheid is om dit op te vangen.
- De commissie roept Rijk en gemeenten op om de komende jaren tot reële en meetbare besparingsdoelstellingen, bijbehorende prestatie-indicatoren en monitoring te komen.
- Wanneer het inzicht uit de prestatie-indicatoren en de monitoring leidt tot zicht op de ontwikkeling van de besparingsdoelstellingen, kan de PM-post ingevuld worden.
- De commissie adviseert om voor de indexatie van het volume aan te sluiten bij de ontwikkeling van de verwachte reële groei van de totale netto zorguitgaven in de komende jaren. Voor 2025 bedraagt deze 4,7%.
- De commissie roept gemeenten op om het aanvullende budget dat volgens het meerjarig financieel kader voor de jaren 2026 tot en met 2028 beschikbaar komt, te benutten ter versterking van de sociale basis.

Bespiegelingen op een nieuw financieringsmodel jeugd vanaf 2028

De commissie heeft een aantal gedachten geformuleerd bij de ontwikkeling van een nieuwe financieringssysteem voor het jeugdstelsel:

- Bij de herijking van de besturing en het financieringsmodel moeten de afwegingen over inhoud en kosten gaan over: wat is het doel, welke maatregel is nodig en wat mag het kosten?
- Baseer de bekostiging op de mate van beleidsvrijheid voor gemeenten.
- Er is een noodzaak om te komen tot ex-post verevening waar een stimulerende werking vanuit gaat om tot een effectieve en doelmatige besteding van middelen te komen.
- Een vangnetconstructie met passende prikkels is wenselijk.
- Denk na over een passende bekostiging van de specialistische jeugdzorg, bijvoorbeeld met een algemeen en een specifiek deel.
- Overweeg om een deel van het macrobudget te reserveren voor het instellen van een innovatiefonds.

Beantwoording van de hoofdvraag

De commissie trekt de conclusie dat partners met volle overgave aan de slag zijn met de uitwerking van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd. Dat verdient veel complimenten. De commissie moedigt alle betrokkenen aan om hun intrinsieke motivatie te behouden en elkaar daarop te blijven aanspreken. Deze gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid legt de basis voor het opbouwen van vertrouwen.

Alle goede bedoelingen en inzet van zovelen ten spijt, heeft de commissie er onvoldoende vertrouwen in dat de huidige aanpak en voortgang van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, tot de beoogde effecten gaan leiden. Doorgaan op dezelfde weg is niet voldoende om een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel tot stand te brengen.

De commissie roept alle betrokkenen op om de adviezen van de commissie ter harte te nemen en hieraan opvolging te geven in de komende jaren. Met het realiseren van meer focus, slagkracht, realisme en data verwacht de commissie dat de Hervormingsagenda Jeugd de komende jaren echt tot betekenisvolle resultaten kan leiden. De kramp moet eruit, maar de druk moet erop blijven. De commissie dringt er bij de vijfhoekpartners op aan om voor de zomer van 2025 een routekaart uit te werken hoe opvolging en invulling te geven aan de adviezen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 20 juni 2023 boden de toenmalig staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de toenmalig minister voor Rechtsbescherming de [Hervormingsagenda Jeugd 2023 – 2028](#) aan de Tweede Kamer aan. De Hervormingsagenda Jeugd is het resultaat van een lang en intensief traject van afstemming tussen jongeren/cliëntenorganisaties, professionals, aanbieders, gemeenten en Rijk. Met de agenda hebben deze vijfhoekpartners¹ afspraken gemaakt om de jeugdzorg te verbeteren binnen een houdbaar kader voor de toekomst.

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering, kortgezegd: de jeugdzorg. Met deze decentralisatie werd nadrukkelijk een ander stelsel beoogd: de aanname was dat gemeenten vanwege hun lokale nabijheid en kennis van de context de jeugdhulp beter en efficiënter zouden kunnen organiseren. Daarbij kregen de gemeenten de beschikking over één budget. Op dit gedecentraliseerde budget was een korting toegepast. Al vrij snel na de decentralisatie kregen gemeenten te maken met forse kostenoverschrijdingen. Dit beeld werd bevestigd in een onderzoeksrapport dat in opdracht van betrokken ministeries en de VNG tot stand kwam.² In aanvulling op dit onderzoek besloten Rijk en gemeenten tot de instelling van de stuurgroep ‘maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet’. De stuurgroep kreeg de opdracht om maatregelen uit te werken, met het doel de uitgaven aan de jeugdzorg te beperken en het stelsel beheersbaarder te maken. Daarbij is – waar mogelijk – een inschatting gemaakt van het financiële effect. De stuurgroep pleitte in zijn rapport onder meer “voor een gezamenlijke Ontwikkelagenda van Rijk en gemeenten die een gezamenlijke veranderstrategie definieert met daaraan verbonden doelstellingen en te bereiken resultaten”.³ Aangezien Rijk en gemeenten niet tot overeenstemming kwamen over de vraag via welke combinaties van middelen en maatregelen het vastgestelde tekort het hoofd kon worden geboden, werd gezamenlijk de Commissie van Wijzen ingesteld. Deze arbitragecommissie deed in mei 2021 uitspraak.⁴ Naast de extra middelen die het Rijk in mei 2019 al ter beschikking had gesteld aan gemeenten voor de periode 2019 tot en met 2021, kwam de arbitragecommissie tot de uitspraak dat het Rijk voor 2022 het feitelijke tekort op de uitgaven voor de jeugdzorg diende te compenseren. Ook riep de commissie gemeenten en Rijk op voortvarend aan de slag te gaan met de inrichting en uitvoering van een Ontwikkelagenda 2022-2028.

Het advies van de Commissie van Wijzen en de talrijke onderzoeken en rapporten naar oorzaken en mogelijke oplossingen voor de knelpunten in de jeugdzorg, vormden het vertrekpunt voor de uiteindelijke Hervormingsagenda Jeugd 2023 – 2028. De vijfhoekpartners geven in de Hervormingsagenda aan dat er tien grote opgaven zijn: zes richten zich op het verbeteren van jeugdhulp en vier op het verbeteren van het jeugdhulpstelsel en de uitvoering daarvan in de praktijk. Conform het advies van de Commissie van Wijzen gaat de Hervormingsagenda gepaard met een besparing die oploopt tot € 1 miljard structureel vanaf 2026.

1) De vijfhoekpartners zijn: het Rijk (ministeries van VWS, JenV, BZK, Financiën, SZW en OCW), de gemeenten (vertegenwoordigd via de VNG), de aanbieders (BGZ), bestaande uit Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse GGZ en VGN), de professionals (SBJ, bestaande uit NVvP, NIP, LVVP, NVO, BPSW, BVjong, AJN, V&VN, LHV, NVK en FVB) en de cliëntenorganisaties en jongerenvertegenwoordigers (Ieder(in), MIND en NJR).

2) AEF, *Stelsel in groei; een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*, 15 december 2020.

3) Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet*, 8 april 2021.

4) Commissie van Wijzen Rijk | VNG budget Jeugdzorg, *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg*, 18 mei 2021.

In haar uitspraak gaf de Commissie van Wijzen tevens aan om “een onafhankelijke deskundigencommissie in te stellen met deskundigen op het gebied van jeugdzorg, openbare financiën en interbestuurlijke verhoudingen. Met als doel om zicht te krijgen op de implementatie en (structurele) opbrengsten van de maatregelen, zowel landelijk als voor een representatieve steekproef van gemeenten”. Conform deze uitspraak is in de Hervormingsagenda de instelling van “een commissie van deskundigen” opgenomen.

1.2 Opdracht aan de Deskundigencommissie

Op 1 april 2024 is de Commissie van Deskundigen Rijk|VNG Hervormingsagenda Jeugd (kortgezegd, de commissie) ingesteld. De commissie heeft tot taak “*onafhankelijk zwaarwegend advies uit te brengen aan partijen over de uitvoering van de maatregelen en de gepleegde inspanningen uit de Hervormingsagenda Jeugd, mede in relatie tot de uitgavenontwikkeling*”.

In het [instellingsbesluit](#)⁵ is aangegeven dat het advies van de commissie ingaat op:

- de beweging in het stelsel die de bij de Hervormingsagenda Jeugd betrokken Partijen met zowel elkaar, als met aanbieders, professionals en cliënten willen maken en die door de uitvoering van de voornemens en maatregelen dient te worden gerealiseerd;
- een beoordeling op basis van de afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd, de bijbehorende implementatieplannen, de inspanningen van Rijk en gemeenten en de bijbehorende opbrengsten, waarbij ook aandacht wordt besteed aan mogelijke knelpunten en de inspanningen van de andere partijen uit de vijfhoek, alsmede andere partijen die van belang zijn voor de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd;
- signalen en relevante ontwikkelingen die van belang zijn voor de ontwikkeling van de uitvoering en kosten van het jeugdzorgstelsel;
- omgang met een uitgavenontwikkeling die afwijkt van het overeengekomen meerjarig financieel kader.

De commissie is gevraagd voor 1 februari 2025 haar advies uit te brengen. De Hervormingsagenda spreekt over een “mid-term review” in januari 2025 en een advies in januari 2028.

1.3 Interpretatie van de opdracht

Uitgangspunten

Voor de uitvoering van de opdracht en het opstellen van voorliggend rapport heeft de commissie de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Partijen zijn volop bezig met de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd. De commissie heeft ervoor gekozen deze inspanningen te beoordelen in het licht van de bedoeling van de Hervormingsagenda: een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel.
- De commissie is uitgegaan van een waarderende onderzoeksbenadering. Dat betekent dat de commissie constructief-kritisch heeft gekeken naar de uitvoering, de gemaakte (financiële) afspraken en ontwikkelingen die van invloed zijn op het jeugdstelsel.
- De commissie heeft ervoor gekozen om de uitvoering van de Hervormingsagenda *als geheel* te beoordelen. Dat betekent dat de commissie zich primair heeft gericht op een *beoordeling van de voortgang op het niveau van ambities en doelen* uit de Hervormingsagenda.

5) In bijlage 1 is het Instellingsbesluit opgenomen.

- De commissie heeft gebruikgemaakt van de beschikbare monitoringsinformatie om te beoordelen in hoeverre *output* en *acties* nagekomen worden. Het stond de commissie vrij om aanvullend onderzoek te laten uitvoeren, maar gegeven de beperkte tijd tussen instelling van de commissie en de oplevering van dit rapport, achtte de commissie dit niet opportuun.
- De opdracht van de commissie bestaat uit twee delen: het eerste advies in januari 2025 en het eindadvies in januari 2028. Voor het eerste advies geldt het volgende:
 - De commissie typeert dit advies als een eerste procesevaluatie over de *inhoudelijke* voortgang: de implementatie van de maatregelen uit de Hervormingsagenda staat nog in de kinderschoenen; hierdoor is het beoordelen van de effecten van deze maatregelen nog niet of slechts beperkt aan de orde. Het gaat nu vooral om de vraag of het proces dat is ingezet voldoende vertrouwen geeft om de beoogde effecten te realiseren, en welke aandachtspunten de commissie daarbij wil meegeven. Het eindadvies van de commissie zal wel meer het karakter hebben van een beoordeling van beoogde effecten.
 - Wat de *interbestuurlijke en financiële verhoudingen* betreft, maakt de commissie in het voorliggende rapport onderscheid naar het geven van een advies over de inzet van financiële middelen en de bijbehorende risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten voor 2023/2024 en voor de komende jaren, en het formuleren van aandachtspunten bij de invulling van een nieuw financieringsmodel jeugd voor de langere termijn.

Terminologie

- De commissie hanteert in dit rapport de termen jeugdhulp en jeugdzorg. Jeugdhulp omvat alle vormen van hulp en ondersteuning, variërend van licht ambulant tot en met intensieve, zeer gespecialiseerde zorg in een al dan niet gesloten setting. Onder de term 'jeugdzorg' valt niet alleen jeugdhulp, maar ook jeugdbescherming en jeugdreclassering.
- De commissie hanteert in dit rapport de term 'jongeren'.
- Onder 'ouders' verstaat de commissie de brede groep ouders, opvoeders en pleegouders.

Hoofdvraag en deelvragen⁶

Op basis van de genoemde uitgangspunten heeft de commissie één hoofdvraag en zes centrale vragen geformuleerd.

Hoofdvraag

In hoeverre geeft de huidige aanpak en voortgang van de uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, voldoende vertrouwen om de beoogde effecten van de Hervormingsagenda Jeugd in de komende jaren te realiseren, in het licht van het meerjarig financieel kader?

Deelvragen

1. Hoe beoordeelt de commissie de huidige uitvoering van maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd met het oog op realisatie van de beoogde effecten in de komende jaren?
2. Waar zitten volgens de commissie de hefbomen in de uitvoering van maatregelen om de beoogde effecten te realiseren? Welke interventies werken al en welke interventies zijn nog nodig om tot versnelling en/of betere uitvoering te komen?
3. Hoe beoordeelt de commissie de afgesproken principes over de financiële risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten in het licht van beschikbare informatie over de uitgaven voor jeugdhulp?

6) In bijlage 2 is het volledige toetsingskader opgenomen.

4. Welke (tijdelijke) bijstellingen en interventies (naar redelijkheid en billijkheid) zijn volgens de commissie nodig en/of wenselijk in het licht van het meerjarig financieel kader? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor aanwending van de aanvullende middelen voor 2026 t/m 2028? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor een nieuw financieringsmodel jeugd?
5. Hoe beoordeelt de commissie de sturing op realisatie van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd en de betrokkenheid van partners bij dit proces?
6. Welke suggesties heeft de commissie rondom sturing en organisatie van het proces met het oog op tijdige realisatie van de beoogde effecten?

1.4 Werkwijze van de commissie

Inhoudelijke en technische briefings

Op verzoek van de commissie heeft in de periode april – juni 2024 een aantal inhoudelijke briefings plaatsgevonden. Direct betrokkenen binnen het ministerie van VWS en de VNG hebben de commissie bijgepraat over de ontstaansgeschiedenis van de Hervormingsagenda Jeugd en de inhoudelijke voortgang en dilemma's op de maatregelen uit de agenda. Daarnaast is in de briefings aandacht besteed aan de financiële afspraken die aan de Hervormingsagenda ten grondslag liggen. Tot slot is de commissie kort voor de zomer van 2024 en begin december bijgepraat over de uitgangspunten, ontwikkeling en voortgang van een nieuw financieringsmodel voor het jeugddomein.

Documentenanalyse

- In de afgelopen jaren zijn veel onderzoeken en rapporten verschenen over de staat van de jeugd in Nederland, de ontwikkeling van de vraag naar jeugdhulp, de knelpunten in het jeugdhulpstelsel en de uitgaven aan jeugdzorg. De commissie heeft kennisgenomen van diverse publicaties over deze onderwerpen.⁷
- In het kader van de monitoring van de voortgang van de Hervormingsagenda heeft de commissie inzicht gekregen in het implementatieplan, de voortgangsrapportages, de startfoto's van de VNG en de voortgangsmeter van de Hervormingsagenda Jeugd.
- De commissie heeft partners in het jeugdstelsel uitgenodigd om een position paper in te sturen waarin zij hun specifieke reflecties en aandachtspunten naar voren konden brengen. De commissie heeft in totaal twintig papers ontvangen.

Veldwerk

De commissie vond het van wezenlijk belang om betrokken partners, belanghebbenden en deskundigen ruimte te geven om hun inzichten en ervaringen met de commissie te delen. Dit heeft ertoe geleid dat de commissie gesprekken heeft gevoerd met een breed palet aan gesprekspartners. Alle gesprekspartners ontvingen voorafgaand aan het gesprek het toetsingskader van de commissie en de gespreksleidraad met daarin zowel algemene als specifieke vragen.

- De commissie heeft 15 rondetafelgesprekken gevoerd. De commissie voerde (meerdere) rondetafelgesprekken met elk van de vijfhoekpartners, met deskundigen en met partners in de jeugdbeschermingsketen.⁸
- De commissie heeft tien individuele gesprekken gevoerd.

7) In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van geraadpleegde documenten.

8) In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van alle gevoerde (rondetafel)gesprekken en de werkbezoeken.

- De commissie heeft ervoor gekozen om ook een aantal werkbezoeken af te leggen. In afstemming met de VNG is gekozen voor de gemeenten Amersfoort, Brummen en Groningen. In elk van deze gemeenten heeft de commissie met een delegatie van lokale jeugdhulppartners en betrokkenen gesproken.
- De commissie heeft in Groningen een bezoek gebracht aan een gespecialiseerde jeugdhulporganisatie, mede in het licht van de af- en ombouw van de gesloten jeugdzorg.

Klankbordgroep

De commissie heeft direct na haar instelling besloten om een klankbordgroep van jongeren te verbinden aan de werkzaamheden van de commissie. In overleg met de commissie heeft de Nationale Jeugdraad (NJR) de klankbordgroep samengesteld. Deze bestond uit zes jongeren met uiteenlopende ervaringsdeskundigheid in de jeugdhulp of met specifieke belangstelling voor de opgaven in de jeugdhulp. De klankbordgroep heeft zijn bespiegelingen gegeven op het toetsingskader, de rode draden uit de gevoerde gesprekken en op de conceptconclusies en -adviezen.

Informerende opdrachtgevers

De commissie heeft ervoor gekozen de opdrachtgevers – ministerie van VWS en VNG – op drie momenten in het proces te informeren over de voortgang van de opdrachttuitvoering en om reacties op te halen. Begin september heeft de commissie het toetsingskader met de opdrachtgevers vastgesteld. Eind november heeft de commissie de rode draden uit haar veldwerk gedeeld. Tot slot heeft de commissie medio januari 2025 de richting van haar conceptconclusies en -adviezen aan een brede delegatie van rijksdirecteuren en betrokkenen vanuit de VNG gepresenteerd. Aansluitend heeft de commissie ook met de partners van het bestuurlijk overleg Jeugd en het bestuurlijk overleg Rijk|gemeenten de richting van haar conclusies en adviezen gedeeld. De reflecties uit deze gesprekken heeft de commissie gewogen om tot haar definitieve rapport te komen.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 schetst het kader waarbinnen de commissie haar opdracht heeft uitgevoerd. Naast een beknopte beschrijving van de hoofdpunten van de Hervormingsagenda Jeugd staan in dit hoofdstuk diverse cijfers en tabellen die de commissie heeft gebruikt om tot haar conclusies en adviezen te komen. In hoofdstuk 3 beschrijft de commissie de rode draden die zij heeft opgehaald uit de individuele en rondetafelgesprekken en de werkbezoeken. Het zijn constatering, meningen, ervaringen, oordelen en suggesties van de gesprekspartners. De duiding van deze rode draden volgt in de hoofdstukken daarna. In hoofdstuk 4 presenteert de commissie haar conclusies, reflecties en adviezen op de inhoud van en de sturing op de Hervormingsagenda Jeugd. In hoofdstuk 5 volgen de conclusies, reflecties en adviezen op de financiële afspraken die aan de Hervormingsagenda ten grondslag liggen. De commissie sluit dit rapport in hoofdstuk 6 af met een slotbeschouwing; daarin beantwoordt ze de hoofdvraag die aan haar opdracht ten grondslag ligt.

In de bijlagen van dit rapport zijn het instellingsbesluit van de commissie, het opgestelde toetsingskader, een overzicht van geraadpleegde documenten, een overzicht van gesprekspartners, en de samenstelling van de commissie, het secretariaat en de klankbordgroep opgenomen.

2. Achtergronden

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst het kader waarbinnen de commissie haar opdracht heeft uitgevoerd. De commissie gaat achtereenvolgens in op:

- De inhoudelijke en financiële afspraken (op hoofdlijnen) die in de Hervormingsagenda Jeugd zijn gemaakt;
- De inzet van jeugdzorg en de uitgavenontwikkeling in de afgelopen jaren.

In dit hoofdstuk zijn diverse teksten, tabellen en figuren opgenomen. Het laat zien van welke informatie de commissie gebruik heeft gemaakt om te komen tot haar conclusies, reflecties en adviezen.

2.2 Inhoud en financiële afspraken Hervormingsagenda Jeugd

Inhoudelijke afspraken

Het wenkend perspectief

Tabel 1: Uitgangspunten van het wenkend perspectief in de Hervormingsagenda Jeugd

Uitgangspunt	Toelichting
1. Een inclusieve samenleving waarin iedereen, ongeacht kwetsbaarheid of beperking, kan meedoen	Voor jeugdigen en gezinnen die dat nodig hebben, is passende en tijdige hulp en ondersteuning beschikbaar. Deze hulp komt eerst vanuit het eigen netwerk en de context van jeugdigen, en wordt waar nodig aangevuld met extra expertise.
2. Vertrouwen in en versterking van de directe leefomgeving en sociale basis	Een goede laagdrempelige publieke infrastructuur die jeugdigen en ouders helpt om mee te doen, en hun vragen over opvoeden en opgroeien in de dagelijkse contacten bespreekbaar te maken. Zo worden die vragen over opvoeden en opgroeien zoveel mogelijk opgelost of hanteerbaar gemaakt in het dagelijks leven. Dit vraagt een gerichte en doordachte aanpak op preventie.
3. Passende ondersteuning voor jeugdigen en ouders buiten het eigen netwerk	In de wijk is een laagdrempelig, kwalitatief goed, lokaal team beschikbaar (met stevige relaties met specialistische jeugdhulp voor als dat nodig blijkt) dat samen met jeugdigen en hun ouders goed beziet wat nodig is, verbindingen legt met het bestaande informele en formele netwerk rondom de jeugdigen, maar zelf ook hulp kan bieden.
4. De geboden jeugdhulp is passend en zo 'thuis' en/of dichtbij mogelijk	De juiste zorg wordt op de juiste plek en op juiste moment geboden door de juiste professional (' <i>matched care</i> '). Het is waarde gedreven: zorg is op de eerste plaats doelgericht, voldoet aan de stand van wetenschap en praktijk, heeft meerwaarde voor de jeugdige (en/of gezin), met daarnaast een doelmatige inzet van mensen en middelen. Passende zorg komt samen met, en gezamenlijk rondom, de jeugdige tot stand. Indien mogelijk en wenselijk, wordt de zorg of hulp weer afgeschaald.

- | | |
|---|--|
| <p>5. Jeugdhulp, zowel voor lichte als voor zware problematiek, sluit altijd aan bij de leefwereld van jeugdigen en de omgeving waarin zij zich bevinden.</p> | <p>Het betrekken van ervaringsdeskundigheid en informele netwerken is hierbij van belang. De regie ligt zoveel mogelijk bij de jeugdige en het gezin; zij zitten aan het stuur. Juist waar de hulpvraag meervoudig en/of complex is, is een levensbrede aanpak nodig vanuit meerdere domeinen.</p> |
|---|--|

Bron: Hervormingsagenda Jeugd, *Wenkend perspectief voor jeugdigen en gezinnen* (paragraaf 1.2)

De maatregelen

Tabel 2: Overzicht van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd

Maatregel Hervormingsagenda	Toelichting
Reikwijdte: jeugdhulpplicht voor de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen	Jeugdhulp moet beschikbaar zijn voor jeugdigen en gezinnen in de meest kwetsbare situaties. Nu ontvangt deze groep onvoldoende passende jeugdhulp. Ombuiging hiervan vraagt een gerichte aanpak: naast verbetering van de kwaliteit van de zorg, moet het voor jeugdigen en hun ouders helder zijn waarvoor ze in het kader van jeugdhulp bij de overheid terecht kunnen en waarvoor niet. Niet elke hulpvraag behoeft een zorgantwoord. Met beperkte hoeveelheid mensen en middelen moeten scherpe keuzes gemaakt worden wie in aanmerking komt voor professionele jeugdhulp (goede brede analyse), waarbij de meest kwetsbaren altijd geholpen moeten worden.
Jeugdhulp steviger verbinden aan aanpalende domeinen zoals het onderwijs, volwassenen-ggz en bestaanszekerheid	Het is van belang dat de problemen in de context van het gezin worden opgepakt. Daarom is het van belang bestaans-, inkomens- en woonzekerheid te versterken, participatie te bevorderen en kansenongelijkheid tegen te gaan. Dit vraagt om ondersteuning van kind en gezin en investeringen in aanpalende domeinen zoals het onderwijs, volwassenen-ggz en bestaanszekerheid zowel door het Rijk als door gemeenten. Dit vraagt ook om goede afspraken over de grenzen van domeinen heen over rollen en verantwoordelijkheden. Het is daarbij van belang dat de hulpvraag van de jeugdige en het gezin ook echt wordt gehoord en dat er mét hen een aanpak wordt ontwikkeld.
Stevige lokale teams en toegang	Jeugdigen en hun ouders moeten voor jeugdhulp laagdrempelig en dicht bij huis terecht kunnen. We willen dit onder meer bereiken door in te zetten op stevige lokale teams met voldoende kennis en expertise en verbinding met specialistische hulp. Die ook zelf lichte hulp verstrekken, gericht op het versterken van het gewone leven en de veerkracht van gezinnen en jongeren. Dit in goede verbinding met de lokale voorzieningen die beschikbaar zijn voor het brede sociaal domein; en verder in verbinding met welzijn, (kinder)opvang en onderwijs; daarnaast met volwassenen-ggz en ggz-ondersteuning, die bij voorkeur ook in de wijk aanspreekbaar en inzetbaar is.

Terugdringen residentiële jeugdhulp: zo thuis mogelijk	We zetten in op het voorkomen van residentiële jeugdhulp om te zorgen dat jeugdigen die jeugdhulp nodig hebben ook dan zo thuis mogelijk kunnen opgroeien. Waar residentiële jeugdhulp toch nodig is gaan we deze verder transformeren naar een zo thuis mogelijke, regionaal georganiseerde kleinschalige vorm. Kleinschaligheid biedt meer kans op een veilig en positief leefklimaat, maatwerk en onvoorwaardelijk wonen. Dit vereist landelijke regie, een adaptieve veranderstrategie met partners en de bereidheid op basis van de realisatie het plan bij te stellen.
Kwaliteitsverbetering en blijvend leren	Kennis over wat werkt in de jeugdhulp is versnipperd en wordt beperkt toegepast. Er zijn veel richtlijnen en kaders maar die sluiten niet altijd op elkaar aan en worden niet door iedereen onderschreven. Het is de ambitie dat in 2028 de jeugdhulp kan bouwen op een stevige gezamenlijke structuur en cultuur waarin voortdurend leren en veranderen vanzelfsprekend is, van een substantieel deel van de jeugdhulp is vastgesteld wat aantoonbaar werkt en dit aantoonbaar in de praktijk wordt toegepast, en dat hetgeen dat aantoonbaar niet werkt aantoonbaar niet wordt toegepast en voor belangrijke delen van de jeugdhulp kwaliteitskaders bestaan.
Verbeteren van de organisatie en inkoop van specialistische jeugdzorg	(hoog)specialistische jeugdzorgvormen zijn onvoldoende of niet tijdig beschikbaar. Dergelijke zorg kan het beste op regionaal niveau of op landelijk niveau worden georganiseerd en ingekocht. Nu is dit te vrijblijvend georganiseerd. Zicht op de beschikbaarheid van (hoog)gespecialiseerde jeugdzorgvormen is onvoldoende en er zijn onvoldoende instrumenten om in te grijpen. Gemeenten werken met verschillende inkoopprocedures en contractvoorwaarden. Dat leidt tot zeer hoge uitvoeringslasten. Ook is onvoldoende zicht op de te verwachten en benodigde ontwikkelingen in vraag en aanbod van (hoog)specialistische jeugdzorg en transformatie ervan. Hierdoor is het niet goed mogelijk adequaat op die ontwikkelingen en noodzakelijke transformatie in te springen. Daarom zijn maatregelen nodig die zien op verplichte regionale samenwerking en regionaal contracteren, landelijk contracteren en het verminderen van uitvoeringslasten van zowel gemeenten als jeugdzorgaanbieders (jeugdhulpaanbieders en GI's).
Eenvoudigere uitvoering en inkoop, minder administratieve lasten en aanpak negatieve effecten marktwerking	Professionals moeten zich kunnen richten op het daadwerkelijk verlenen van jeugdzorg. Hiervoor is het nodig dat de uitvoering en inkoop worden vereenvoudigd en negatieve effecten van marktwerking worden aangepakt. Veel aspecten in de uitvoering staan uniforme taal en aanpak in de regio of zelfs in het land toe conform de landelijk overeengekomen standaarden. We werken daarom toe naar vormen van contractering en partnerschap die in lijn liggen met de doelen en waarden uit de Jeugdwet en deze agenda. We gaan de inkoop van jeugdzorg verdergaand vereenvoudigen. Daarnaast zetten we in op een landelijke, niet-vrijblijvende en vergaande standaardisatie van contracten, contractmanagement en verantwoordingswijze. De prioriteit zal daarbij liggen bij jeugdzorg die straks verplicht regionaal en landelijk zal worden ingekocht.

Verbeteren inzicht in het functioneren van het jeugdstelsel met data en monitoring

Voor tijdig (bij)sturen en leren binnen het jeugdstelsel is het essentieel goed zicht te hebben op de ontwikkelingen binnen het stelsel en de inhoudelijke, kwantitatieve en financiële effecten van beleid en *best practices*. Dit is ook van belang om politiek en maatschappelijk het gesprek te voeren over wat jeugdzorg moet zijn. Momenteel wordt vanuit meerdere bronnen centrale data over het functioneren van het jeugdstelsel ontsloten. De ambitie is te komen tot betere kwaliteit en beschikbaarheid van data en een betere landelijke integrale monitoring, die inzicht genereert in de werking van het jeugdstelsel over de jaren heen. De monitoring heeft als doel het functioneren van het stelsel in beeld te brengen op de doelen kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid.

Bron: Hervormingsagenda Jeugd, Hoofdstuk 2.

Financiële afspraken Hervormingsagenda Jeugd

Hoofdpunten uitspraak Commissie van Wijzen

De Commissie van Wijzen heeft in mei 2021 uitgesproken dat het Rijk voor 2022 het feitelijk tekort op de uitgaven voor de jeugdzorg moet compenseren, *“neerwaarts gecorrigeerd voor de accresbijstelling van 41 miljoen euro en de incidentele middelen voor 2022 van 300 miljoen euro, en geïndexeerd met de accrespercentages voor de periode 2020-2022, dat wil zeggen respectievelijk 4,62%, 3,71% en 3,65%. Hierbij wordt uitgegaan van het gemiddelde van de bandbreedte van het feitelijke tekort, dat wil zeggen 1.7 miljard euro. Voor 2022 resulteert dan een bedrag van 1.9 miljard euro. Na correctie met 341 miljoen euro resulteert voor 2022 een bedrag van 1.56 miljard euro als basis. [...] Na 2022 wordt voor ieder volgend jaar het door het Rijk aan het Gemeentefonds toe te voegen bedrag van 1.9 miljard euro wederom aangepast met het accrespercentage van het Gemeentefonds en gecorrigeerd met 41 miljoen euro en verminderd met de opbrengsten van dat jaar van de maatregelen uit het akkoord van 22 april [2021] en de Ontwikkelagenda.”*

De financiële afspraken in de Hervormingsagenda

Tabel 3: Meerjarig financieel kader Hervormingsagenda Jeugd

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. Middelen reeds beschikbaar gesteld door het Rijk vanuit AU, IU en VWS-begroting (prijsspeil 2023, stand Voorjaarsnota 2023)	6.273	6.383	6.444	5.955	4.830	4.824	4.826
2. Nog beschikbaar te stellen aanvullende middelen					367	300	300
2a. Reeks Commissie van Wijzen					1.828	1.828	1.828
2b. Maatregelen Hervormingsagenda	-214	-374	-374	-374	-961	-1.017	-1.017
2c. Maatregelen coalitieakkoord			0	-500	-500	-511	-511
3. Indexatie (volume-accres)		195	393	554	213	213	213
4. Indexatie (LPO)	2023 is verwerkt in reeks AU en IU. LPO-indexatie voor de jaren na 2023 wordt jaarlijks verwerkt.						
Budgetreeks HA (1, 2, 3)	6.273	6.578	6.836	6.510	5.409	5.337	5.339
Waarvan:							
Uitvoeringskosten	9	9	9	9	9	9	9
Investeringskosten		87	198	235	246	243	197

Bron: Hervormingsagenda Jeugd, *Meerjarig financieel kader HA* (bijlage 1).

Tabel 4: Overzicht van de aard en omvang van de besparingsdoelstellingen uit de Hervormingsagenda Jeugd

	Verantwoordelijkheidsverdeling Rijk en VNG									1 mrd besparingsdoelstelling	
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2030	Structureel	Raming met meer onzekerheden omgeven	Maatregel haalbaar
Versterken normale leven/veerkracht jeugdigen en hun omgeving (B16)	Rijk en VNG	-	-24	-49	-73	-97	-121	-121	-121	-60	-61
Afbakening reikwijdte (B2)	Rijk en VNG	-67	-67	-67	-210	-210	-210	-210	-210	-210	
Invoeren doorbraakmethode (B15)	VNG	-101	-101	-101	-101	-101	-101	-101	-101	-75	-26
Brede invoering jeugdconsulenten bij de huisarts (AEF rapport, bijlage E, 1)	VNG	-75	-75	-75	-88	-88	-88	-88	-88		-88
Beperking verwijzingen naar ongecontracteerd aanbod (B12)	VNG	-49	-49	-49	-49	-49	-49	-49	-49		-49
Regionalisering (B3)	Rijk en VNG	+13	+13	+13	+11	+4	-6	-6	-6		-6
Voorkomen en verkorten residentiële zorg (B17)	Rijk en VNG	+15	+6	-7	-32	-67	-74	-74	-74	-37	-37
Frietiekosten voorkomenn en verkorten residentiële zorg (B17)		+2	+47	+72	+60	+65	+28	-	-		
Normaliseren voogdijondersteuning (B18)	Rijk en VNG	-6	-6	-6	-26	-26	-26	-26	-26		-26
Selectie en contractering (B5) (gecorrigeerd voor interferentie B6)	VNG	+1	-3	-6	-7	-7	-7	-7	-7		-7
Tariefdifferentiatie (B6)	Rijk en VNG	-12	-14	-16	-17	-24	-24	-24	-24		-24
Standaardisatie uitvoering (B23)	Rijk en VNG	-112	-112	-112	-224	-224	-224	-224	-224		-224
Vereenvoudiging productcodes (BV)	VNG	+1	-3	-6	-7	-7	-7	-7	-7		-7
Correctie begrotingsstand		-37	-37	-37	-37	-37	-37	-37	-37		-37
Investerings kwaliteitsagenda en kwaliteitscyclus	Rijk en VNG	+4	+7	+9	+12	+13	+13	+22	+22		
Kasschuif		+28	+69	+119	-101	-97	-18	-	-		
Totaal incl. investeringen en technische mutaties		-374	-374	-374	-961	-1017	-1017	-1018	-1018	-382	-658

* Bij de uitvoering van deze maatregelen zijn uiteraard ook andere partijen noodzakelijk. Dit geldt in het bijzonder voor partijen die bij verwijzing een rol spelen. Deze tabel focust alleen op verantwoordelijkheidsverdeling Rijk en VNG.

Bron: Hervormingsagenda Jeugd, *Maatregelentabel en verantwoordelijkheidsverdeling* (bijlage 2).

Verantwoordelijkheids- en risicoverdeling tussen Rijk en VNG

Ten aanzien van de besparingsdoelstellingen is een verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en VNG afgesproken. Voor een aantal besparingsdoelstellingen is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en VNG. Daarnaast zijn er doelstellingen waar alleen Rijk of alleen VNG de verantwoordelijkheid voor draagt. In onderstaande tabel is deze verdeling weergegeven.

Tabel 5: Verantwoordelijkheidsverdeling Rijk en VNG voor besparingsdoelstellingen

Verantwoordelijkheid	Bedrag haalbaar (totaal, € miljoen)	Bedrag onzeker (totaal, € miljoen)	Totaal (als % van € 658 + € 382 miljoen)
Rijk en VNG	378	307	66%
Rijk	0	0	0%
VNG	243	75	31%
Correctie begrotingsstand	37		4%
Totaal	658	382	100%

Bron: Ontleend aan: Hervormingsagenda Jeugd, *Maatregelentabel en verantwoordelijkheidsverdeling* (bijlage 2).

2.3 Inzet van jeugdzorg en uitgavenontwikkeling

Inzet van jeugdzorg

In deze paragraaf heeft de commissie diverse tabellen opgesteld met kerncijfers over inzet van jeugdzorg. De gegevens zijn ontleend aan data van het CBS.

Aantal en aandeel in jongeren in jeugdzorg

Tabel 6: Aantal en aandeel jongeren in jeugdzorg (periode 2021 – 1^{ste} half jaar 2024)

Perioden	2021	2022	2023	1 ^{ste} half jaar 2024
1. Totaal jeugdzorg (0-23 jaar)*	469.705	476.560	489.895	403.180
2. Totaal jeugdhulp zonder verblijf	433.835	443.695	458.900	371.225
3. Totaal jeugdhulp met verblijf	45.580	43.630	43.015	35.525
4. Totaal jeugdbescherming	41.235	38.765	35.720	30.375
5. Totaal jeugdreclassering	7.975	7.475	7.665	6.700

*) Toelichting: Een jongere kan meerdere trajecten hebben met verschillende vormen van jeugdzorg. Om die reden is de optelling van de regels 2, 3, 4 en 5 groter dan de telling in regel 1.

Bron: CBS, kerncijfers over jeugdzorg, StatLine, 31 oktober 2024.

Aandeel jongeren in jeugdzorg naar leeftijdscategorie

Tabel 7: Aandeel jongeren (0-23 jaar) in jeugdzorg naar leeftijdscategorie (periode 2021 – 1^{ste} half jaar 2024)

Totaal jeugdzorg	2021	2022	2023	1 ^{ste} half jaar 2024
Aandeel 0-4 jaar	6,8%	6,7%	6,1%	5,2%
Aandeel 4-12 jaar	48,9%	48,1%	48,3%	47,5%
Aandeel 12-18 jaar	40,5%	41,4%	41,8%	43,0%
Aandeel 18-23 jaar	3,8%	3,7%	3,8%	4,3%

Bron: CBS, kerncijfers over jeugdzorg, StatLine, 31 oktober 2024.

Aandeel jongeren in jeugdzorg

Tabel 8: Aandeel jongeren (0-18 jaar) in jeugdzorg (periode 2021 – 1^{ste} half jaar 2024)

Aandeel jongeren in jeugdzorg t.o.v. totale populatie	2021	2022	2023	1 ^{ste} half jaar 2024
Totaal jongens en meisjes (0-18 jaar)	3.311.222	3.300.844	3.313.102	3.303.345
Aantal jongeren (tot 18 jaar) in jeugdzorg	451.980	459.010	471.335	385.760
Aandeel jongeren (tot 18 jaar) in jeugdzorg	13,7%	13,9%	14,2%	11,7%

Bron: CBS, kerncijfers over jeugdzorg, StatLine, 31 oktober 2024.

Herhaald beroep op jeugdhulp

Tabel 9: Herhaald beroep op jeugdhulp (periode 2021 – 1^{ste} half jaar 2024)

	2021	2022	2023	1 ^{ste} half jaar 2024
Aandeel herhaald beroep in totaal begonnen trajecten	26,1%	25,9%	25,5%	28,7%

Bron: CBS, kerncijfers over jeugdzorg, StatLine, 31 oktober 2024.

Aandeel verwijzers jeugdhulp

Tabel 10: Aandeel verwijzers naar jeugdhulptrajecten (periode 2021 – 1^{ste} half jaar 2024, in procenten)

Verwijzer	2021	2022	2023	1 ^{ste} half jaar 2024
Gemeenten	32	33	33	34
Huisartsen	35	35	35	35
Jeugdartsen	3	3	3	3
Gecertificeerde Instellingen (GI's)	9	9	8	8
Medisch specialisten	5	4	5	5
Rechters	0,4	0,4	0,3	0,3
Geen verwijzer	15	15	15	14
Verwijzer onbekend	0,8	0,5	0,5	0,5

Toelichting: er is geen informatie beschikbaar over de aard en omvang van de jeugdhulptrajecten per verwijzer.

Bron: CBS, kerncijfers over jeugdzorg, StatLine, 31 oktober 2024.

Uitgavenontwikkeling jeugdzorg

In deze paragraaf heeft de commissie diverse tabellen opgenomen die zijn gepresenteerd in onderzoeken, rapporten en/of documenten die aan de Tweede Kamer zijn verzonden.

Verdeelmodel Gemeentefonds voor jeugd en sociale basisvoorzieningen

De verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds is gebaseerd op geobjectiveerde kostenniveaus van een groot aantal gemeenten per taakgebied, afgestemd op hun relevante structuurkenmerken. Deze geven een indicatie van de structurele uitgaven die in de praktijk nodig zijn om een gemiddeld voorzieningenniveau te realiseren met een efficiënte uitvoering van de taken. In de Begrotingsstaten 2024 en 2025 is het verdeelmodel voor individuele voorzieningen jeugd en sociale basisvoorzieningen (niet alleen jeugd) afgezet tegen de netto lasten van gemeenten.

Tabel 11: Inkomsten en uitgaven op basis van het verdeelmodel Gemeentefonds voor individuele voorzieningen jeugd (begrotingscijfers 2023 en 2024)

Individuele voorzieningen jeugd	2023	2024
Inkomsten uit verdeelmodel (%)	15,6	15,4
Netto lasten / uitgaven gemeenten (%)	14,3	13,8
Verschil (in procentpunten)	1,2	1,5

Bronnen: Ministerie van BZK en ministerie van Financiën, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds voor het jaar 2024 en 2025*, Memorie van Toelichting, bijlage 5 Periodiek Onderhouds Rapport (POR).

Tabel 12: Inkomsten en uitgaven op basis van het verdeelmodel Gemeentefonds voor sociale basisvoorzieningen (begrotingscijfers 2023 en 2024)

Sociale basisvoorzieningen (let wel, niet alleen jeugd)	2023	2024
Inkomsten uit verdeelmodel (%)	9,9	9,9
Netto lasten / uitgaven gemeenten (%)	11,6	11,9
Verschil (in procentpunten)	-1,6	-2,0

Bronnen: Ministerie van BZK en ministerie van Financiën, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds voor het jaar 2024 en 2025*, Memorie van Toelichting, bijlage 5 Periodiek Onderhouds Rapport (POR).

AEF heeft in 2021 nader onderzoek gedaan naar het verdeelmodel sociaal domein in het Gemeentefonds. Daarin zijn de maatstaven die gebruikt worden voor het verdeelmodel, geactualiseerd. Voor het cluster jeugd blijkt uit een steekproef onder gemeenten dat het voorkeursmodel leidt tot een verklaringsgraad van 80% op basis onderstaande criteria. De verklaringsgraad laat zien in welke mate het model zich verhoudt tot de kosten per inwoner.

- aantal huishoudens met een laag inkomen (met drempel) (verdeelt 73% van totaal budget);
- aantal jongeren <18 (verdeelt 20%);
- regionale centrumfunctie (verdeelt 15%);
- omgevingsadressendichtheid (minus 8%).

Bron: AEF, *Nader onderzoek herijking Gemeentefonds sociaal domein*

Uitgaven en beschikbaar budget jeugdzorg

Tabel 13: Overzicht uitgaven, beschikbaar budget en overschot/verlies op jeugd (2015 – 2024, in € miljoen)

Jaren	Uitgaven maatwerkvoorzieningen	Uitgaven meerkosten voorliggend veld	Beschikbaar budget vanuit Gemeentefonds	Overschot / verlies
2015	3.198	386	3.757	173
2016	3.264	496	3.651	- 109
2017	3.853	587	3.578	- 862
2018	4.311	624	3.715	- 1.220
2019	4.729	655	4.252	- 1.132
2020	5.029	719	4.382	- 1.366
2021	5.371	807	5.059	- 1.119
2022	5.600	921	6.273	- 248
2023	6.185	1.037	6.594	- 628
2024	6.852	1.214	7.238	- 828

Bron: Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024, 1 november 2024.*

Analyse uitgaven en beschikbaar budget

Tabel 14: Overzicht uitgaven jeugd en inkomsten volgens meerjarig financieel kader en het verdeelmodel Gemeentefonds (2023)

2023	Totaal (€)
1. Uitgaven maatwerkvoorzieningen Jeugd	6.185.000
2. Inschatting meerkosten voorliggend veld	1.037.000
3. Totale uitgaven (regel 1 + regel 2)	7.222.000
4. Beschikbaar budget op basis van meerjarig financieel kader Hervormingsagenda Jeugd	6.594.000
5. Inkomsten Individuele voorzieningen Jeugd volgens verdeelmodel algemene uitkering Gemeentefonds	6.776.122
6. Inkomsten sociale basisvoorzieningen volgens algemene uitkering Gemeentefonds	4.591.949

Bronnen: regel 1 t/m 4: Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024, 1 november 2024*; regels 5 en 6: Ministerie BZK, *Rekenmodel meicirculaire 2023 – uitkeringsjaar 2023*, mei 2023.

Analyse uitgaven en beschikbaar budget naar gemeenten

Om een beeld te krijgen in hoeverre gemeenten uitkomen met het budget voor jeugdzorg, heeft het ministerie van VWS een analyse gemaakt op basis van de lv3-data (financiële verantwoording gemeenten), het meerjarig financieel kader van de Hervormingsagenda Jeugd en de verdeling van de algemene uitkering van het Gemeentefonds (cluster Jeugd). Deze analyse is indicatief. Allereerst omdat niet voor alle gemeenten data beschikbaar zijn over de meerkosten voorliggend veld; daarom is voor de analyse de landelijke verhouding maatwerk/meerkosten voorliggend veld gebruikt. Daarnaast worden op landelijk niveau geen budgetten vastgelegd voor jeugdzorg per gemeente. De analyse geeft daarmee een eerste beeld in hoeverre gemeenten uitkomen met het beschikbare budget en de verschillen hierin tussen gemeenten.

Tabel 15: Overzicht aantal en aandeel gemeenten met overschot/tekort op inkomsten voor jeugd (individuele maatwerkvoorzieningen en meerkosten voorliggend veld) op basis van het meerjarig financieel kader (2023)

2023	Aantal gemeenten	Aandeel gemeenten
Overschot	126	37%
Tekort tot 10%	49	14%
Tekort tot 20%	70	20%
Tekort tot 30%	35	10%
Tekort van meer dan 30%	62	18%
Totaal	342	100%

Bijstelling beschikbaar budget

Voor de jaren 2023 en 2024 heeft het Rijk het beschikbaar gestelde budget vanuit de algemene uitkering, incidentele uitkering en VWS-begroting bijgesteld ten opzichte van de afspraken uit het meerjarig financieel kader. De Hervormingsagenda had als stand de Voorjaarsnota 2023. Er zijn sindsdien twee soorten wijzigingen geweest (bron: Ministerie van VWS):

- Jaarlijks wordt indexatie (zowel lonen/prijzen als volume) voor jeugd toegerekend en toegevoegd aan het budget.
- Er zijn jaarlijks diverse toevoegingen aan het Gemeentefonds, die ook deel uitmaken van het jeugdbudget.

Tabel 16: Overzicht beschikbare budget volgens het meerjarig financieel kader en het feitelijk beschikbaar budget (2022 tot en met 2024)

Beschikbaar budget vanuit het Rijk (in mln €)	2022	2023	2024
Meerjarig financieel kader	6.272	6.578	6.836
Feitelijk beschikbaar budget	6.273	6.594	7.238
Verschil	-	16	402

Bronnen: Regel 1: Hervormingsagenda Jeugd, *Meerjarig financieel kader HA* (bijlage 1); regel 2: Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024*, 1 november 2024.

Saldo gemeenten van begrote baten en lasten op het taakveld 'maatwerk jeugd'

Tabel 17: Verschil tussen begroot en gerealiseerd saldo op het taakveld maatwerk jeugd, voor alle gemeenten (2017 tot en met 2023, in € miljoen)

Jaren	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Maatwerk Jeugd	- 620	- 900	- 883	- 671	- 679	- 513	- 667

Bron: Ministerie van BZK, *Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2024*, 30 september 2024.

In de toelichting bij deze cijfers is het volgende opgenomen: "Gemiddeld vallen de netto lasten van maatwerk jeugd 17% hoger uit in de realisatie dan in de begroting. Dit percentage daalt al wel een aantal jaar. In 2019 waren de netto lasten in realisatie 23% hoger, in 2022 was dit 10% en in 2023 12%. Opvallend is verder dat de begrote netto lasten van alle jaren sinds 2019 ongeveer gelijk zijn aan de gerealiseerde netto lasten van twee jaar geleden. Dat betekent dat gemeenten bij de begroting telkens zijn uitgegaan van een daling in lasten in reële termen, die bij de realisatie niet uitkwam" (Bron: Ministerie van BZK, *Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2024*, 30 september 2024).

Arbeidsmarkttekort jeugdzorg

Eind 2024 waren er 36.800 mensen werkzaam in de jeugdzorg. Naar verwachting bedraagt in 2034 het arbeidsmarkttekort in de jeugdzorg 5.500 mensen (Bron: Prognosemodel Zorg en Welzijn, Jeugdzorg, [Stories Dashboard - Jeugdzorg \(JZ\)](#) - Nederland).

3. Rode draden uit de gesprekken

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteert de commissie de rode draden die zij heeft opgehaald uit de individuele en rondetafelgesprekken en de werkbezoeken. Het zijn constatering, meningen, ervaringen, oordelen en suggesties van de gesprekspartners. Het kan zijn dat andere betrokkenen een ander perspectief hebben dan dat de commissie in de gesprekken heeft gehoord. De commissie heeft in de gesprekken geen hoor- en wederhoor toegepast. De duiding van de rode draden heeft de commissie opgenomen in de navolgende hoofdstukken.

Achtereenvolgens geeft de commissie in dit hoofdstuk aandacht aan:

- De inhoud van de Hervormingsagenda;
- De sturing op de Hervormingsagenda;
- De financiering van de jeugdzorg en de besparingsmogelijkheden.

3.2 De inhoud van de Hervormingsagenda

In deze paragraaf gaat de commissie in op de volgende onderwerpen:

- Reflecties op de Hervormingsagenda Jeugd;
- Reikwijdte van de Jeugdwet;
- Invloed van maatschappelijke ontwikkelingen;
- Jeugd- en gezinsbrede aanpak;
- Afbouw jeugdzorgPlus;
- Samenhang met Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming en met Kwaliteit en Blijvend Leren;
- Spanningsvelden op inhoud en op samenwerking.

Reflecties op de Hervormingsagenda Jeugd

Positieve geluiden over het bestaan en het doorzetten van de Hervormingsagenda Jeugd

De commissie stelt vast dat alle vijfhoekpartners steun uitspreken voor het feit dat de Hervormingsagenda Jeugd er is. De Hervormingsagenda is een belangrijke impuls en staat ook inhoudelijk niet ter discussie. Gesprekspartners geven verschillende positieve punten aan. Een aantal gesprekspartners merkt op dat het belangrijk is dat de regionale benadering een plaats in de agenda heeft gekregen; dit biedt een kans om de inkoop gezamenlijk anders in te richten. Ook de verbinding die de agenda maakt tussen jeugd en onderwijs en de aandacht voor preventie en armoede zijn volgens velen goed. De oproep is wel om daar steviger op door te pakken. Ook het manifest (uit januari 2024) dat jeugdbeleid een integraal onderdeel is van het onderwijs, wordt gezien als een mooie spin-off van de Hervormingsagenda. De aanbieders ten slotte geven aan dat zij door de Hervormingsagenda structureel meer contact en afstemming met elkaar hebben.

Alle gesprekspartners vinden het belangrijk om de komende jaren door te gaan met de uitvoering van de Hervormingsagenda. Voorkomen moet worden dat de beweging nu 'stuk' gemaakt wordt. De gemeentelijke gesprekspartners geven de commissie mee dat het perspectief voor de lange termijn goed is, maar dat er wel keuzes gemaakt moeten worden op de kortere termijn om tot financiële beheersbaarheid te komen.

De ketenpartners in de jeugdbescherming en jeugdreclassering benadrukken het belang van voorzetting van de maatregelen rondom de stevige lokale teams en de verbetering van de organisatie en inkoop van specialistische zorg. Gesprekspartners tekenen wel aan dat het boeken van progressie in de uitvoering moeizaam gaat; wachtlijsten en autonome ontwikkelingen maken het lastig om een kentering aan te brengen. Ook de aanstaande bezuinigingen op het onderwijs worden genoemd als belemmering om de verbinding met jeugdhulp verder uit te werken. Op de aanbieders heeft de Hervormingsagenda grote impact. Zij spreken van een “verbouwing van de sector”, die niet zonder slag of stoot gaat.

Er zijn ook kanttekeningen bij de Hervormingsagenda

Diverse gesprekspartners plaatsen ook kanttekeningen bij de opzet van de Hervormingsagenda. Sommigen typeren de agenda als te technocratisch: het lijkt meer te gaan over het veranderen van beleid en over systemen, dan over het verbeteren van de jeugdhulp en het belang van partnerschap. Volgens hen moet transformatie meer vanuit de inhoud plaatsvinden; de agenda geeft klassieke antwoorden op nieuwe problemen. Andere gesprekspartners merken op dat het systeem nu gebaseerd is op een individuele benadering, terwijl juist veel meer naar de bredere context/omgeving moet worden gekeken, en naar het aanbieden van collectieve voorzieningen. Enkelen stellen het huidige stelsel ter discussie. Zij zien historische ontwikkelingen met een cyclus van centralisatie en decentralisatie als niet-werkende oplossing voor de inherente problemen van het jeugdzorgvraagstuk zelf.

Veel gesprekspartners onderschrijven de visie die in het begin van de Hervormingsagenda is opgeschreven, maar vinden dat hier vervolgens onvoldoende op wordt doorgezet. Er moet bijvoorbeeld meer aandacht zijn voor preventie; dat is volgens betrokkenen in de agenda onvoldoende doorleefd. De stip op de horizon zou moeten zijn om jongeren een kansrijk perspectief te bieden na hun 18e, eventueel met ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Participatiewet of Zorgverzekeringswet (Zvw). Het is een illusie te denken dat alle problemen voor het 18e levensjaar kunnen worden opgelost. Tot slot vindt een gesprekspartner het een gemis dat in de agenda geen aandacht is voor de toepassing van kunstmatige intelligentie.

De verwachtingen over de beoogde effecten

In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd is meerdere malen gesproken over de grote mate van beleidsoptimisme die in de Hervormingsagenda zit. Partners vragen nadrukkelijk aandacht voor de cultuurverandering die ten grondslag ligt aan deze transitie van het jeugdstelsel. Gemeenten die al voor de komst van de Hervormingsagenda maatregelen in gang hebben gezet, constateren dat het organiseren van samenwerking over de volle breedte van het jeugddomein, dus met welzijn, scholen en huisartsen, veel tijd en inspanning kost en moeilijk afdwingbaar is. Partijen moeten elkaars taal leren spreken en ontdekken wat samenwerking hen brengt. Partnerschap organiseren is een proces van lange adem. Daar komt bij dat personele wisselingen bij betrokken organisaties en overheden ertoe leiden dat de samenwerking soms weer ter discussie komt te staan of dat de vaart uit de samenwerking gehaald wordt, omdat een opvolger zich moet inwerken. Gesprekspartners stellen dat er te weinig tijd is om die samenwerking goed van de grond te laten komen.

Het zijn niet alleen deze processen die meer tijd vragen dan waar in de Hervormingsagenda rekening mee is gehouden. Gesprekspartners zijn ook kritisch op de aannames die in de agenda zijn gedaan over de ingeboekte besparingen op de jeugdzorg. De effecten zijn nog onduidelijk, maar al wel ingeboekt. Daarbij vragen gesprekspartners de commissie om aandacht te hebben voor het feit dat de Hervormingsagenda anderhalf jaar later dan oorspronkelijk de bedoeling was, in werking is getreden.

Diverse gemeenten laten de commissie weten dat zij al voor de ondertekening van de Hervormingsagenda gestart zijn met verschillende maatregelen. Het gaat dan vooral om versterking van de rol van het wijkteam, afspraken maken met en soms financiering van de praktijkondersteuners jeugd bij huisartsen, samenwerkingsprojecten met scholen, afspraken met welzijnsorganisaties, andere wijze van inkoop van jeugdhulp en resultaatgerichte bekostiging van aanbieders. Gemeenten hebben er veel moeite mee dat er in de doorrekening van de besparingsdoelstellingen van de Hervormingsagenda geen rekening wordt gehouden met de maatregelen die zij al hebben genomen. Alle gemeenten worden de komende jaren naar rato belast met de financiële taakstellingen voor jeugd, terwijl ze soms geen idee hebben waar ze nog de besparingen zouden moeten vinden, omdat ze al een deel van de maatregelen hebben uitgevoerd.

Samenhang tussen de verschillende maatregelen binnen de Hervormingsagenda

Naast dat gesprekspartners kritisch zijn over de planning van realisatie van de Hervormingsagenda, vinden zij dat er weinig samenhang is tussen de verschillende maatregelen binnen de agenda. Gesprekspartners geven aan dat iedereen zich richt op de losse maatregelen, maar vragen zich af wat de samenhang is en wie deze borgt. Daarnaast pleiten aanbieders en professionals voor meer verbinding vanuit de Hervormingsagenda en in de uitwerking van maatregelen met de effecten daarvan in de uitvoeringspraktijk. De vraag wordt gesteld wat de relatie is tussen wat jongeren nodig hebben, de uitgangspunten van de Hervormingsagenda en de verschillende maatregelen. Volgens een gesprekspartner is het noodzakelijk om te beginnen bij wat kinderen nodig hebben om zich te kunnen ontwikkelen.

Nadruk op financiële beheersbaarheid

Als gevolg van de grote financiële druk die nu op het jeugdstelsel ligt, geven gesprekspartners aan dat het lastig is om het gesprek te voeren over inhoud en kwaliteit. De jaarlijks stijgende uitgaven voor jeugdzorg drukken zwaar op de gemeentebegrotingen. Gemeenten erkennen het belang van investeren in voorliggende voorzieningen en in preventie, maar de tekorten op de jeugdzorg zetten deze investeringen onder druk. Volgens de gemeenten hinkt de Hervormingsagenda Jeugd op twee gedachten: stroomlijnen, beheersen en sturen op contractmanagement, versus sturen op integraliteit en op inzet in het voorliggend veld. De kwaliteitsdoelen zijn volgens hen niet haalbaar als het financiële doel voorop staat.

De commissie heeft in veel gesprekken deze focus op financiële beheersbaarheid gehoord. Alle partners in de keten ervaren dat dit het gesprek over te nemen maatregelen bepaalt. In een van de gesprekken werd gesteld dat de Hervormingsagenda geen transformatieagenda is, maar een agenda met randvoorwaarden om de jeugdzorg efficiënter te maken. Er is brede consensus dat dit niet het vertrekpunt zou moeten zijn.

Reikwijdte van de Jeugdwet

Noodzaak afbakening Jeugdwet

Er is gemeenten veel aan gelegen dat de reikwijdte van de jeugdhulpplicht wordt afgebakend. Volgens hen is het inkaderen van de huidige openeinderegeling van de Jeugdwet een belangrijke hefboom om te kunnen sturen op de toegang tot jeugdzorg. Al wordt ook onderkend dat beperking van de reikwijdte complex is. In meerdere gesprekken werd een vergelijking gemaakt met de Zorgverzekeringswet; de basis-GGZ wordt grotendeels vanuit de basisverzekering vergoed. Voor gespecialiseerde GGZ moeten verzekerden een aanvullende verzekering afsluiten, waarbij de zorgverzekeraar bepaalt welke behandelingen (deels) worden vergoed. Enkele gesprekspartners vragen zich af waarom een dergelijke constructie ook niet in de Jeugdwet kan worden opgenomen. De commissie heeft ook de oproep gehoord om niet te morrelen aan grondrechten en oog te houden voor de hulp- en zorgvragen van jongeren. Het is wenselijk een relatie te leggen tussen reikwijdte en kwaliteit.

De rijkspartners geven de commissie mee dat gemeenten via de verordening ook zelf instrumentarium in handen hebben om de reikwijdte te beperken. Dit gebeurt volgens hen nog weinig. Gemeenten zien die mogelijkheden wel, maar voelen daartoe weinig ruimte. Daarbij verwijzen gemeenten naar uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en naar de rechtsongelijkheid die daardoor mogelijk ontstaat: het is dan afhankelijk van de gemeente waar je woont of je recht hebt op bepaalde vormen van hulp of niet. In gesprekken is ook naar voren gekomen dat gemeenten moeten durven kiezen welke groepen voorrang hebben om jeugdzorg te krijgen. Daarbij is aangetekend dat dit lef vraagt van bestuurders en begrip van gemeenteraden.

Jeugdhulp als recht of als voorziening

In meerdere gesprekken kwam de discussie over jeugdhulp als recht of als voorziening aan de orde. Volgens de rijkspartners was het uitgangspunt in de decentralisatie dat jeugdhulp een voorziening is. Volgens betrokkenen is in de afgelopen jaren het accent verschoven en wordt jeugdhulp meer en meer als een recht gezien. Zij vragen zich af of dat in dit systeem kan worden omgebogen. In de werkbezoeken, waar diverse partners in de uitvoering van de jeugdzorg tezamen met de commissie in gesprek gingen, kwam naar voren dat wijkteams en huisartsen soms worstelen met het eisende gedrag van ouders. Ze snappen heel goed dat ouders het beste voor hebben voor hun kind, maar vragen zich tegelijkertijd af of inzet van professionele jeugdhulp in alle gevallen nodig is. Volgens hen is sprake van een toenemende vraag naar lichte vormen van jeugdhulp. Hierbij geven zij voorbeelden als hulp bij dyslexie, zindelijkheidstraining of een behandeltraject voor ADHD. Huisartsen ervaren dat de reikwijdte van de wet hen weinig richting geeft om tot andere keuzes te komen dan het afgeven van een verwijzing voor jeugdhulp. Professionals benadrukken dat deze toename van de vraag naar lichtere vormen van jeugdhulp niet ten koste mag gaan van de beschikbare middelen voor specialistische jeugdzorg. Partners in de uitvoering vertellen de commissie daarnaast dat juist kwetsbare burgers het moeilijk vinden om hun recht te halen.

Afbakening van de jeugdhulpplicht aan de achterkant

In een aantal gesprekken werd ook gepleit voor afbakening van de reikwijdte aan de achterkant. Hierbij draait het om de vraag: wanneer is het toegestaan om te stoppen met hulpverlening? Een van de gesprekspartners verwoordde het als volgt: “we zijn heel goed in ‘trap op’, maar ‘trap af’ hebben we niet geregeld”. Professionals geven aan dit erg ingewikkeld te vinden; wanneer is het resultaat van een behandeling goed genoeg en wanneer is het legitiem om te stoppen? Zij ervaren niet alleen soms druk van ouders om door te blijven gaan met een behandeling, maar ook het tuchtrecht weegt voor hen zwaar. Volgens hen is ruggensteun van bestuurders een absolute voorwaarde om in complexe situaties tot het besluit van beëindiging van een jeugdhulptraject te komen.

Jongeren geven in hun gesprekken met de commissie aan dat het systeem nu star is: het is alles of niks. Jongeren blijven soms liever langer in zorg, omdat als het jeugdhulptraject is afgesloten het heel moeilijk is om weer op te starten. Dikwijls komt een jongere dan eerst weer op een wachtlijst. Jongeren geven aan behoefte te hebben aan meer flexibiliteit en mogelijkheden om in samenspraak met hun hulpverlener te kunnen afbouwen, zonder er direct helemaal alleen voor te staan. In het licht van de discussies over de afbakening van de jeugdhulpplicht, maken jongeren zich zorgen of er straks nog wel hulp voor hen beschikbaar is. Daarnaast benadrukken zij het belang van continuïteit van hulpverleners. Vooral in de residentiële zorg zien zij veel wisselingen van medewerkers. Het leidt ertoe dat zij steeds opnieuw hun verhaal moeten vertellen. Ze geven aan dat de personele wisselingen ook gevolgen kunnen hebben voor de duur en effectiviteit van het behandeltraject.

Ook gemeenten geven in hun gesprekken met de commissie voorbeelden van intensieve en langjarige jeugdhulptrajecten in gezinnen met complexe problematiek. Het roept bij bestuurders soms de vraag op welke intensiteit van zorg passend is. Zij ervaren het als een duivels dilemma: euro's kunnen maar op één plek worden uitgegeven en inzet van jeugdprofessionals is schaars. Gaat de zorginzet voor dat ene gezin niet ten koste van het kunnen helpen van andere jongeren die ook hulp nodig hebben?

Risico's aan afbakening van de reikwijdte

Wijkteams en professionals geven aan dat er soms casussen zijn waarbij de hulpvraag en de problematiek hetzelfde zijn, maar waarbij de context heel verschillend is en daarom een andere aanpak nodig is. Daardoor kan het voorkomen dat voor de ene jongere een paar gesprekken met een jeugdconsulent voldoende zijn, maar een andere jongere wel een traject bij de jeugd-GGZ nodig heeft. Professionals voorzien met de afbakening van de jeugdwet dat hun professionele ruimte wordt beperkt om die hulp in te zetten die het meest passend is.

Daarnaast benoemen meerdere gesprekspartners het risico dat een afbakening van de reikwijdte leidt tot een afwenteling van middelcomplexe jeugdhulp naar specialistische zorg die wel onder de jeugdhulpplicht valt. Elke afbakening heeft het risico in zich voor het ontstaan van nieuwe schotten. Dit kan samenwerking tussen partners en het uitwisselen van informatie bemoeilijken, en administratieve lasten juist vergroten.

Invloed van maatschappelijke ontwikkelingen

Factoren die van invloed zijn

In het Jongerenperspectief op de Hervormingsagenda (oktober 2023) geven jongeren aan dat zij druk vanuit de omgeving en de maatschappij, actuele problemen van deze tijd, zoals de krappe woningmarkt en de toename van het gebruik van sociale media, als belangrijke ontwikkelingen zien die bijdragen aan de stijging van het aantal jongeren dat een beroep doet op jeugdhulp. Jongerenwerkers die in wijken en scholen actief zijn, vinden vooral het gebruik van sociale media problematisch. Zij zien dat het leidt tot onzekerheid en een hoge prestatiedruk bij jongeren. Het perfecte plaatje dat online zichtbaar is, maakt dat jongeren het idee krijgen dat het (succes van het) leven maakbaar is.

Deze problematiek doet zich niet alleen voor onder jongeren in lagere sociaaleconomische klassen. Gemeenten zien ook in gezinnen met hoger opgeleide ouders een toenemende vraag van jongeren naar jeugdhulp. Daarnaast signaleren meerdere gesprekspartners dat ook de intensiteit van de hulpvraag toeneemt, in het bijzonder onder tienermeiden.

Naast deze maatschappelijke ontwikkelingen noemen diverse gesprekspartners ook de prestatiedruk op scholen, al beginnend in het basisonderwijs. De hoeveelheid toetsen en het belang dat daaraan wordt gehecht, leiden bij sommige jongeren tot veel stress. Als kinderen buiten de boot vallen, werkt dat volgens hen traumatisch.

Behoefte aan een maatschappelijke dialoog

In de Hervormingsagenda is afgesproken een maatschappelijke dialoog te voeren over normaliseren en het versterken van het gewone leven. In de gesprekken is de behoefte aan zo'n maatschappelijke dialoog veelvuldig naar voren gekomen. Gesprekspartners vinden dat de dialoog zich moet richten op normaliseren, opgroeien en opvoeden. De dialoog moet zich dus niet beperken tot het jeugddomein. Volgens gesprekspartners worstelen ouders net zo goed als hun kinderen met de complexiteit van de samenleving en met de vraag hoe zij zich moeten verhouden tot alle informatie die via sociale media wordt gedeeld.

Als het gaat over normaliseren, komt al snel de vraag op tafel wat eigenlijk normaal is. Volgens een gesprekspartner blijkt uit onderzoek dat er veel verschillende beelden bestaan over normalisatie en dat het samenhangt met veel aspecten. Het bepalen van een norm lijkt handig, maar het draagt het risico in zich van een *'one-size-fits-all'*-benadering. Volgens meerdere gesprekspartners ligt de basis voor succesvolle interventies in het inspelen op de situatie en het beschouwen van de context. De neiging is om alle kinderen af te zetten tegen een gemiddelde, terwijl de ontwikkeling van kinderen grillig is en dat is prima.

Verdragen en vertragen. Het is de commissie opgevallen dat in meerdere gesprekken deze woorden naar voren kwamen. Gesprekspartners geven aan dat de maatschappij eigenlijk geen ongemak accepteert. Gemeenten ervaren een spanning tussen zelf risico's nemen en de maatschappij die steeds minder risico's toelaat. Als voorbeeld noemen zij de spanningen die in een wijk ontstaan als een jongere uit detentie terugkomt in de wijk of als er een kleinschalige woonvoorziening komt (als variant voor jeugdzorgPlus) en de wijk daartegen in verzet komt.

De maatschappelijke dialoog moet er volgens gesprekspartners toe bijdragen dat de maatschappij weer leert te verdragen. Niet alle problemen die jongeren ervaren, vereisen direct inzet van professionele hulp. Soms zijn vragen heel logisch, passend bij de leeftijd, of zijn andere vormen van ondersteuning meer geschikt. Veel gesprekspartners vinden dat in de maatschappelijke dialoog ook aandacht moet zijn voor de rol van de overheid. Wat mogen jongeren en ouders van jeugdzorg en andere maatschappelijke partners verwachten? Waar en wanneer ligt er een rol voor de overheid? Hoe kunnen we steunstructuren in de samenleving zelf beter benutten? Volgens de wijkteams kunnen zij in het voeren van die gesprekken een rol spelen. Een afbakening van de jeugdhulpplicht gaat daarin volgens hen niet helpen.

Over wie het initiatief moet nemen tot die maatschappelijke dialoog lopen de meningen uiteen. Sommige gesprekspartners waarderen de aanzet die de vorige staatssecretaris van Jeugd en Preventie heeft gedaan tot het starten van die dialoog en vinden het jammer dat hieraan geen opvolging is gegeven.⁹ Anderen vinden het minder verstandig dat de overheid hierin het voortouw neemt, omdat de dialoog hierdoor mogelijk politiseert. Eind vorig jaar is op de website Voor Jeugd & Gezin een deelpagina gelanceerd over de maatschappelijke dialoog.¹⁰

De framing rondom jeugd

In een rondetafelgesprek kwam de framing van jeugd in het brede maatschappelijke debat naar voren. Deze is negatief geladen; het gaat vrijwel altijd over problemen en nooit over perspectiefrijk opgroeien. Het effect hiervan kwam terug in het gesprek dat de commissie met jongeren voerde: zij voelen zich dikwijls een kostenpost en een last voor anderen en de maatschappij.

Jeugd- en gezinsbrede aanpak

Noodzaak van een brede aanpak

In vrijwel elk gesprek dat de commissie heeft gevoerd, wijzen gesprekspartners erop dat de oorzaken van problemen die jongeren ervaren in het merendeel van de gevallen te herleiden zijn tot problemen in het gezin of in de nabije omgeving. In meerdere gesprekken gaat het over de problematiek van complexe of vechtscheidingen. Volgens partners in de jeugdbeschermingsketen is 70% van de jeugdzorgcasussen hieraan gerelateerd.

9) De huidige staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport heeft zich begin november 2024 uitgesproken over zijn ambitie om het aantal jongeren dat een beroep doet op jeugdzorg terug te brengen. Aangezien de (rondetafel)gesprekken van de commissie toen al hadden plaatsgevonden, is hierop niet met de commissie gereflecteerd.

10) Zie [Maatschappelijke Dialoog | Hervormingsagenda Jeugd | voor Jeugd & Gezin](#).

Volgens hen zou bijvoorbeeld *mediation* kunnen helpen om te voorkomen dat jongeren in de jeugdbescherming terechtkomen. Een aantal gesprekspartners wijst de commissie in dat verband op het experiment in Zwolle met de inzet van een gezinsadvocaat, gefinancierd door de gemeente.

Ook armoede, geldproblemen, GGZ-problematiek bij ouders, en onvoldoende passende woonruimte zorgen voor stress bij jongeren. Volgens professionals helpt het om in die situaties te kijken hoe hierin samen met betrokkenen binnen de gemeente op te trekken. Professionals geven aan dat het vinden van de juiste persoon soms al veel tijd en moeite kost, laat staan dat het daadwerkelijk leidt tot een gezinsbrede aanpak. Gevolg is dat jongeren soms na een behandeling weer geconfronteerd worden met de nog bestaande problemen. Hulpverleners zien dat die jongeren dikwijls terugvallen in oude patronen en soms zelfs achteruitgaan. Ook jongeren die de commissie zelf heeft gesproken, geven aan dat zij het moeilijk vonden na het hulptraject weer in hun oude omgeving terecht te komen, omdat de problemen in het gezin nog niet waren opgelost.

De maatregelen uit de Hervormingsagenda bieden op dit moment volgens professionals geen handreiking om tot zo'n brede gezinsaanpak te komen. De overheidspartners onderkennen dat in de Hervormingsagenda niet alle partijen die betrokken zijn bij het opgroeien van jongeren en ondersteuning van gezinnen, zijn aangehaakt. Iedereen werkt vanuit zijn eigen discipline. Professionals pleiten ervoor om uit het 'hokjesdenken' te komen waarbij iedereen zijn eigen opdracht heeft. In een ander gesprek werd de noodzaak benoemd om dakpansgewijs op bepaalde momenten in het leven van jongeren en het gezin steun te bieden. Volgens gemeenten toont het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming aan dat een groot deel van de casussen niet door hoeft naar jeugdbescherming, omdat de oplossing in het gezin ligt. Meerdere partners kijken daarbij naar de rijksoverheid om tot meer samenhang en samenwerking te komen tussen de verschillende departementen. Het Rijk op haar beurt geeft aan met bijvoorbeeld de integrale aanpak kwetsbare gezinnen en de wijkaanpak schuldenproblematiek juist een brede insteek te kiezen. Op rijksniveau zijn ook diverse interdepartementale overleggen sociaal domein. De rijkspartners wijzen erop dat er grote verschillen zijn in hoe gemeenten omgaan met een gezinsbrede aanpak.

Gemeentelijke gesprekspartners vertellen de commissie wakker te liggen van de toenemende problematiek onder jongeren en de onmacht om hen tijdig en passend te helpen. Ze geven aan dat er oplossingen liggen in een brede aanpak van gezinsproblematiek, maar ontberen bijvoorbeeld grip op de wachtlijsten in de volwassenen-GGZ. Het koppelen van de afspraken uit het integraal zorgakkoord (IZA) en het gezond en actief leven akkoord (GALA) met de Hervormingsagenda Jeugd, kan naar verwachting helpen om tot een bredere afweging te komen. Daarbij is opgemerkt dat er ook geld beschikbaar is, omdat een deel van de transformatiemiddelen vanuit het IZA worden ingezet voor het sociaal domein.

De rol van het lokale team

Volgens velen is er behoefte aan een regisseur op gezinsniveau die het overzicht heeft en coördineert. De stevige lokale teams zouden die rol goed kunnen spelen. Professionals merken in de praktijk dat de samenstelling, de doelgroep (alleen jeugd of 0-100 jaar) en de taakopdracht van de lokale/wijkteams verschillen tussen gemeenten. Het is voor professionals soms zoeken bij wie ze moeten zijn. De wijkteams geven aan nu afhankelijk te zijn van de bereidheid van partners om samen te werken. Kaders zouden helpen om het minder vrijblijvend te maken. Er is een richtinggevende kader opgesteld voor de inzet van lokale teams. Er wordt nu gewerkt aan een convenant waarin de verbinding wordt gemaakt tussen de lokale teams, de GGZ en het onderwijs. Uitgangspunt is het verminderen van de diversiteit op het 'wat' en recht te doen aan de lokale context op het 'hoe'.

De wijkteams vragen aandacht voor de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over het vermengen van bevoegdheden in het lokale team (toekennen en uitvoeren van hulp). Zij roepen het ministerie van VWS op om dit op te pakken, bijvoorbeeld door een goede klachtenprocedure te ontwikkelen om eventuele problemen in de praktijk te ondervangen.

Het is de commissie opgevallen dat in verschillende gesprekken de wens naar voren is gebracht om meer kennis en kunde in het lokale team in te brengen. Aanbieders geven de commissie mee dat zij eigenlijk veel dichter op de gezinnen zouden moeten zitten. Ook partners in de jeugdbeschermingsketen zijn van mening dat het nuttig is om veel eerder in een traject betrokken te zijn; consultatie vanuit een lokaal team of een huisarts kan heel behulpzaam zijn. Lokale teams voelen ook de behoefte om bijvoorbeeld een eenmalig consult te kunnen aanvragen bij een psychiater of iemand vanuit de volwassenen-GGZ. Wet- en regelgeving laat dit nu niet toe; er is geen betaaltitel om de kosten te kunnen declareren. Ook partners in het welzijnswerk zouden het fijn vinden als zij een consult zouden kunnen aanvragen bij een jeugdzorgorganisatie, maar geven aan dat hiervoor een indicatie nodig is. Er lekt veel tijd en energie weg om een antwoord te vinden op de vraag wie er moet betalen. Tot slot is ook de suggestie gedaan om de kennis van de GGD en de inzet van de jeugdgezondheidszorg beter te borgen in de lokale teams.

Het belang van samenwerking met huisartsen

Gemeenten, wijkteams en ook de (vertegenwoordiging van) huisartsen die de commissie heeft gesproken, onderschrijven het belang van de aanwezigheid van een praktijkondersteuner (POH'er) jeugd of een jeugdhulpondersteuner bij de huisartsen en de verbinding met het wijkteam. Er is wel behoefte aan een herijking van de bestaande handreiking. Dit moet zorgen voor meer duidelijkheid over rollen, taken en financiering. Volgens gemeenten staan niet alle huisartsen open voor inzet van een POH'er jeugd en is het moeilijk hen hiertoe te verplichten. In een van de andere gesprekken kwam naar voren dat het niet voor elke huisartsenpraktijk rendabel is om een eigen POH'er jeugd aan te stellen, in verband met de schaalgrootte van de praktijk.

Pleidooi voor preventie en vroegsignalering

Er is brede consensus onder de vijfhoekpartners en bij partners 'in het voorveld' dat het belangrijk is de preventieve basis te versterken en dat voorveld te benutten in het kader van vroegsignalering. Hoewel de Hervormingsagenda ook dit wenkend perspectief heeft, geven gesprekspartners aan dat maar 10% van het beschikbare budget naar preventieve maatregelen gaat. Het overgrote deel gaat naar 'reparaties achteraf'. De oproep is daarom om meer financiële middelen in te zetten in het voorveld. Ervaringen van partners met de inzet van buurtteams tonen volgens hen aan dat brede samenwerking tussen wijkteams, jeugdwerkers en scholen echt het verschil kan maken, bijvoorbeeld in het terugbrengen van wachtlijsten. Er liggen volgens vele gesprekspartners veel meer mogelijkheden in het inzetten van collectieve voorzieningen. Een ander voorbeeld dat in een rondetafelgesprek naar voren kwam, zijn de GGZ-herstelcentra. Mensen zoeken elkaar daar op, kunnen met elkaar praten, ervaringen uitwisselen en voelen zich gehoord. Dit voorkomt soms een doorverwijzing naar een maatwerkvoorziening. Daarnaast pleit een aantal gesprekspartners voor betere benutting van burgerinitiatieven.

Maatschappelijke, zorg- en onderwijspartners pleiten voor een integraal jeugd- en gezinsakkoord, naar analogie van het integraal zorgakkoord. Ook aanbieders zijn er voorstander van dat in een veel breder verband (ketenbreed) afspraken worden gemaakt. Opgeroepen wordt om de wijken in te gaan en te kijken wat daar nodig is: er moet gekozen worden voor een gebiedsgerichte benadering. Ook wordt gewezen op het belang van de signaalfunctie die (sport)verenigingen kunnen vervullen.

Jeugdgezondheidszorg, kinderopvang en scholen als belangrijke vindplaatsen

In het rondetafelgesprek dat de commissie voerde met onder meer vertegenwoordigers van koepels van kinderopvang en scholen werd duidelijk dat zij nauwelijks betrokken zijn bij de Hervormingsagenda Jeugd; zij beschouwen dit als een gemiste kans. De jeugdgezondheidszorg, de kinderopvang en de scholen zijn logische vindplaatsen voor kinderen en jongeren, maar ook voor ouders. Volgens een gesprekspartner ervaren scholen als geen ander de mentale problemen van jongeren. Het ontwikkelen van basisvaardigheden kan pas als de essentiële condities om te kunnen leren zijn ingevuld.

In gesprekken komen verschillende voorbeelden naar voren hoe binnen de muren van het schoolgebouw al aandacht is voor sociaal-maatschappelijke problematiek. Zo wordt bijvoorbeeld de brugfunctionaris genoemd. Deze persoon voegt expertise toe aan de school, is laagdrempelig voor docenten en leerlingen, is onderdeel van het schoolteam, functioneert onafhankelijk, en heeft een normaliserend effect, ook richting ouders. Scholen konden hiervoor subsidie aanvragen die beschikbaar werd gesteld vanuit het ministerie van OCW. Ook de inzet van schoolmaatschappelijk werk en de verbindingsroute opvang-onderwijs-zorg komen naar voren. Idealiter is sprake van een doorlopende lijn van onderwijs en zorg, waarop naar behoefte kan worden op- en afgeschaald. Geconstateerd wordt dat er vooralsnog geen gezamenlijke afspraken zijn over de inrichting van een basiszorginfrastructuur op scholen.

Daar komt bij dat initiatieven op het snijvlak van onderwijs en jeugdhulp vaak met tijdelijke middelen worden gefinancierd. Daarnaast moeten succesvolle projecten, bijvoorbeeld de inzet van een jeugdconsulent op school, soms worden beëindigd, omdat het niet is toegestaan onderwijsgeld in te zetten voor zorg. Een betrokkene merkte in het gesprek met de commissie op dat het onderwijs functioneel is georganiseerd vanuit het collectief, terwijl de jeugdzorg decentraal is georganiseerd op maat. Deze twee verschillende perspectieven en financieringsstromen zijn moeilijk met elkaar te verenigen.

Het belang van afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp

Partners in de jeugdzorg spreken richting de commissie hun zorgen uit over de effecten van ontwikkelingen in het onderwijs op de instroom van jeugdzorg. Gesprekspartners wijzen op eerder genoemde maatschappelijke factoren in combinatie met de grote klassen en het lerarentekort. Druk van ouders om hun kind te laten testen op specifieke problematiek of het kunnen bieden van extra ondersteuning aan leerlingen die moeilijker mee kunnen komen in de klas, kunnen leiden tot inzet van passend onderwijs of het verwijzen van leerlingen naar gespecialiseerd onderwijs. Omdat niet alle ondersteuningsvragen alleen betrekking hebben op het volgen van onderwijs, wordt in voorkomende gevallen ook een beroep gedaan op inzet van jeugdhulp. Er is begrip voor de druk die leraren en docenten ervaren en de oplossingen die gekozen worden, maar gesprekspartners vinden ook dat nu sprake is van perverse prikkels. De druk om professionele jeugdhulp in te zetten, maakt het ook lastig om op een andere manier in te spelen op hulpvragen.

Gesprekspartners, waaronder jongeren zelf, benadrukken het belang om kinderen/jongeren wel op school te houden. Uitval op school leidt vrijwel altijd tot inzet van jeugdhulp. Als gevolg van wachtlijsten voor het speciaal onderwijs komen jongeren soms voor langere tijd thuis te zitten, omdat het niet meer lukt in het reguliere onderwijs. De commissie hoort dat wanneer jongeren thuis komen te zitten, hun problematiek alleen maar toeneemt. Ook het meerdere keren wisselen van school is een bron van problemen. Het zou, volgens een gesprekspartner, wenselijk zijn als er een prikkel in zowel het jeugdzorgstelsel als het onderwijs zou zitten om over de eigen grenzen heen te kijken.

Een belemmering die daarbij overwonnen moet worden, is de privacywetgeving. Gesprekspartners geven bijvoorbeeld aan dat een jeugdconsulent op school allerlei vraagstukken rondom een leerling en het gezin met de docent kan bespreken, maar dat de consulent terughoudend is om dit ook met ouders te bespreken. Ook het medisch beroepsgeheim zorgt ervoor dat huisartsen geen informatie kunnen doorspelen aan een jeugdconsulent. Gesprekspartners merken dat de AVG hen in de weg zit om integraal te kunnen werken, over verschillende domeinen heen.

Overgang 18-/18+

In een aantal gesprekken hebben partners hun zorgen geuit over de overgang van 18- naar 18+. Professionals en aanbieders geven aan dat zij een jongere bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar moeten loslaten, terwijl de jongere zelf hier nog niet klaar voor is. Dit ondanks de mogelijkheden die er zijn voor verlengde jeugdhulp. Jongeren moeten op die leeftijd in één keer op eigen benen staan of moeten opnieuw hulp zoeken. In de volwassenen-GGZ moeten zij vervolgens weer helemaal opnieuw beginnen, dikwijls inclusief wachtlijsten. Ook jongeren zelf geven in het gesprek met de commissie aan dat zij hier erg tegenop zien. Stoppen met jeugdhulp bij de leeftijd van 18 jaar is volgens professionals soms een desinvestering van de geboden hulp in de jaren daarvoor.

Kinderrechten

De Kinderombudsvrouw wijst de commissie op het bestaan van de kinderrechtentoets en het uitgangspunt om bij de ontwikkeling van nieuw beleid deze toets te hanteren.

Af- en ombouw gesloten jeugdzorg

Noodzaak en zorgen

Het terugdringen van de residentiële zorg is een van de maatregelen in de Hervormingsagenda Jeugd. Een belangrijk onderdeel daarin is de af- en ombouw van de gesloten jeugdzorg, ook wel jeugdzorgPlus genoemd. In de tweede editie van de Stand van de Jeugdzorg constateert de Jeugdautoriteit dat de afbouw stagneert; op peildatum 30 juni 2024 waren er nog 564 plaatsen.¹¹ In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, geven betrokkenen en deskundigen aan kritisch te staan tegenover het terugbrengen van het aantal gesloten plaatsingen tot nul. Naar verwachting zal er altijd een groep jongeren overblijven voor wie het onmogelijk is om een andere vorm van zorg aan te bieden.

Dat neemt niet weg dat betrokkenen de beweging van afbouw van de gesloten jeugdzorg onderschrijven; vrijheidsbeperkende maatregelen mogen nooit leiden tot beschadiging van jongeren. Het grootste vraagstuk bij de af- en ombouw van jeugdzorgPlus is de beschikbaarheid van alternatieven. Jongeren uit de gesloten jeugdzorg kunnen niet zomaar geplaatst worden op reguliere woongroepen. De ervaring is dat dit de dynamiek in bestaande groepen te veel verstoort. Als reguliere woongroepen jongeren uit de gesloten jeugdzorg weigeren op te nemen, bestaat het risico dat deze jongeren meerdere keren worden verplaatst. Dat ondermijnt het bieden van een stabiele basis.

Volgens betrokkenen is er onvoldoende en niet tijdig nagedacht over passende alternatieven. Het is nu vooral experimenteren met kleinschalige woonvormen en met nieuwe werkwijzen. Dit legt veel druk op de gespecialiseerde jeugdzorgorganisaties en de jeugdzorgprofessionals. Het vraagt van professionals andere vaardigheden en competenties. Tegen de achtergrond van de krappe arbeidsmarkt, maken jeugdzorgorganisaties zich zorgen of er straks wel voldoende geschikte medewerkers zullen zijn voor deze alternatieven voor jeugdzorgPlus.

11) Bron: Jeugdautoriteit, *Monitor JeugdzorgPlus*, peildatum 30 juni 2024.

De afbouw van de gesloten jeugdzorg heeft ook consequenties voor de continuïteit van een aantal gespecialiseerde jeugdzorgaanbieders. In het rondetafelgesprek met de commissie onderkennen aanbieders deze ontwikkeling. Tegelijkertijd geven aanbieders aan dat veruit het grootste deel van de huidige plaatsingen voor jeugdzorgPlus spoedplaatsingen zijn. Zij stellen vast dat dikwijls onvoldoende gekeken is naar de achterliggende oorzaken van het gedrag van de jongere en dat er niet altijd een verklarende analyse is opgesteld. Dit zou volgens hen wel moeten en zou kunnen voorkomen dat jongeren met spoed moeten worden geplaatst.

Betrokkenen vragen ook aandacht voor de maatschappelijke acceptatie van deze alternatieve vormen van intensieve jeugdzorg. In het werkbezoek van de commissie aan een aanbieder van gesloten jeugdzorg kwam naar voren dat er veel tijd gaat zitten in het vinden van draagvlak in een wijk. De ervaring leert dat wanneer sprake is van problemen in de wijk waar jongeren bij betrokken zijn, er al snel wordt gekeken naar de jongeren die bij hen in zorg zijn, terwijl dat niet altijd terecht is.

Een ander zorgpunt betreft de verbinding met het onderwijs. Of jongeren nu in de gesloten jeugdzorg zitten of dat sprake is van een alternatieve woonvorm, het blijft essentieel dat zij toegang houden tot onderwijs. Betrokkenen benadrukken het belang dat jongeren geen achterstand oplopen en ook in het schoolritme blijven. Ook jongeren zelf geven dit aan de commissie aan. Sommigen hebben ervaren dat alleen handvaardigheid of andere activiteiten werden aangeboden. Gesprekspartners benadrukken het belang om na te denken welke consequenties afbouw van de gesloten jeugdzorg heeft voor reguliere scholen.

Tot slot geven gemeenten en aanbieders de commissie mee dat de alternatieven voor jeugdzorgPlus vooralsnog niet goedkoper zijn, terwijl in de Hervormingsagenda rekening wordt gehouden met een besparing.¹² Gesprekspartners geven aan dat iedereen beter had moeten nadenken over de volgorde, fasering en de consequenties. Aanbieders vinden dat de huidige specifieke uitkeringen (SPUK's) hen onvoldoende bestuurlijk comfort geven en pleiten voor meer landelijke coördinatie en meer sturingsinstrumentarium.

Samenhang met Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming en met Kwaliteit en Blijvend Leren

Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming

In meerdere gesprekken kwam het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming naar voren. Gemeenten geven aan het Toekomstscenario hoopgevend te vinden en zouden graag zien dat de benaderingswijze model zou staan voor de brede aanpak van de jeugdzorgproblematiek. Ook aanbieders zijn positief over de huidige proeftuinen, maar constateren dat het niet lukt om de aanpak op te schalen. Volgens hen is er teveel ruimte voor betrokken partijen om 'nee' te zeggen. Wat niet helpt is dat het Toekomstscenario niet is verbonden met de Hervormingsagenda Jeugd. Het zijn nu twee gescheiden werelden. Betrokkenen vinden dit onwenselijk en pleiten voor landelijke coördinatie.

De partners in de jeugdbeschermingsketen vinden dat het Toekomstscenario moet kunnen bouwen op sterke lokale teams. Zij zien nu echter grote lokale verschillen, zowel in de taken die de lokale teams oppakken als in de manier waarop zij georganiseerd zijn. Een voorbeeld is het gebruik van de verklarende analyse.

12) Naar verwachting verschijnt in het voorjaar van 2025 een onderzoeksrapport naar de alternatieven en financiële consequenties van de afbouw van jeugdzorgPlus.

Er zijn lokale teams die nog nauwelijks met een verklarende analyse werken en daardoor soms te vroeg of onvoldoende onderbouwd een beroep doen op jeugd- en gezinsbescherming. Volgens de ketenpartners gaan zowel het Toekomstscenario als de Hervormingsagenda uit van een te smalle focus op jeugd, terwijl een aanpak gericht op de brede gezinsproblematiek het vertrekpunt zou moeten zijn.

De partners in de jeugdbeschermingsketen vragen daarnaast aandacht voor meer landelijke coördinatie op de inkoop van specialistische jeugdzorg, mede in het licht van de aansluiting van de 42 jeugdhulpregio's¹³ op de 25 regionale veiligheidsteams¹⁴. Gesprekspartners geven aan dat gemeenten soms het benodigde jeugdzorgaanbod niet hebben ingekocht of dat er onvoldoende plaatsen beschikbaar zijn waar jongeren terecht kunnen. Een gebrek aan doorstroming leidt ertoe dat voor circa de helft van de rechterlijke uitspraken geen passende zorg gevonden kan worden. Soms betekent dit dat noodgedwongen niet de vraag, maar het beschikbare aanbod centraal gesteld wordt.

Kwaliteit en Blijvend Leren

In de Hervormingsagenda Jeugd is een aparte maatregel opgenomen over kwaliteitsverbetering en blijvend leren (KBL). De ambitie is om voor belangrijke delen van de jeugdhulp tot kwaliteitskaders te komen. Het gaat erom – voor zover mogelijk – vast te stellen welke jeugdhulp aantoonbaar wel/niet werkt, en een gezamenlijke structuur en cultuur tot stand te brengen waar voortdurend leren vanzelfsprekend is. Op basis van het advies van de kwartiermaker (november 2022) is een werkstructuur opgezet, bestaande uit een werkorganisatie, een bureau, een adviesraad en een koersgroep met eigen taken en verantwoordelijkheden. De keuze was om deze governancestructuur naast die van de Hervormingsagenda Jeugd te laten bestaan.

In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd is dikwijls aangegeven dat een breed gedeeld en gedragen inzicht ontbreekt in welke vormen van ondersteuning en behandeling in de jeugdhulp effectief zijn. In een van de rondetafelgesprekken stelden de aanwezige kennisinstituten dat er zeker informatie is over kwaliteit en bewezen interventies in de jeugdzorg. En ook over het succes van inzet van collectieve preventiemethoden is kennis beschikbaar. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat preventieve inzet op het gebied van mentale gezondheid, opvoedondersteuning en preventie van sociale problemen op school, leiden tot minder zorggebruik en minder schooluitval.¹⁵ De constatering is dat er met deze kennis te weinig wordt gedaan. Anderen vinden dat het bepalen van de effectiviteit van de inzet van jeugdhulp sterk bepaald wordt door de context: jeugdproblematiek is immers vaak gerelateerd aan problemen in het gezin of de omgeving. Een andere gesprekspartner stelt dat er al veel kaders zijn, maar toepassing daarvan leidt niet per se tot meer kwaliteit. Tot slot wordt ook de suggestie gedaan om veel meer te luisteren naar wat inzet van jeugdhulp voor jongeren zelf heeft opgeleverd. Enkele gesprekspartners geven aan dat er een onafhankelijk instituut voor de jeugd nodig is die bepaalt welke behandeling wel/niet effectief is. Daarbij wordt de parallel getrokken met de rol van Zorginstituut Nederland.

Daarnaast hoort de commissie dat er sprake is van een voortdurend kip-ei-probleem: moet er eerst eenduidigheid komen over kwaliteitsnormen om te kunnen standaardiseren, of moet er eerst een overzicht zijn van producten en diensten waarop vervolgens kwaliteitsnormen worden bepaald? Meerdere gesprekspartners vragen zich af wat de jeugdzorg in het kader van kwaliteitsontwikkeling en -normering kan leren vanuit andere (zorg)stelsels.

13) In december 2024 is uit het ontwerpbesluit Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg gebleken, dat besloten is tot 41 jeugdhulpregio's.

14) In de *Voortgangsbrief Jeugd* van 5 november 2024 heeft het kabinet als ontwikkelrichting binnen het Toekomstscenario gekozen voor 25 regionale veiligheidsteams, georganiseerd op de geografische schaal van de veiligheidsregio's.

15) Schakel- en Adviesraad Jeugd (SAR), *Kostenbesparing door Preventie in het Jeugddomein*.

Zolang er geen gedeeld beeld is over de kwaliteitsstandaarden, stellen gesprekspartners dat het lastig is een collectief leertraject in te zetten. Daar komt bij dat de verwachtingen van KBL hoog gespannen zijn, maar het ontwikkelen van kwaliteitskaders of een kwaliteitskompas kost veel tijd; het is geen ‘eenvoudige’ handreiking. Het is een proces waarvoor in de eerste plaats tijd en voldoende middelen nodig zijn. Betrokkenen in de KBL-structuur merken op dat er beperkte ruimte en tijd is om te leren. Daarvoor moeten mensen vrijgespeeld worden, terwijl alle aandacht en energie uitgaan naar het uitvoeren van andere maatregelen uit de Hervormingsagenda. De uitvoeringskracht van KBL is beperkt. Ook personele wisselingen binnen KBL zorgen voor vertraging in het proces. Gemeenten spreken de wens uit dat er transformatiemiddelen beschikbaar komen om het onderling leren te faciliteren en een impuls te geven. Daarnaast hoort de commissie ook de behoefte aan meer regie. De wijkteams zien nu dat er nog veel verschillen zijn in het land. Onderling leren vindt wel plaats, maar het is nog te vrijblijvend.

De gekozen eigen governancestructuur voor KBL roept bij verschillende partners vragen op. Aanbieders geven aan op voorhand niet te hebben meegedacht over KBL. Zij ervaren de uitwerking als erg complex. Ook andere betrokkenen merken op dat de brede samenstelling van partijen binnen KBL het lastig maakt om tot een gezamenlijke taal te komen. Aanbieders geven aan behoefte te hebben aan opdrachtverheldering voor de inzet van de koersgroep: voor wie maken we dit, aan wie leggen we verantwoording af en wat moeten we opleveren? In de stuurgroep Hervormingsagenda Jeugd is in december 2024 ingestemd met een wijziging in de governance van KBL om de stuurgroep van de Hervormingsagenda Jeugd een rol te geven in de besluitvorming rondom KBL, en de rol van de koersgroep aan te passen.

Spanningsvelden op inhoud en op samenwerking

Uniformeren en uitgaan van bewezen effectieve behandelmethoden versus ruimte voor professioneel handelen en investeren in de relatie met de jongere

Zoals in de vorige paragraaf over kwaliteit en blijvend leren al beschreven, is de inzet vanuit de Hervormingsagenda Jeugd erop gericht om in 2028 te komen tot een uniforme set aan kwaliteitskaders voor de jeugdzorg. Professionals onderkennen deze noodzaak. In gesprek met de commissie geven ze aan dat het soms lastig is de verschillen in aanpak te kunnen uitleggen. Kaders zijn nuttig, maar kunnen ook restrictief zijn. Volgens professionals moet er ruimte zijn en blijven om onderbouwd te kunnen en mogen afwijken; “we hebben behoefte aan een lerend systeem”.

Professionals benadrukken dat een van de belangrijkste factoren voor het succesvol zijn van een behandeling, een goede relatie is tussen de professional en de cliënt. Door te investeren in die relatie kunnen zij het beste inschatten wat de jongere nodig heeft. Dat kan betekenen dat soms iets anders nodig is dan wat binnen het oorspronkelijke behandelplan is afgesproken. Professionals waarschuwen dat die mogelijkheden kunnen verdwijnen wanneer de kaders te strak worden vastgelegd. Het gebruik van behandelinstrumenten moet niet worden voorgeschreven in wet- en regelgeving. Professionals en lokale teams pleiten voor eenheid op visie in plaats van eenheid in gedrag.

Zoals al eerder in dit hoofdstuk benoemd, speelt ook de angst van het tuchtrecht een grote rol. Professionals voelen de druk om direct het goede te doen. Ook gemeenten onderkennen de juridische klem waar professionals mee te maken hebben en vinden dat daarop iets moet gebeuren.

Verplichte regionale samenwerking versus ruimte voor lokale keuzes

In de gesprekken met de gemeenten komen verschillende meningen naar voren over de verplichte regio-indeling die in een Algemene Maatregel van Bestuur wordt vastgelegd en de noodzaak om de gemeentelijke samenwerking in de jeugdhulpregio te verankeren in een gemeenschappelijke regeling (GR).

In meerdere gesprekken hoort de commissie twijfel over de robuustheid van elk van de 42 jeugdhulpregio's.¹⁶ Daarnaast zijn er kritische geluiden over de keuze van de regio-indeling. De indeling van de veiligheidsregio's / GGD'en of die van de zorgkantoren (zoals gebruikt voor de integrale zorgakkoorden) was volgens sommigen logischer geweest. Ook over de verplichte GR lopen de meningen uiteen. Sommige gemeenten vinden het goed dat de samenwerking hiermee wordt geformaliseerd en minder vrijblijvend is. Anderen vinden juist dat de verplichte GR de goede samenwerking in de regio's, gebaseerd op convenanten, afstandelijker maakt en dat het veel tijd en energie kost om tot een GR te komen.

De verplichte regionale samenwerking en de zorgvormen die straks op dat niveau moeten worden ingekocht, roepen wisselende reacties op. Sommige gemeenten vragen zich af hoeveel ruimte er nog overblijft om op lokaal niveau keuzes te maken. Daarnaast hoort de commissie dat gemeenten weinig grip hebben op de regionale uitgaven in relatie tot het aandeel jongeren dat vanuit de eigen gemeente hulp krijgt. Ook aanbieders en professionals zien risico's. Zij voorzien dat door regionalisering de afstand tussen specialistische zorg en middelcomplexen en lichte zorg groter wordt. Dat belemmert de mogelijkheden om flexibel op en af te schalen. Volgens de rijkspartners zijn de verplichte regio-indeling en de zorgvormenlijst bovenal ingegeven om tot meer standaardisatie te komen.

Relatie tussen gemeenten en aanbieders

Veel gesprekspartners benadrukken bij de commissie het belang van standaardisatie en uniformering. Zij onderschrijven de stevige inzet die daar nu op wordt gepleegd. Volgens direct betrokkenen verloopt het proces van standaardisatie qua samenwerking goed; er bestaat veel wil en draagvlak onder de partners. Er is behoefte aan standaardisatie van zorgvormen, productcodes, tarieven, inkoopprocedures en contractvoorwaarden. Benadrukt wordt dat ook standaardisering op de verantwoording nodig is. Wel zouden gemeenten de zorgvormenlijst graag smal willen houden, terwijl aanbieders juist pleiten voor een breed pakket. Door de samenhang met de zorgvormenlijst loopt het proces van standaardisatie wel vertraging op. Daarnaast kost het tijd om de kwaliteitskaders die al bekend zijn, te inventariseren. Nieuwe tarieven kunnen pas vastgesteld worden als de product- en dienstomschrijvingen klaar zijn, waarbij de vraag is of daarvoor al de kwaliteitscriteria bekend moeten zijn. Ook zitten gemeenten nog met bestaande contracten die in sommige gevallen nog een aantal jaren doorlopen.

In de Hervormingsagenda wordt onder de maatregel 'eenvoudigere uitvoering van inkoop' een aantal keren gesproken over het organiseren van partnerschap tussen gemeenten en aanbieders. In de rondetafelgesprekken die de commissie heeft gevoerd is dit ook aan de orde gekomen. In een van de werkbezoeken werd aangegeven dat alle partners een ander beeld hebben bij wat partnerschap inhoudt. En dat partnerschap niet alleen iets vraagt van aanbieders, maar ook van gemeenten: ook zij moeten transformeren.

Gemeenten geven aan het lastig te vinden om te investeren in partnerschap als sprake is van grote financiële problemen bij aanbieders. Gemeenten voelen de noodzaak om die aanbieders overeind te houden om jeugdzorg te kunnen blijven leveren. Deze financiële afhankelijkheid staat partnerschap in de weg. Gemeenten zijn van mening dat aanbieders een stap naar voren moeten zetten. Welke veranderingen willen zij in gang zetten en welke bewezen effectieve behandelmethodes kunnen zij aangeven? Andersom zeggen gemeenten ook dat ze meer actief moeten sturen richting aanbieders. Volgens gemeenten zeggen aanbieders dat ze innoveren binnen de zorg, maar gemeenten vinden dat er vooral innovaties buiten de zorg nodig zijn: aanbieders moeten mee in de beweging naar inzet van voorliggende voorzieningen. Het vooral sturen op continuïteit van de organisatie is daarin volgens gemeenten niet helpend.

16) Zie voetnoot 13.

De commissie ziet dat gemeenten verschillende keuzes maken over de wijze van inkoop van jeugdhulp. Sommige gemeenten kiezen voor meer regie en sturing en contractering van slechts een paar aanbieders. In het gesprek met een kleinere gemeente kwam naar voren dat zij juist veel belang hecht aan keuzevrijheid en daarom kiest voor een open house aanbesteding. Jongeren en ouders kunnen namelijk afstand voelen tot grote aanbieders die in de grotere gemeenten werkzaam zijn.

Zoals eerder opgemerkt in de rapport, geven aanbieders in de gesprekken met de commissie aan dat de uitvoering van de Hervormingsagenda een “verbouwing van de sector” betekent: het gaat over regionalisering, zorgvormen, kwaliteitseisen, aanbesteding en bedrijfsvoering. Aanbieders constateren dat er behoorlijke verschillen bestaan in hun samenwerking met gemeenten. In sommige regio’s zien aanbieders al vormen van partnerschap ontstaan. Dit heeft onder meer te maken met de regionale samenwerking die er al tussen gemeenten is en de gezamenlijke visievorming over de opgaven en invulling van het regionale zorglandschap. Op basis van die visie organiseren gemeenten vervolgens de aanbesteding en inkoop. Aanbieders zijn hier positief over. Daarnaast geven ze aan dat het partnerschap ook afhankelijk is van personen; een bevlogen bestuurder helpt en ook collegiaal bestuur draagt ertoe bij dat inhoud en financiën in samenhang worden bekeken. Aanbieders erkennen dat het soms lastig uitleggen is aan de raad van toezicht waarom ze niet willen meedoen aan een open house aanbesteding, omdat het binnenhalen van een contract toch prioriteit heeft. Aanbieders geven aan dat in regio’s waar de samenwerking met gemeenten minder goed verloopt, de weg naar partnerschap blijft hangen door onderling wantrouwen, aanbestedingskeuzes en financiering. Een deskundige vertelde de commissie dat er aanbieders zijn die overwegen te stoppen met het bieden van jeugdhulp vanwege alle vereisten, de verschillen tussen gemeenten, het gebrek aan een consistente visie en de kortlopende contracten.

In de werkbezoeken hoort de commissie dat de relatie tussen gemeenten en aanbieders gebaat is bij wederzijds begrip en onderling vertrouwen. Het is belangrijk om elkaars rollen goed te begrijpen, elkaars beweegredenen en elkaars dilemma’s te kennen, en te weten wat er achter de deur van de ander speelt. In Groningen gaan zowel ambtenaren als wethouders op regelmatige basis langs bij de grootste jeugdhulpaanbieders. Zo blijven gemeente en aanbieders op de hoogte van elkaars situatie en de ontwikkelingen die spelen.

In het rondetafelgesprek dat de commissie voerde over de staat van de jeugd werd de relatie tussen gemeenten en aanbieders getypeerd als een onderhandelingssituatie. Dit draagt niet bij aan het opbouwen van vertrouwen. Volgens gesprekspartners zit wantrouwen intrinsiek in het stelsel, waardoor partijen niet toekomen aan fundamentele verbeteringen. Meerdere gesprekspartners laten de commissie weten dat sprake is van een verdienmodel voor aanbieders van lichte en middelcomplexe zorg. Daar zit volgens hen ook de grootste groei. De schaarste op de arbeidsmarkt zorgt voor perverse prikkels: aanbieders kiezen voor het leveren van die zorg die voor hen het meest aantrekkelijk is. Daarnaast stelt een aantal gesprekspartners dat er ook voorbeelden zijn waarin het aanbod zelf de vraag creëert.

Relatie tussen Rijk en gemeenten

In de gesprekken die de commissie met de rijkspartners en de gemeenten heeft gevoerd, komt ook de spanning tussen de overheden als aandachtspunt naar voren. Volgens de VNG staat de voortdurende discussie tussen Rijk en gemeenten over de financiering van de jeugdzorg op gespannen voet met het gezamenlijk optrekken in de opgave. Het maakt dat de noodzakelijke transformatie van de jeugdzorg vanaf 2015 onvoldoende uit de verf is gekomen.

Niettemin werken VWS en VNG nauw samen in de uitvoering van de Hervormingsagenda en typeren zij de onderlinge verstandhouding als goed. Als het gaat om besluitvorming tussen Rijk en gemeenten, voelt het voor de rijkspartners soms ongemakkelijk om de afspraken te maken met de VNG als vereniging van alle gemeenten. Het Rijk onderkent dat de VNG haar best doet om het gezamenlijke belang van de gemeenten in te brengen en de gemaakte afspraken ook uit te dragen naar de gemeenten, maar de VNG kan opvolging van gemaakte afspraken niet afdwingen bij gemeenten.

De rijkspartners benoemen in het gesprek met de commissie een aantal spanningsvelden: de validiteit van de aannames onder de decentralisatie, de praktijk die laat zien dat het voor gemeenten lastig is om te sturen op de uitgaven en de vraag hoe normerend het Rijk moet/mag zijn in een gedecentraliseerd stelsel. Enerzijds kijken gemeenten nadrukkelijk naar het Rijk voor afbakening van de reikwijdte van de Jeugdwet. Anderzijds benadrukken gemeenten in de gesprekken met de commissie dat er op lokaal niveau voldoende ruimte moet zijn om tot eigen keuzes te komen. De gedachte achter de decentralisatie dat elke gemeente haar eigen invulling zou geven aan de organisatie van de jeugdzorg, blijkt volgens de rijkspartners in werkelijkheid beperkt; overal zijn vergelijkbare voorzieningen, terwijl de problematiek in gemeenten toch echt wel verschilt. De indruk is dat mede als gevolg van de financiële druk, er binnen gemeenten weinig inhoudelijk debat plaatsvindt over jeugdzorg.

3.3 De sturing op de Hervormingsagenda

In deze paragraaf gaat de commissie in op de volgende onderwerpen:

- Betrokkenheid en representatie;
- Coördinatie, afstemming en sturing.

Betrokkenheid en representatie

Inrichting governance

Voor de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd is een overlegstructuur ingericht waarbij sprake is van besluitvorming op drie niveaus: operationeel, tactisch en strategisch. Op operationeel niveau is er voor elke maatregel een aparte themagroep met een thematrekker. De samenstelling van de themagroepen loopt uiteen, maar voor de meeste themagroepen geldt dat alle vijfhoekpartners zijn aangesloten. Afhankelijk van het thema zijn ook andere partners verbonden. Daarnaast is er het programmeerteam dat het totale proces regisseert en coördineert. Tot slot is er ook een coördinatorenoverleg met een afgevaardigde namens elk van de vijfhoekpartners. Op tactisch niveau is er de stuurgroep Hervormingsagenda Jeugd met een onafhankelijk voorzitter. Op strategisch niveau is er tot slot het bestuurlijk overleg (BO) Jeugd. Zowel voor de stuurgroep als het BO Jeugd geldt dat daarin alle vijfhoekpartners zijn vertegenwoordigd. Voor de ontwikkeling van een nieuwe financieringssystematiek is een aparte stuurgroep en apart BO ingesteld, bestaande uit betrokkenen van Rijk en gemeenten.

Ervaringen van betrokkenen

In verschillende gesprekken die de commissie heeft gevoerd, is deze inrichting van de governance aan de orde geweest. Betrokken partners omarmen het uitgangspunt van gedeeld eigenaarschap en waarderen het dat ze op alle niveaus aan tafel zitten. Aanbieders, professionals en cliëntenvertegenwoordigers (de 'driehoek') geven aan dat ze het wel lastig vinden om voldoende tijd en capaciteit vrij te maken om aan elk van de tafels te kunnen deelnemen. Betrokkenen ervaren flinke druk op het proces om voortgang te boeken. Dat leidt tot een stevige belasting op degenen die participeren.

De driehoek stelt dat met name VWS, maar ook de VNG hiervoor mensen kunnen vrijmaken, maar dat dit voor hen echt moeilijk is. Daardoor voelt het voor sommigen dat de Hervormingsagenda vooral 'van VWS' is. Daarnaast geven betrokkenen uit de driehoek aan dat het ook op inhoud ingewikkeld is om goed te blijven aanhaken. De beleidstaal en de complexiteit van de materie is geen onderdeel van hun dagelijkse praktijk.

Een ander punt van zorg dat de commissie van veel betrokken partijen hoort, is de representatie van de partners in de driehoek. Zij zijn via hun koepels vertegenwoordigd in de werkgroepen, stuurgroep en het BO. In de gesprekken komt naar voren dat het geluid vanuit de koepels niet altijd in overeenstemming is met het geluid van de mensen in de uitvoering. En ook in de uitvoering zelf zijn de meningen niet altijd gelijklopend. Het maken van de verbinding tussen uitvoering en vertegenwoordigers kost tijd en verloopt nog niet gemakkelijk. Het is soms lastig om met één mond te spreken, juist omdat er meerdere vertegenwoordigers zijn namens de aanbieders, de professionals en de cliënten. De partners zelf en ook het programmateam stoeien met de vraag hoe die representatie beter geborgd kan worden en hoe 'de praktijk' beter in de governance van de Hervormingsagenda een plek kan krijgen.

In het bijzonder geldt dit voor cliënten en hun ouders. Zij geven aan zich onvoldoende gehoord te voelen. Ze proberen hun inzichten en ervaringen over te brengen, maar vinden het moeilijk om daarmee voldoende aansluiting te vinden bij de andere partners aan tafel. Volgens hen is hun ervaring en expertise juist onmisbaar om het stelsel op een effectieve manier te hervormen. Niettemin voelen (vertegenwoordigers van) cliënten en ouders zich aan tafel geen gelijkwaardig gesprekspartner ten opzichte van Rijk, gemeenten, aanbieders en professionals.

De sturing op de uitvoering van de Hervormingsagenda kwam ook in het gesprek met de partners in de aanpalende domeinen naar voren. Zij gaven aan niet betrokken te zijn bij de Hervormingsagenda. Volgens een vertegenwoordiger van de onderwijskoepels worden er nu alleen maar bypasses georganiseerd om de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp te maken. Dat is niet handig en niet effectief.

Coördinatie, sturing en slagkracht

De commissie is ook met de partners in gesprek gegaan over de manier waarop de sturing op realisatie van de Hervormingsagenda wordt ingevuld. Gemeenten zijn positief over het implementatieplan. Ze hadden hier graag inhoudelijk op doorgepakt, maar constateren dat VWS het plan vooral wil benutten als procesplan voor de gehele Hervormingsagenda. Volgens de professionals hadden zij een beperkte rol in de totstandkoming van het implementatieplan; ze hebben daar een ongemakkelijk gevoel bij.

Dit heeft te maken met de beperkte aandacht die er in de verschillende werkgroepen is voor de impact van beleidskeuzes op de uitvoering in de praktijk. Professionals verwijzen bijvoorbeeld naar de werkgroep standaardisatie. Er wordt veel verwacht van standaardisatie, waardoor er ook veel (tijds)druk zit op uitvoering van deze maatregel. Professionals zien dat daardoor de koppeling tussen beleid en praktijk op dit moment onvoldoende of te laat gemaakt wordt. Iets soortgelijks ervaren zij in de werkgroep toegang. Professionals pleiten voor meer zorgvuldigheid en een impactanalyse bij de uitvoering van maatregelen.

In zijn algemeenheid vinden professionals het jammer dat de oorspronkelijke gezamenlijke programmatische aanpak zich heeft ontwikkeld tot een projectmatige structuur van werkgroepen. Volgens betrokkenen is er in de werkgroepen nauwelijks tijd en ruimte voor reflectie, terwijl dat wel van waarde is.

In verschillende gesprekken hebben betrokkenen gereflecteerd op de rol en het functioneren van de stuurgroep. De commissie hoort van meerdere betrokkenen dat in de stuurgroep nauwelijks inhoudelijke afstemming is. Iemand typeert het als een “aftikmachine”. Inhoudelijke afstemming gebeurt vooral bi- of trilateraal. Betrokkenen geven aan de stuurgroep meer te willen benutten om een strategisch gesprek te voeren over de uitvoering van de Hervormingsagenda in het licht van bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast stellen betrokkenen vast dat er in de stuurgroep te weinig aandacht is voor de verbinding tussen de inhoudelijke uitwerking van de Hervormingsagenda en de financiële ontwikkelingen in de jeugdzorg.

In de stuurgroep is afgesproken dat elke vijfhoekpartner een transformatieplan opstelt waarin is opgenomen hoe betrokkenen hun achterban meenemen in de uitvoering van de Hervormingsagenda. De vertegenwoordigers van de aanbieders geven aan zoekende te zijn hoe zich als sector te positioneren; de impact van de Hervormingsagenda op de sector is groot. Andere partners onderkennen dat er veel van aanbieders wordt verwacht en dat zij zekerheden zoeken. Volgens hen leidt dit ertoe dat de aanbieders tot op heden minder vanuit de beweging van de Hervormingsagenda als geheel kijken; de nadruk ligt nog vooral op het belang van de sector zelf. Ter versterking van hun inzet en het ontwikkelen van een visie op de verandering, heeft het ministerie van VWS de aanbieders financiële ondersteuning toegezegd.

Een aantal gesprekspartners geeft bij de commissie aan dat de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd gebaat is bij meer sturingskracht. Dat begint volgens betrokkenen met prioritering van maatregelen. Nu is alles even belangrijk. Meer focus op een aantal maatregelen kan ook betekenen dat er minder hoeft te worden gepoldderd op alle onderwerpen, aldus een gesprekspartner. In de huidige inrichting van de governance zit volgens betrokkenen te weinig regie om tot deze keuzes te komen. Ambtelijk en bestuurlijk opschalen van discussiepunten in de stuurgroep blijkt lastig te zijn. In praktijk vindt escalatie richting het BO Jeugd nauwelijks plaats.

3.4 De financiering van de jeugdzorg en de besparingsmogelijkheden

In deze paragraaf gaat de commissie in op de volgende onderwerpen:

- Sturingsruimte gemeenten;
- Compensatie financiële tekorten;
- Haalbaarheid meerjarig financieel kader;
- Kwaliteit en beschikbaarheid van data.

Sturingsruimte gemeenten

In verschillende (rondetafel)gesprekken is gesproken over de mate waarin gemeenten in staat zijn om te sturen op de instroom naar jeugdzorg en op de uitgaven. Gesprekspartners zijn het erover eens dat de open einde regeling van de Jeugdwet weinig sturingsmogelijkheden biedt. Gemeenten typeren de Hervormingsagenda als een uitvoeringstransitie in een markt met een toenemende vraag, terwijl ze weinig grip hebben op de toegang en er sprake is van financiële druk. Daarbij merken ze op dat ook bij het onderwijs het water aan de lippen staat en dat het niet lukt om de financiële schotten in wetgeving te doorbreken. Volgens gemeenten loopt het aan alle kanten vast.

Gemeenten wijzen erop dat zij maar beperkte invloed hebben op de instroom van jongeren voor een maatwerkvoorziening. Er zijn meerdere toegangspoorten. Naast de indicatiestelling van het wijkteam, kunnen ook huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten, rechters en gecertificeerde instellingen (GI's) een verwijzing afgeven voor inzet van jeugdzorg.¹⁷

17) Zie hoofdstuk 2 voor de cijfers over de verdeling van het aantal jeugdhulptrajecten naar type verwijzer.

Betrokkenen onderkennen dat deze verschillende instroommogelijkheden het voor gemeenten lastig maken om grip te krijgen op het aantal beschikkingen dat wordt afgegeven. Het maken van afspraken met huisartsen en inzet van de praktijkondersteuners jeugd kunnen volgens gesprekspartners wel helpen om de instroom langs deze lijn te reguleren.

Naast beperkte grip op de instroom wijzen diverse gesprekspartners ook een aantal andere oorzaken aan die het voor gemeenten moeilijk maken om te sturen op de uitgaven voor jeugdzorg. Gemeenten geven zelf aan dat het toenemende aantal kinderen met een zorgvraag, complexere trajecten en compensatie van loon- en prijsontwikkeling belangrijke redenen zijn waarom zij elk jaar te maken krijgen met tekorten op de begroting. Naar eigen zeggen ervaren gemeenten zowel problemen aan de p-kant (prijs) als aan de q-kant (volume). Ook in het gesprek met onderzoekers werden verschillende oorzaken voor de kostenstijgingen genoemd. Zij geven aan dat het leveren van maatwerk, omdat aanbieders soms moeten uitwijken naar andere aanbieders als onderaannemer, jeugdhulptrajecten duurder maken. Daarnaast geven zij aan een toename te zien van het aantal jongeren met een langdurige zorgvraag; 2/3 van de jeugdhulptrajecten duurt volgens een gesprekspartner langer dan een half jaar. Ook de begeleidingskosten van deze jongeren nemen toe. Tot slot is ook een lichte groei in korte behandeltrajecten zichtbaar. Gesteld wordt dat de doorlooptijd per aanbieder misschien wel korter wordt, maar dat geldt niet voor de doorlooptijd van de behandeling van een jongere.

In meerdere gesprekken zijn voorbeelden genoemd van zeer complexe kind- en gezinsproblematiek waarbij de uitgaven voor jeugdzorg jaarlijks (zeer) hoog oplopen. Een kleinere gemeente gaf aan dat zij nu te maken heeft met drie complexe casussen. De inzet die daarvoor nodig is, is even groot als het totale bedrag dat de gemeente beschikbaar heeft voor uitgaven in het voorveld. Dure casuïstiek drukt zwaar op de gemeentebegroting en is nauwelijks te beïnvloeden.

Tot slot vragen gemeenten aandacht voor de financieel kwetsbare positie van verschillende grote jeugdzorgaanbieders. De Jeugdautoriteit geeft aan dat de achttien jeugdzorgaanbieders die bij hen in casuïstiek zijn – en dus concreet worden bedreigd in hun voortbestaan – samen ongeveer 30% van de omzet van de sector vertegenwoordigen.¹⁸ Gemeenten voelen zich met de rug tegen de muur staan. Een faillissement van een grote jeugdzorgaanbieder betekent immers dat een groot aantal jongeren van de een op de andere dag geen zorg meer ontvangt, zonder dat er een alternatief geboden kan worden. Gemeenten vinden dat de Hervormingsagenda hen geen instrumenten biedt om op deze financiële problematiek van aanbieders te sturen.

Compensatie financiële tekorten¹⁹

In de gesprekken met Rijk en gemeenten zijn ook de consequenties van de stijgende uitgaven en oplopende tekorten op de jeugdzorg aan de orde geweest. Gemeenten voelen dat het volledig risico van deze financiële ontwikkeling bij hen ligt. Volgens een gesprekspartner staan gemeenten al twee tot drie jaar op de handremmodus. Gemeenten zijn steeds op zoek naar manieren om de tekorten te dekken. Dit gaat ten koste van investeringen in aanpalende domeinen. Gemeenten typeren deze ontwikkeling als dubbele problematiek.

In het licht van de uitspraak van de Commissie van Wijzen (mei 2021) pleiten gemeenten er bij de commissie voor dat de rijksoverheid de verantwoordelijkheid moet nemen om de verliezen te compenseren.

18) Bron: Jeugdautoriteit, *De Stand van de Jeugdzorg*, oktober 2024.

19) Zie hoofdstuk 2 voor de cijfers en hoofdstuk 5 voor een overzicht van de feiten.

Op hun beurt verwijzen de rijkspartners naar gegevens waaruit blijkt dat gemeenten geld overhouden op de totale begroting en dat circa een derde van de gemeenten uitkomt met het beschikbaar gestelde budget voor jeugdzorg in het Gemeentefonds. Het Rijk heeft bij de commissie aangegeven geen financiële ruimte te zien om de tekorten van gemeenten op de rijksbegroting op te vangen.

In het gesprek met onderzoekers kwam ook het huidige verdeelmodel van het Gemeentefonds ter sprake. Gesteld werd dat het verdeelmodel voor jeugd onvoldoende passend is bij de huidige ontwikkelingen. Het is nodig meer rekening te houden met de verschillen tussen gemeenten.

Haalbaarheid financiële afspraken

Gegeven de huidige financiële tekorten geven gemeenten bij de commissie aan zich grote zorgen te maken over de bezuinigingen die er nog aankomen op de jeugdzorg. In het meerjarig financieel kader is vanaf 2026 een jaarlijkse besparingsopgave inboekt van ongeveer € 1 miljard. Volgens gemeenten en ook andere gesprekspartners zijn deze financiële afspraken nauwelijks haalbaar en drukken ze zwaar op de huidige inzet om tot uitwerking te komen van de Hervormingsagenda. Gemeenten geven aan dat er lucht nodig is om te investeren in de sociale basis en dat er echt iets moet gebeuren in de ontschotting van budgetten tussen onderwijs en jeugdzorg.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, zijn er gemeenten die al eerder zijn gestart met het nemen van maatregelen om de jeugdzorg anders in te richten en beter beheersbaar te maken. Een aantal van deze gemeenten heeft de commissie ook gesproken. Zij brengen bij de commissie onder de aandacht dat de bezuinigingsopgave in de Hervormingsagenda geen rekening houdt met de stand van zaken bij gemeenten. Volgens een gemeente moeten zij nu echt iets anders gaan doen om het verdienpotentieel te realiseren. De vraag is of dat haalbaar is en of dat niet anders kan. De gemeente Groningen verwijst de commissie naar een onderzoek dat zij in 2023 heeft laten uitvoeren waaruit blijkt dat de mogelijke besparingen op het jeugdstelsel uitkomen op een kwart tot de helft van de bezuinigingsdoelstelling die voor de gemeente in de Hervormingsagenda is ingeboekt.²⁰

In meerdere gesprekken zetten gesprekspartners de financiële ontwikkelingen rondom jeugdzorg af tegen het vraagstuk van de personele schaarste in de sector. De krapte op de arbeidsmarkt zal de komende jaren aanhouden. Straks is er misschien nog wel geld, maar zijn er geen mensen om het werk te kunnen doen. De oproep is om deze personele problematiek veel nadrukkelijker in het debat over de inrichting en financiering van de jeugdzorg mee te nemen.

Kwaliteit en beschikbaarheid van data

“Het is sturen in de mist”. Die uitspraak heeft de commissie in meerdere gesprekken gehoord. Volgens de onderzoekers die de commissie gesproken heeft, is de kwaliteit van data onder druk komen te staan, mede als gevolg van de intentie om administratieve lasten te beperken. Volgens hen is er in de afgelopen jaren wel een behoorlijke inhaalslag gemaakt op de ordening van data, maar het is nog lang niet genoeg.

Niet alleen de kwaliteit, ook de beschikbaarheid en de koppeling van data vragen de nodige aandacht. Er is, volgens de thematrekkers van deze maatregel uit de Hervormingsagenda, een grote mismatch tussen vraag naar en aanbod van informatie. Belangrijk is om eerst vast te stellen wat we met elkaar willen weten. Hiervoor wordt gekeken naar de uitwerkingen van de inhoudelijke werkgroepen. Daarna is de vraag hoe de gewenste informatie vergaard en gemeten kan worden.

20) Bron: KPMG, *Analyse perspectieven jeugdstelsel Groningen*, 6 november 2023.

Volgens meerdere gesprekspartners is op verschillende plekken data beschikbaar, maar is het (nog) niet mogelijk om die gegevens met elkaar in verband te brengen. Zo weten gemeenten hoeveel jongeren zij in zorg hebben, maar zijn gemeenten afhankelijk van de aanbieders om deze informatie 1-op-1 te koppelen met gegevens over de zorgzwaarte en de duur van het jeugdhulptraject. Er zijn geen geaggregeerde data beschikbaar over aantallen, duur en intensiteit van jeugdhulptrajecten. Vanwege de AVG is het CBS niet bevoegd om deze data in te zien en te verwerken. Hiervoor is een wetswijziging nodig. Deze is in gang gezet en zal waarschijnlijk in 2026 of 2027 zijn beslag krijgen. Daarnaast werkt het CBS aan een publicatie met gestandaardiseerde percentages van gebruik van jeugdzorg per gemeente. Dit rapport komt naar verwachting in de eerste maanden van 2025 beschikbaar.

Volgens de trekkers van het thema 'data en monitoring' is er een hoge ambitie om tot meer cijfermatig inzicht te komen. Ze constateren dat capaciteit om dit te doen, beperkt is en dat er veel partners bij betrokken zijn. Dit maakt het proces ingewikkeld.

4. Inhoud en sturing: conclusies, reflecties en adviezen

4.1 Inleiding

De Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd is gevraagd om een onafhankelijk zwaarwegend advies uit te brengen aan partijen over de uitvoering van de maatregelen en de gepleegde inspanningen uit de Hervormingsagenda Jeugd, mede in relatie tot de uitgavenontwikkeling. Op basis van alle opgedane inzichten trekt de commissie in dit hoofdstuk vier *inhoudelijke* conclusies. De volgende thema's komen aan de orde:

- Meerwaarde en betekenis van de Hervormingsagenda Jeugd;
- Werkende mechanismen en vrijblijvendheid;
- Inspanningen, opbrengsten en gezamenlijke sturing;
- Rollen, verantwoordelijkheden en gedeeld eigenaarschap.

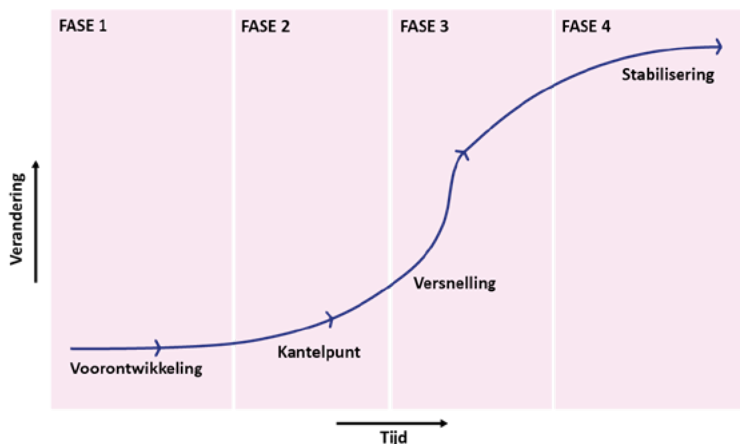
Dit hoofdstuk start met de hoofdboodschap. In de navolgende paragrafen gaat de commissie in op elk van de vier thema's. Elke paragraaf start met een of meerdere conclusies; deze staan weergegeven in kaders. Daarna licht de commissie deze conclusie(s) toe en formuleert de commissie een aantal adviezen.

4.2 Hoofdboodschap

Met de Hervormingsagenda Jeugd hebben de vijfhoekpartners een grote verantwoordelijkheid genomen om het jeugdstelsel te hervormen. Het is inhoudelijk een veelomvattende agenda met maatregelen die onderling een sterke mate van afhankelijkheid kennen. Dat heeft gevolgen voor het tempo van realisatie. De commissie merkt een grote gedrevenheid bij alle betrokkenen om van deze hervorming een succes te maken. Maar er zit ook een kramp in het stelsel die leidt tot bovenmatige druk op alle betrokkenen. Maatregelen moeten in een aantal jaren tot zichtbare resultaten leiden; er zijn wachtlijsten voor jongeren die hulp het hardste nodig hebben; de samenleving vraagt om maximaal resultaat; er leeft angst bij professionals om tekort te schieten in het bieden van hulp en als gevolg daarvan aansprakelijk te worden gesteld; aanbieders staan voor wezenlijke veranderingen; gemeenten zien de vraag naar jeugdzorg toenemen en zien de financiële tekorten oplopen.

De commissie maakt zich zorgen over deze ontwikkelingen. Deze hervorming van het jeugdstelsel is geen traject van een beperkt aantal jaren. Grote transities vragen tijd. Volgens onderzoek van Rotmans et al, strekt een transitie en haar verschillende fasen zich uit over een tijdspanne van minimaal 25 jaar, waarbij periodes van snelle en geleidelijke verandering elkaar afwisselen (zie onderstaande figuur).²¹

Figuur 1: De verschillende fasen in een transitie



21) Bron: Rotmans et al., 2001, in Ministerie van Infrastructuur en Mobiliteit, *Transities en transitie management, snelstudie*, september 2022.

De transitie van de jeugdzorg is in 2015 begonnen. De commissie is van mening dat met de komst van de Hervormingsagenda Jeugd fase 2 is ingeluid. Er moet nog veel gebeuren om de omslag in cultuur, structuur en praktijk daadwerkelijk te maken en te borgen. De commissie roept betrokken partners op om deze realiteit te onderkennen en uit te gaan van een realistische planning.

Het kantelpunt in fase 2 ligt, naar het oordeel van de commissie, binnen handbereik. In de Hervormingsagenda zitten verschillende maatregelen die die kanteling binnen bereik kunnen brengen. Het is alleen niet genoeg. De commissie oordeelt dat de Hervormingsagenda Jeugd een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde is om die kanteling mogelijk te maken. De oorzaak van veel jeugdzorgproblematiek ligt niet bij de jongeren zelf, maar in de omgeving waarin zij opgroeien: thuis, op school of in de wijk. Factoren als armoede, schulden, complexe scheidingen, GGZ-problematiek bij ouders, het gebrek aan passende huisvesting, toenemende prestatiedruk en maatschappelijke verwachtingen van jongeren spelen een belangrijke rol bij het ontstaan van problemen in gezinnen en beïnvloeden de mogelijkheden van jongeren. De huidige Hervormingsagenda heeft te weinig aandacht voor een systeemgerichte aanpak van jeugd en gezin, over alle domeinen heen. Daarnaast vindt de commissie dat “de partners in het voorveld” – jeugdgezondheidszorg, kinderopvang, scholen en verenigingen – nog onvoldoende betrokken zijn. Deze ‘natuurlijke’ omgevingen van jongeren worden nog veel te weinig benut om vroegtijdig en laagdrempelig hulpsignalen op te vangen en te faciliteren, collectief of individueel.

In dit hoofdstuk licht de commissie deze stellingname toe. Daarbij benadrukt de commissie dat zowel de verbreding van de scope van de Hervormingsagenda, als het prioriteren op een aantal werkende mechanismen van maatregelen uit de agenda, nodig zijn. Het is en-en.

De commissie is van mening dat het succes van de Hervormingsagenda gebaat is bij minder vrijblijvendheid op het ‘wat’, en bij meer ruimte voor betrokkenen op het ‘hoe’. Minder vrijblijvende kaders zijn nodig om te borgen dat waar je als jongere ook woont, steunstructuren, hulp en zorg er zijn en voldoen aan minimale eisen van kwaliteit. Die kaders gaan over het vaststellen van bewezen effectieve interventies van jeugdhulptrajecten, over uniformering van contractering en verantwoording, en over de taakopdracht van de stevige lokale teams. Kaders zijn belangrijk vanuit beheersbaarheid en sturing, maar het moeten geen blauwdrukken worden. Hoe die kaders worden ingevuld, is aan professionals, gemeenten en aanbieders. Juist in jeugdhulptrajecten is het van groot belang oog te houden voor wat de jongere nodig heeft en voor de context waarin de jongere en het gezin zich bevinden.

Bij professionele autonomie hoort ook continu leren en ontwikkelen. De commissie ziet de behoefte om te leren bij professionals, bij gemeenten, en bij aanbieders. En constateert tegelijkertijd dat het dikwijls ontbreekt aan tijd en middelen om dat leren mogelijk te maken. Keuzes maken, is prioriteiten stellen. De commissie adviseert om beschikbare inzichten over bewezen effectieve preventieprogramma’s en behandelmethoden actief te delen, op te schalen en landelijk toe te passen. Daarnaast roept de commissie betrokkenen op om het gezamenlijk leren te intensiveren, hier meer ruimte aan te geven en de mogelijkheden van kunstmatige intelligentie (AI) hierin te benutten.²²

22) Ter inspiratie verwijst de commissie naar het volgende essay: [Essay: benut AI om de jeugdzorg te verbeteren](#)

4.3 Meerwaarde en betekenis van de Hervormingsagenda Jeugd

De Hervormingsagenda Jeugd is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde om te komen tot een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel.

Reflecties

De situatie is zorgwekkend

Iedereen kent de cijfers: in 2023 maakte 1 op de zeven jongeren tussen 0-18 jaar gebruik van een vorm van jeugdhulp. In totaal gaat het om bijna 490.000 jongeren. In de leeftijdscategorie 12-18 jaar kreeg 1 op de zes meiden jeugdhulp zonder verblijf. Het hoogste aandeel jongeren met een vorm van jeugdhulp is te vinden onder jongens tussen 8-12 jaar; in deze groep gaat het om bijna 1 op de vier. In alle gesprekken die de commissie heeft gevoerd, wordt de ernst van deze cijfers onderkend.

De oorzaken zijn in beeld

Ook over de oorzaken die ten grondslag liggen aan de toenemende vraag naar jeugdhulp bestaat brede overeenstemming. Gezinsproblematiek is een belangrijke verklarende factor: armoede, schulden, woonomstandigheden, (geestelijke) gezondheidsproblemen bij ouders, opvoeding, en complexe scheidingen. Daarnaast spelen ook maatschappelijke ontwikkelingen een belangrijke rol: prestatiedruk in het algemeen en toetsdruk op scholen in het bijzonder, geloof in de maakbaarheid van de samenleving, kleinere persoonlijke en maatschappelijke netwerken, onrust in de wereld, en de invloed van sociale media. Ontwikkelingen die gezond, veilig en kansrijk opgroeien onder druk zetten.

De gevolgen zijn groot

Onze complexe samenleving stelt de veerkracht van jongeren en ouders ernstig op de proef, met veel vraag naar vormen van ondersteuning en zorg tot gevolg. Al die behoeften die in aard, ernst, duur en eigen mogelijkheden variëren, zijn reëel en verdienen aandacht. Tegelijkertijd is het maatschappelijk, qua personeel en financieel niet houdbaar om aan deze grote behoefte op de huidige wijze – met ondersteuning en zorg door de overheid – invulling te blijven geven. Iedereen realiseert zich dat de hulp aan de meest kwetsbare jongeren gegarandeerd moet zijn, maar iedereen ziet ook dat dit in de praktijk om verschillende redenen niet altijd zo is.

De Hervormingsagenda gaat het tij niet keren...

De commissie heeft zichzelf de vraag gesteld of de Hervormingsagenda Jeugd de oorzaken van de toenemende vraag naar jeugdhulp kan keren. Vooropgesteld dat de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen slechts in beperkte mate beïnvloedbaar zijn, is de vraag vooral of de agenda een passend antwoord biedt op de aanpak van gezinsproblematiek, als belangrijke oorzaak van de hoge instroom in jeugdhulp. De commissie trekt de conclusie dat de Hervormingsagenda Jeugd weliswaar een wezenlijke rol speelt in de transformatie van de jeugdhulp, maar dat de agenda onvoldoende aandacht heeft voor het wegnemen en verminderen van de (structurele) factoren die leiden tot instroom naar jeugdhulp. De scope van de Hervormingsagenda is te smal om tot een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel te komen.

...ondanks goede voorbeelden in de praktijk

Met deze conclusie wil de commissie niet voorbij gaan aan het feit dat de Hervormingsagenda wel ingaat op het steviger verbinden van jeugdhulp aan aanpalende domeinen zoals onderwijs, volwassenen-GGZ en bestaanszekerheid. Het is immers een van de maatregelen uit de agenda. En er wordt ook in de praktijk aan gewerkt.

Mooie voorbeelden zijn de brugfunctionarissen en zorgadviesteams op scholen, de toepassing van de doorbraakmethode in circa een kwart van de gemeenten, de verbindingsroute opvang-onderwijs-zorg, en de integrale aanpak kwetsbare gezinnen. En uit de landelijke monitor van de Hervormingsagenda blijkt dat ruim acht van de tien gemeenten een domeinoverstijgende aanpak heeft.

Noodzaak tot verandering van perspectief

Maar het is niet voldoende. Met alleen de inzet vanuit de Hervormingsagenda blijft de toestroom naar jeugdhulp naar verwachting de komende jaren hoog. De commissie wijst daarbij op het open karakter van de Jeugdwet en de beperkte aandacht die er in andere levensdomeinen is voor de consequenties van gezinsproblematiek op jongeren. Daarnaast zullen door de personele krapte in de jeugdhulp de wachtlijsten blijven bestaan en zal de complexiteit van de casuïstiek mogelijk nog verder toenemen.

De Hervormingsagenda Jeugd is vooral de Hervormingsagenda Jeugdzorg. De focus van de Hervormingsagenda ligt op het vinden van verbeteringen in het systeem van jeugdzorg, terwijl de oplossing voor de grote vraag naar jeugdhulp in de systemen daarbuiten ligt: in het gezin, op school, in de samenleving. De commissie pleit ervoor het perspectief te veranderen: jeugdhulp is aanpalend aan de andere levensdomeinen, en niet andersom.

Adviezen

Creëer en versterk lokale steunstructuren

“It takes a village to raise a child”. Deze uitspraak is dikwijls in de gesprekken over tafel gekomen. De commissie is het daar volledig mee eens. Jongeren en hun ouders hebben die steunstructuren keihard nodig om in de huidige complexe samenleving hun plek te vinden. De school als vindplaats van kinderen en jongeren speelt daarin een fundamentele rol. De commissie pleit voor een laagdrempelige basisinfrastructuur op scholen waar de verbinding tussen onderwijs, hulp en ondersteuning geborgd is.

We zien dat niet iedereen beschikt over “sociaal kapitaal”, zoals de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) dat in haar betekenisvolle rapport ‘Kinderen uit de knel’ noemt. De Raad stelt dat juist mensen in de kwetsbaarste situatie over het minste sociaal kapitaal beschikken. De commissie onderschrijft en herhaalt de oproep van de RVS om meer te investeren in het creëren en structureel versterken van dat sociaal kapitaal. Zorg daarnaast dat het perspectief van jeugdigen en gezinnen prioriteit krijgt in de aanpak van structurele problemen rondom bestaanszekerheid, wonen, GGZ-problematiek bij ouders en scheidingen.

Leg noodzaak en minimumniveau aan basisvoorzieningen vast in de wet

In aanvulling hierop adviseert de commissie om wettelijk het belang van een sterke sociaalpedagogische basis vast te leggen en daarin op te nemen wat het minimumniveau aan basisvoorzieningen (inclusief de aanwezigheid van een stevig lokaal team) moet zijn dat lokaal moet worden aangeboden. De commissie roept daarbij op de leefwereld van jongeren en ouders centraal te stellen, en de spreekuren van de jeugdgezondheidszorg, de kinderopvang en de school als belangrijke ankerplaatsen te gebruiken om de steunstructuur omheen te organiseren. Denk bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van een multidisciplinair team op elke school, waarin professionals uit het stevige lokale team als vaste aanspreekpunten beschikbaar zijn voor jongeren, ouders, docenten en schoolleiding. Deze professionals kunnen vervolgens ketenpartners consulteren en inschakelen als sprake is van specifieke problematiek. En het gaat ook om de beschikbaarheid van een scala aan voorzieningen (van speeltuinen tot ontmoetingsplekken voor jongeren vanuit welzijns- en jongerenwerk en bibliotheken).

Ook vraagt de commissie oog te hebben voor de rol die verenigingen kunnen spelen. Het wettelijk vastleggen van het minimumniveau aan basisvoorzieningen verkleint verschillen in het land en zorgt ervoor dat jongeren en ouders weten waarop ze kunnen terugvallen. De commissie realiseert zich dat een wetgevingstraject enige tijd duurt. Daarom adviseert de commissie Rijk en gemeenten om in aanloop daarnaartoe een convenant op te stellen waarin de afspraken zijn vastgelegd.

De commissie onderkent, in navolging van verschillende onderzoeken²³, dat het creëren en versterken van de sociale basis niet automatisch betekent dat de inzet van jeugdhulp op korte termijn zal afnemen. Informele en formele hulp zijn beiden van essentiële waarde, ze bestaan daarom naast elkaar en ze vullen elkaar aan.

Benut lokale steunstructuren om de maatschappelijke dialoog te voeren

De commissie roept op om de lokale steunstructuren te gebruiken als platform om het gesprek te voeren over de consequenties en onzekerheden die gepaard gaan met opgroeien en opvoeden in deze tijd. Wat hoort bij het leven? Wat betekent het hebben van levenslange en levensbrede beperkingen voor hoe het is om op te groeien? En wat betekent dat voor ouders en gezinnen? Hoe verhoud je je tot alle (sociale) druk en ontwikkelingen? De maatschappelijke dialoog begint daar, laagdrempelig en zonder waardeoordelen. Een mooi voorbeeld is de discussie die is ontstaan op scholen over de aanwezigheid van mobiele telefoons in de klas. De dialoog is al bezig, op het schaalniveau dat daarbij past.

De commissie adviseert de overheid daarom terughoudend te zijn om de toon te willen zetten in de maatschappelijke dialoog over normaliseren; statements worden snel gepolitiseerd, terwijl het maken van de verbinding met de praktijk juist zo belangrijk is. Voer de maatschappelijke dialoog niet specifiek over jeugdzorg. En trek de dialoog los van de discussie over het beperken van de uitgaven voor jeugdzorg. Dat mag niet de onderlegger zijn. Een echte maatschappelijke dialoog gaat over de vraag wat voor samenleving we met elkaar willen zijn, wat we van elkaar nodig hebben om jongeren gezond, veilig en veerkrachtig te kunnen laten opgroeien en hoe we dat faciliteren. Zodat jongeren hun potentieel zo goed mogelijk kunnen ontplooien.

Geef als overheid het goede voorbeeld en kies voor een samenhangende jeugd- en gezinsaanpak

De commissie doet een dringend beroep op de rijkspartners en de gemeenten om te kiezen voor een systemische benadering rondom jeugd en gezin. De hoge instroom in jeugdhulp staat niet op zichzelf, maar kenmerkt zich dikwijls door een stapeling van problemen in het gezin. Veelal gaat het hier om venijnige vraagstukken / *wicked problems* waar veel partijen bij betrokken zijn en waar niet één juiste oplossing te geven is. Een meer traditionele, integrale benadering (in de betekenis zoals in onderstaand kader uitgelegd) waarin iedereen op dezelfde manier zijn eigen taak blijft doen, schiet tekort.

Toelichting op de systemische benadering

Bij *integraal* werken spreken betrokken partners over interventies vanuit ieders eigen mogelijkheden. Er wordt een probleem gesignaleerd en daar worden oplossingen bij bedacht. Bij *systemisch* werken gaan partners een stap verder. Ze werken zoveel mogelijk in interafhankelijkheid van elkaar, als één systeem. Interventies komen voort uit een gedeelde analyse van het vraagstuk. Als voorbeeld: een schuldhulpverlener kan het probleem van armoede zien als een resultaat van het niet (meer) kunnen aflossen van schulden die steeds verder oplopen. Een welzijnswerker zal misschien de nadruk leggen op een gebrek aan sociale contacten, dat ertoe leidt dat iemand niet uit de armoede komt.

23) Bronnen: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, *Kinderen uit de knel*, juni 2023; Verwey-Jonker Instituut, *De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo; Een analyse van beleidskeuzes en uitgaven in de sociale basis in relatie tot de ontwikkeling van de (uitgaven aan) Wmo-maatwerkvoorzieningen (2017-2023)*, augustus 2024; Movisie en Verwey-Jonker Instituut, *De sociale basis versterken, investeren in de toekomst*, december 2024.

Bij een systeemanalyse gaat het er niet om wie gelijk heeft, maar om de verschillende perspectieven op het vraagstuk met elkaar in verband te brengen. Daarmee wordt de veelkoppigheid van het vraagstuk duidelijk. Vanuit die systeemanalyse doordenken en wegen partners samen mogelijke interventies: wie heeft daarvoor de juiste tools in handen? Systemisch werken betekent ook monitoren en (bij)sturen op effecten van interventies, teamsamenstelling op basis van benodigde competenties, en permanent leren. Dat vraagt zodanige afspraken tussen organisaties dat deze manier van werken wordt gestimuleerd, en kaders en afspraken daarop gezamenlijk worden gericht.

De commissie vindt dat de overheid de noodzaak om te komen tot een samenhangende jeugd- en gezinsaanpak niet kan en niet mag ontkennen. In het bijzonder kijkt de commissie daarbij naar de rijksoverheid. De grote druk op de jeugdhulp is niet alleen de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS. Het is een rijksbrede verantwoordelijkheid om de rechten van het kind te borgen. De commissie ziet rijksbreed de wil om tot samenwerking te komen en er zijn overlegstructuren ingericht, maar er is meer nodig met minder vrijblijvendheid. De commissie is positief over de intentie die in de begroting 2025 van het ministerie van VWS is opgenomen waarin staat dat “de ministeries van VWS, OCW, SZW, JenV en BZK de komende kabinetsperiode werken aan een integrale, interdepartementale aanpak, met één gezamenlijke opdracht en monitoring, en bij voorkeur ontschotte bekostiging”.²⁴

De commissie roept op om hier op korte termijn uitvoering aan te geven door als rijksoverheid en gemeenten samen tot een gezamenlijk statement en een samenhangende jeugd- en gezinsaanpak te komen. Dit is nodig op zowel nationaal, als lokaal niveau. Daarbij adviseert de commissie om te komen tot een interbestuurlijk en rijksbreed programmateam Jeugd en Gezin, met een heldere mandatering vanuit de betrokken partners, de beschikbaarheid van eigen middelen, en een coördinerend bewindspersoon op het hele jeugddomein. De commissie daagt ook gemeenten uit om op lokaal niveau die domeinoverstijgende samenwerking op vergelijkbare wijze in te richten.

4.4 Werkende mechanismen en vrijblijvendheid

Het is belangrijk de uitvoering van de Hervormingsagenda met vereende krachten voort te zetten, maar wel met een realistisch tijdpad en met de inhoudelijke opgave als uitgangspunt.

Gezaghebbende en deskundige stevige lokale teams vormen het kloppend hart van de Hervormingsagenda Jeugd, maar door de nadruk op het belang van ‘lokaal maatwerk’ is de beweging nog te vrijblijvend.

Reflecties

Belang en noodzaak Hervormingsagenda zijn groot

Iedereen onderkent het belang en de noodzaak van de Hervormingsagenda Jeugd. De commissie sluit zich daarbij aan. Het is een prestatie dat de inhoud van de Hervormingsagenda door alle betrokken vijfhoekpartners tot stand is gekomen en is ondertekend. Het laat zien hoeveel belang er wordt gehecht aan het aanbrengen van substantiële wijzigingen in de organisatie van de jeugdzorg. Ook hoort de commissie veel overeenstemming over de keuze van de maatregelen die in de agenda zijn opgenomen. Vooral de afbakening van de jeugdhulpplicht, de totstandkoming van stevige lokale teams en de ontwikkeling naar meer standaardisatie kunnen op brede steun rekenen.

24) Bron: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2025*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 600 XVI, nr. 1

Commissie spreekt grote waardering uit voor inzet partners

Op basis van de meta-analyse van de VNG, de monitor van de Hervormingsagenda en de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, spreekt de commissie haar grote waardering uit aan iedereen die zich dagelijks inzet om de Hervormingsagenda tot een succes te maken. Het is mooi om te zien hoe op lokaal en regionaal niveau gemeenten, aanbieders en professionals hun best doen om tot samenwerking en afstemming te komen. En hoe vanuit het ministerie van VWS stevige inzet wordt gepleegd om tot landelijke afspraken en nieuwe of aangepaste wetgeving te komen. Iedereen wil graag het belang van de jongere voorop zetten, maar de commissie merkt dat het halen van de financiële doelstellingen het discours domineert; dit staat inhoudelijke vernieuwing in de weg.

Er zijn duidelijke succesfactoren in beeld

Sommige gemeenten zijn met hun partners al jaren geleden gestart met het anders organiseren van de jeugdzorg, een Hervormingsagenda *avant la lettre*. Hieruit zijn waardevolle lessen te trekken. De commissie stelt vast dat consistentie in beleid en uitvoering een belangrijke voorwaarde voor succes is. Dat is geen vanzelfsprekendheid over meerdere collegeperiodes heen. Het getuigt van visie en bestuurlijk lef. De commissie benadrukt ook het belang van borging van gemaakte afspraken op alle niveaus in de betrokken organisaties, niet alleen bij gemeenten, maar ook bij aanbieders en professionals. Het gaat zowel om politiek en bestuurlijk commitment, als om betrokkenheid bij directie/management en professionals in de uitvoering. Juist de mensen in de uitvoering hebben die ruggensteun, het vertrouwen van hun leidinggevend en de professionele ruimte nodig om te doen wat passend is in de ondersteuning of behandeling van een jongere, en om gezamenlijk te kunnen leren. Een rode draad in alle verhalen die de commissie heeft gehoord, is een lange adem: samenwerken op basis van gedeelde waarden, met erkenning van elkaars belangen en toch handelen in het gemeenschappelijke belang, vraagt om te investeren in het leren kennen van elkaar en het opbouwen van vertrouwen. Personele wisselingen stellen dat onderling vertrouwen telkens op de proef. Daarom is die borging in alle lagen van de organisatie zo essentieel om continuïteit te garanderen. Bovendien helpt dit bij het gezamenlijk leren.

Gezaghebbendheid stevige lokale teams essentieel

Naast de bovengenoemde succesfactoren wil de commissie specifiek het belang van de stevige lokale teams benoemen. De commissie is van mening dat de stevige lokale teams het kloppende hart vormen van de Hervormingsagenda, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Dat betreft allereerst hun gezaghebbendheid op basis van professionaliteit. De commissie ziet dat lokale teams de functie kunnen vervullen van 'huisarts' in het sociaal domein: een partner die naast de jongere en het gezin gaat staan, die luistert en doorvraagt, die gerust kan stellen, die zelf ondersteuning kan bieden, en doorverwijst naar specialistische hulp als dat nodig is. De commissie constateert dat er in de praktijk diverse verschijningsvormen van de lokale teams zijn, waarbij de mate van afstand tot de lokale overheid verschilt en het takenpakket varieert. De gezaghebbende rol van de lokale teams is geen vanzelfsprekendheid. De commissie geeft partners mee om te doordenken hoe de positie van de stevige lokale teams (juridisch) versterkt kan worden, mede tegen de achtergrond van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en het tanende vertrouwen van burgers in de overheid.

De kracht van stevige lokale teams schuilt in hun brede netwerk in de hele keten

Een tweede voorwaarde voor het succes van de lokale teams is zijn brede deskundigheid en netwerk. Het lokale team kan alleen die rol van kloppend hart of spin in het web vervullen als het verbindend werkt met alle partners in de keten. Die keten beperkt zich niet tot alleen de partners in het jeugdzorgstelsel, hoewel ook het kunnen consulteren van specialistische jeugdzorgaanbieders van grote waarde is om tot passende keuzes te komen over ondersteuning en/of behandeling.

De keten gaat ook over de partners in de sociaalpedagogische basis en in het medisch domein. Contacten en/of afspraken met professionals in de jeugdgezondheidszorg, met de kinderopvang, met scholen, met jongerenwerkers, welzijnsorganisaties, sportverenigingen en met huisartsen zorgen ervoor dat het lokale team de leefwereld van de jongeren overziet en samen met deze partners laagdrempelig en dichtbij de jongeren kan acteren. Waarbij het vertrekpunt zou moeten zijn: minder individuele hulpverlening en meer collectieve ondersteuning.

Afbakening Jeugdwet is sterk gebaseerd op wensdenken

Er wordt veel verwacht van de afbakening van de Jeugdwet. Naar het oordeel van de commissie is sprake van te hoge verwachtingen. Allereerst blijkt uit de inspanningen in de afgelopen jaren hoe complex het is om tot een passende formulering van de reikwijdte te komen. Gesprekspartners, ook gemeenten, onderkennen dit. De commissie beschouwt het voorziene tijdpad van invoering van de aangescherpte jeugdhulpplicht per begin 2026 als weinig realistisch.

De commissie waarschuwt voor de perverse prikkels en de beeldvorming die uitgaan van de afbakening van de Jeugdwet. Het is goed voorstelbaar dat het beperken van de reikwijdte leidt tot toenemende druk op professionals in de lokale teams of op andere verwijzers om toch aanspraak te maken op geïndiceerde jeugdhulp. Daarnaast voorziet de commissie dat er een tweedeling ontstaat tussen degenen die hun rechten opeisen en degenen die daarvoor minder toegerust zijn. De commissie acht dit onwenselijk; financiële beheersbaarheid blijft dan de boventoon voeren.

Afbouw jeugdzorgplus is positief; alternatieven zijn nog onvoldoende doordacht

De afbouw van de gesloten jeugdhulp (jeugdzorgPlus) wordt met voortvarendheid opgepakt. De commissie spreekt haar waardering uit voor de inspanningen die daarop worden gepleegd en moedigt betrokkenen aan om hierop actief te blijven inzetten. De ombouw naar andere vormen van intensieve zorg en begeleiding staat nog in de kinderschoenen. Het vraagt tijd om ervaringen op te doen naar de effectiviteit van alternatieven, inzicht te verkrijgen in de professionele competenties die daarvoor nodig zijn en professionals hierop te scholen. Aandacht voor beschikbaarheid van onderwijs voor jongeren is daarbij van groot belang. De commissie is van mening dat de druk om op korte termijn tot besparingen te komen, het vinden van passende oplossingen in de weg staat. Er is onvoldoende rekening gehouden met een noodzakelijke overgangsfase.

Adviezen

Ga door met de Hervormingsagenda Jeugd

In navolging van de vele betrokkenen die de commissie heeft gesproken, roept de commissie alle vijfhoekpartners op om met volle kracht door te gaan met de uitwerking en de uitvoering van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd. De beweging die met de agenda in gang is gezet, vraagt om continuïteit en mag niet stagneren.

Maak keuzes en leg werkende mechanismen voorschrijvend vast

De Hervormingsagenda is een veelomvattende agenda, waarin geen prioriteiten zijn aangebracht en waarin sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen de maatregelen. De commissie begrijpt dat alles belangrijk is, maar vindt ook dat versnelling alleen kan worden bereikt als de werkende mechanismen benut worden. Daarom pleit de commissie ervoor om met voorrang te werken aan de totstandkoming van gezaghebbende en deskundige stevige lokale teams in alle gemeenten. De commissie vindt dat er nu nog sprake is van een te grote mate van vrijblijvendheid in de wijze waarop gemeenten omgaan met de inrichting van de lokale teams.

De behoefte aan eigenheid is begrijpelijk en daarvoor is ook al ruimte in de manier waarop de afspraken met ketenpartners worden ingevuld. Dat staat de verplichting tot het maken van zo'n afsprakenkader niet in de weg. Het advies is om het vastgestelde 'richtinggevend kader voor de toegang, lokale teams en integrale dienstverlening' bindend te maken. De commissie vindt dat duidelijk moet zijn wanneer de afspraken in alle gemeenten hun beslag moeten krijgen en adviseert dit ook te monitoren. De commissie kan zich voorstellen dat de methode van visitatie kan helpen. De commissie vindt dat de VNG hierin het voortouw moet nemen, waarbij de resultaten van de visitatie publiek toegankelijk zijn en waarover gemeenten verantwoording afleggen aan de lokale politiek.

Verbind het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming met de stevige lokale teams

De commissie is van mening dat het succes van het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming in grote mate afhankelijk is van een stevig lokaal team. De commissie roept betrokken partners op om deze verbinding te maken en dit onderdeel te laten zijn van het hierboven genoemde afsprakenkader over de stevige lokale teams. Het advies daarbij is om goed in kaart te brengen wat de inzet voor het Toekomstscenario vraagt, ook aan capaciteit, om te voorkomen dat dit tot onbedoelde 'verdrukking' leidt in de ondersteuning van andere jongeren en gezinnen. Daarnaast is het belangrijk de leerpunten uit de proeftuinen van het Toekomstscenario breed te delen en te vertalen in het afsprakenkader.

Benader de reikwijdtediscussie vanuit de inhoud en niet budgettair

De afbakening van de Jeugdwet is teveel vanuit financiële beheersbaarheid ingestoken. De commissie adviseert om vanuit het perspectief van de inhoud te kijken en recht te doen aan de behoeften, onzekerheden, steun en zorg die jongeren nodig hebben om veilig en mentaal gezond te kunnen opgroeien. De discussie over de Jeugdwet lijkt te verworden tot de vraag of en wanneer jeugdhulp een recht is. De commissie zou het vertrekpunt liever anders zien: de Jeugdwet moet de garantie bieden dat het aanbod beschikbaar is om de meest kwetsbare jongeren zonder vertraging de zorg te kunnen bieden die zij nodig hebben.

Onderzoek fundamentele uitgangspunten Jeugdwet die nu soms tegenstrijdig uitwerken

De commissie realiseert zich dat het bestuursrecht het hanteren van bovenstaand uitgangspunt mogelijk in de weg staat. Daarom geeft ze Rijk en gemeenten de suggestie mee om onderzoek te doen naar de fundamentele vraag in hoeverre jeugdhulp over de as van burger – overheid geregeld moet blijven worden. In hoeverre is het haalbaar en wenselijk om onderscheid te maken naar de rol van de overheid als verantwoordelijke voor het systeem en de financiering, en professionals (lees: medewerkers in het lokale team, huis- en jeugdartsen en specialisten) verantwoordelijkheid te geven voor de inhoudelijke beoordeling en toeleiding? In dat geval is het afgeven van een beschikking geen zaak meer van bezwaar en beroep, maar geldt de professionele lijn met bijbehorende checks and balances, waaronder bijvoorbeeld een *second opinion*. De overheid stuurt dan op een andere wijze op het stelsel. En het zorgt voor een mogelijk andere verhouding tussen burger en overheid.

Bied aanbieders tijd en financiële ruimte om tot passende alternatieven voor gesloten jeugdhulp te komen

De commissie adviseert om de druk erop te houden om tot verdere afbouw van de gesloten jeugdhulp te komen. Het advies aan het Rijk is om de betrokken aanbieders en ketenpartners (denk bijvoorbeeld aan de scholen) meer tijd en financiële ruimte te geven om alternatieven te ontwikkelen en hieruit lessen te trekken. Juist omdat het hier gaat om zeer kwetsbare jongeren en ook omdat de veiligheid van professionals in deze nieuwe vormen moet worden gewaarborgd, is zorgvuldigheid een eerste vereiste.

4.5 Inspanningen, opbrengsten en gezamenlijke sturing

Een beoordeling van opbrengsten van de Hervormingsagenda tot nu toe is niet mogelijk door afwezigheid van prestatie-indicatoren, voldoende geschikte data en gerichte monitoring.

De sturing op de uitvoering van de Hervormingsagenda is vooral procesmatig en gericht op behoud van draagvlak. Om tot versnelling te komen, is meer focus op de inhoud en doorzettingskracht nodig.

Reflecties

Wenkend perspectief in Hervormingsagenda is betekenisvol...

In paragraaf 2.1 van de Hervormingsagenda Jeugd staat het wenkend perspectief voor jeugdigen en gezinnen beschreven. De vijf genoemde punten (inclusieve samenleving; versterking van de directe leefomgeving en sociale basis; passende ondersteuning; passende zorg; aansluiting bij leefwereld van jeugdigen) kunnen op brede instemming rekenen, niet alleen van betrokkenen, maar ook van deskundigen en van de commissie. Met deze visie zetten de vijfhoekpartners een betekenisvolle stip op de horizon. Eerder in dit hoofdstuk is de commissie al ingegaan op de beperkte focus die in het vervolg van de agenda aan meerdere van deze punten is gegeven. De commissie wil aanvullend nog twee andere punten markeren.

... Maar het ontbreekt aan uitwerking van maatregelen naar meetbare indicatoren, ...

Allereerst is onduidelijk hoe het wenkend perspectief zich vertaald heeft naar de verschillende maatregelen die in de agenda zijn opgenomen. De commissie mist inzicht in de samenhang tussen visie en maatregelen. Aansluitend daarop stelt de commissie vast dat er voor elk van de maatregelen wel doelstellingen zijn geformuleerd, maar dat deze niet concreet zijn gemaakt en niet zijn uitgewerkt naar meetbare output- en outcome-indicatoren. De commissie vindt dit echt een groot gemis. De beschikbare voortgangsinformatie en ook de monitor van de Hervormingsagenda volgen de voortgang op gemaakte afspraken, maar laten niet zien welke uitkomsten hiermee gerealiseerd worden.

... en ook de besparingsdoelstellingen zijn niet meetbaar gemaakt

De commissie is gevraagd een beoordeling te maken van de inspanningen van Rijk en gemeenten en de bijbehorende opbrengsten. Dat roept de vraag op wat die opbrengsten zijn. Is dat het realiseren van de doelstellingen per maatregel of zijn dat de besparingsdoelstellingen die in bijlage 2 van de Hervormingsagenda staan opgenomen? De commissie mist ook hier de samenhang tussen de maatregelen en de besparingsdoelstellingen. En ook voor de besparingsdoelstellingen geldt dat in het geheel niet duidelijk is hoe kan worden bepaald of deze doelstellingen zijn gerealiseerd.

Commissie komt tot een gewogen oordeel over inhoudelijke en financiële opbrengsten Hervormingsagenda Jeugd

De commissie ziet dat in het kader van data en monitoring hard gewerkt wordt om de beschikbaarheid van financiële data te verbeteren en het mogelijk te maken bestaande databronnen aan elkaar te verbinden. De commissie mist echter een inhoudelijk vertrekpunt; dataverzameling en duiding zijn alleen zinvol als helder is wat het achterliggende doel is. Omdat prestatie-indicatoren ontbreken, is het voor de commissie niet mogelijk een onomstotelijk oordeel te vellen over de mate waarin sprake is van realisatie van de opgaven uit de Hervormingsagenda, noch vanuit het perspectief van de inhoudelijke maatregelen, noch financieel kijkend naar de besparingsdoelstellingen. De commissie kan alleen tot een gewogen oordeel komen.

Dit is een teleurstellende conclusie, ook voor alle betrokkenen die met veel inzet werken aan de uitvoering van de agenda: behaalde successen zijn niet meetbaar gemaakt. Wellicht is dit ook een verklaring waarom er in de overleggen in de stuurgroep en het bestuurlijk overleg jeugd over de inhoudelijke voortgangsbeelden van de Hervormingsagenda geen verbinding wordt gemaakt met de financiële ontwikkeling, zowel qua uitgaven als qua besparingen. Het ontbreken van sturingsindicatoren maakt het leggen van zo'n verbinding begrijpelijkerwijs eigenlijk onmogelijk.

Vijfhoekpartners kijken dikwijls naar elkaar

Er wordt hard gewerkt aan de realisatie van de Hervormingsagenda. De vele gesprekspartners hebben de commissie daarvan overtuigd. In de gesprekken heeft de commissie ook dikwijls opgemerkt dat partners de neiging hebben naar elkaar te kijken om te kunnen doorpakken op de uitvoering. Het meest treffende voorbeeld hiervan is de interactie tussen gemeenten en het Rijk als het gaat over de afbakening van de reikwijdte van de Jeugdwet. Volgens gemeenten is dat een noodzakelijke voorwaarde om de toestroom in de jeugdzorg te beteugelen. Andersom wijzen de rijkspartners erop dat gemeenten in hun verordening ook aanscherpingen kunnen aanbrengen op het al dan niet aanbieden van maatwerkvoorzieningen; iets waarvoor zij het Rijk niet nodig hebben. Maar dit is niet het enige voorbeeld. Aanbieders hebben bijvoorbeeld behoefte aan opdrachtverheldering en kaders om tot uitwerking te komen van de afspraken uit de maatregel 'kwaliteit en blijvend leren'. Gemeenten en Rijk moeten volgens velen de problemen in aanpalende beleidsdomeinen (lees: wonen, armoede, GGZ) eerst aanpakken, want anders blijft de instroom van jongeren in de jeugdzorg hoog. Daarnaast kijken professionals naar de gemeenten om de financiële druk weg te halen, zodat zij meer ruimte hebben om te doen wat nodig is. Maar anderzijds is er vanuit de professionals ook een roep om grenzen te stellen aan wat van een behandeling mag worden verwacht.

De governance van de Hervormingsagenda mist doorzettingskracht

Dit kijken naar elkaar legt volgens de commissie een kwetsbaar punt in de governance van de Hervormingsagenda bloot. Met de werkgroepen, de stuurgroep en het bestuurlijk overleg jeugd is een stevige programmastructuur opgetuigd, waarin zoveel mogelijk alle vijfhoekpartners aan tafel zitten. Dit uitgangspunt van gezamenlijk optrekken en draagvlak creëren is mooi en heeft waarde. Maar de commissie vindt dat er te weinig aandacht is voor sturing en doorzettingskracht. Het gebrek aan sturingsindicatoren, zoals hierboven toegelicht, is hier waarschijnlijk mede debet aan. Het maakt dat elke partner de Hervormingsagenda omarmt vanuit het eigen perspectief, maar dat een daadkrachtige en gerichte sturing op concrete gemeenschappelijke doelstellingen ontbreekt.

Adviezen

Stel op korte termijn een set van inhoudelijke en financiële prestatie-indicatoren op

De commissie doet een dringend beroep op alle vijfhoekpartners om de maatregelen uit de Hervormingsagenda te vertalen naar concrete doelstellingen en prestatie-indicatoren. Het is aan Rijk en gemeenten om hieraan vervolgens realistische besparingsdoelstellingen te verbinden (zie ook hoofdstuk 5). De commissie adviseert daarnaast om in de sturing op de Hervormingsagenda nadrukkelijk de verbinding te maken tussen inhoudelijke doelrealisatie, de uitgavenontwikkeling voor jeugd en de realisatie van de besparingsdoelstellingen, niet alleen in het bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten, maar ook in het bestuurlijke overleg Jeugd.

Stel een onafhankelijk boegbeeld met doorzettingsmacht aan

De sturing op de Hervormingsagenda is nu een balansoefening tussen draagvlak en doorzettingskracht. Dit belemmert de voortgang en gaat niet de versnelling in de transitie brengen. De commissie vindt dat er meer strategische sturing nodig is en het publieke belang de boventoon moet voeren.

Het belang van kwetsbare jongeren en de gezinssituatie waarin zij opgroeien, moet voorop staan. Private of deelbelangen, hoe begrijpelijk ook, zijn hieraan ondergeschikt. De commissie adviseert om een onafhankelijk boegbeeld aan te stellen voor de sturing op een daadkrachtige uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd met rechtstreekse ingangen naar de verantwoordelijk bestuurlijke partners in de vijfhoek. Zo'n boegbeeld moet het mandaat krijgen om gemaakte afspraken af te dwingen.

4.6 Rollen, verantwoordelijkheden en gedeeld eigenaarschap

De complexe verhouding tussen gemeenten, aanbieders en professionals zet doelrealisatie onder druk.

Vraag naar en aanbod van jeugdzorg zijn niet in evenwicht. Regionaal bindende afspraken zijn nodig om de balans te herstellen.

Jongeren zijn gebaat bij flexibele op- en afschaling van hulp en/of zorg. De jeugdzorgketen kan dit nu niet waarmaken.

Reflecties

Organisatie en uitvoering jeugdzorg zijn complex samenspel van belangen

Met de ondertekening van de Hervormingsagenda Jeugd hebben alle vijfhoekpartners – Rijk, gemeenten, aanbieders, professionals en cliënten – zich geschaard achter het wenkend perspectief en de maatregelen. In de basis erkennen betrokken partners de noodzaak tot een andere organisatie en inrichting van de jeugdzorg in Nederland. De verschillende rollen die partners daarin spelen en de belangen die zij daarin hebben, leiden ertoe dat daadwerkelijke realisatie van dat wenkend perspectief weerbarstig is. De commissie erkent die complexiteit van het speelveld.

Gemeenten hebben meerdere verantwoordelijkheden die niet vanzelfsprekend op elkaar aansluiten: als financier moet de gemeente een efficiënte uitvoering bewaken; als uitvoerder is de gemeente zelf onderdeel in het systeem; en als regisseur moet de gemeente zorgen voor een effectief, dekkend en passend zorglandschap. Financiële beheersbaarheid voert de boventoon.

De Hervormingsagenda heeft daarnaast ingrijpende consequenties voor de positie van de aanbieders. De commissie ziet hen worstelen met hun rol: er is een gedeeld belang om tot passende zorg voor kwetsbare jongeren te komen, maar er is ook een individueel belang om de continuïteit van de eigen organisatie te waarborgen. Dit leidt in de praktijk tot verschillende bewegingen, mede afhankelijk van de mate waarin gemeenten hierop sturen.

De commissie ziet dat ook professionals zoekende zijn. Enerzijds pleiten zij voor professionele ruimte om in de relatie met de jongere de meest passende ondersteuning of behandeling te kunnen bieden, ook al is die niet bewezen effectief. Anderzijds hebben zij behoefte aan kaders om zich te weren tegen maatschappelijke druk om door te blijven behandelen, wellicht tegen beter weten in. De commissie begrijpt de druk die professionals voelen ten aanzien van het tuchtrecht.

Een gezamenlijke visie en onderling vertrouwen zijn belangrijke bouwstenen voor een succesvol samenspel

De commissie heeft geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de manier waarop het samenspel tussen gemeenten, aanbieders en professionals zich in de praktijk ontvouwt. Met de werkbezoeken heeft de commissie wel een inkijk gekregen in een aantal gemeenten. In de manier waarop betrokken partners zich daar presenteerden en vertelden over hun aanpak in de praktijk, komt een aantal succesfactoren naar voren.

De rode draad die de commissie daaruit ophaalt, is het groeiende onderlinge vertrouwen: een gezamenlijke visie en strategie (op regionale of lokale schaal), en van elkaar op aan kunnen in de uitvoering zijn daarvoor essentiële ingrediënten. Dat opbouwen van vertrouwen vraagt niet alleen om erkenning van elkaars belangen en ruimte geven aan elkaars expertise, maar ook om heldere gezamenlijke kaders en afspraken, en sturing op resultaten.

Schaarste vraagt om partnerschap

De commissie gelooft in bovenstaande aanpak. Het inzetten op partnerschap lijkt de enige weg voorwaarts. De open house benadering die een deel van de gemeenten nog hanteert in de contractering van aanbieders, staat hiermee op gespannen voet. Keuzevrijheid is een groot goed, maar deze systematiek komt het beste tot zijn recht in een markt waarin het aanbod groter is dan de vraag. De ‘markt van jeugdzorg’ kenmerkt zich juist door schaarste: de vraag en de complexiteit van de vraag nemen toe, met groeiende wachtlijsten tot gevolg. De indruk bestaat dat vooral jongeren die behoefte hebben aan gespecialiseerde hulp en/of zorg, hiervan de dupe zijn. Er zijn veel aanbieders van lichte(re) jeugdhulp. Mede daardoor is er minder capaciteit beschikbaar voor zwaardere zorg. Deze mismatch moet aangepakt worden.

Er zit te weinig flexibiliteit in de jeugdzorgketen om te kunnen op- en afschalen

De jeugdzorgketen – van partners in de sociaalpedagogische basis tot aanbieders van gespecialiseerde jeugdzorg en partners in de jeugdbescherming en de jeugdreclassering – lijkt nog beperkt onderling verbonden. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd en de onderzoeken en position papers die zij heeft gelezen, komt een beeld naar voren van versnippering in de keten. Dit is niet in het belang van de jongeren. Eenmaal afgeronde behandeltrajecten zijn moeilijk weer op te starten, terwijl dat dikwijls wel wenselijk is. De commissie erkent de angst die jongeren voelen of hulp wel beschikbaar blijft en snapt dat jongeren aangeven liever langer in zorg te blijven, vanwege het risico dat een vervolgvraag leidt tot (opnieuw) plaatsing op de wachtlijst. Daarnaast spreekt de commissie haar grote zorgen uit over de overgang van de Jeugdwet naar de Wmo/Zvw als een jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt. Van de mogelijkheden tot verlengde jeugdzorg wordt nog veel te weinig gebruikgemaakt.

Adviezen

Pak door op de transformatie van het aanbod van jeugdzorg met bindende regionale afspraken

De commissie dringt er bij gemeenten en aanbieders op aan om op korte termijn bindende afspraken te maken over de transformatie van het aanbod van jeugdzorg. Dat begint met het opstellen van een gezamenlijke visie en uitvoeringsplan van gemeenten en aanbieders in elk van de jeugdzorgregio's. Voorbeelden uit andere domeinen – denk aan het integraal zorgakkoord en de regionale energiestrategie – laten zien dat zo'n regionale aanpak meerwaarde heeft. Ook in het jeugddomein ziet de commissie in een aantal regio's al waardevolle voorbeelden. De commissie vindt dat het Rijk de verantwoordelijkheid heeft om regionale partners hiertoe te verplichten. De commissie heeft kennis genomen van de voorgeschreven indeling van de jeugdzorgregio's en de verplichting tot samenwerking via een gemeenschappelijke regeling.

De regionale visie op de ontwikkeling van de vraag naar jeugdzorg en de bijbehorende inrichting van het jeugdzorglandschap moeten duidelijk maken welk aanbod van hulp en zorg nodig is. De commissie vindt dat dit inzicht moet worden vertaald in bindende afspraken tussen gemeenten en aanbieders, eenduidige kwaliteitseisen, prestatie-indicatoren om vanuit gemeenten financieel te kunnen sturen op de uitgaven, en frequente momenten van monitoring en evaluatie. De commissie is van mening dat deze bindende afspraken de basis leggen om tot een stevig partnerschap te komen. Het advies is om in de afspraken expliciet mee te nemen hoe het aantal te contracteren aanbieders een plek krijgt in dit streven naar partnerschap.

De commissie kan op basis van de verworven inzichten geen uitspraak doen over gewenste aantallen te contracteren aanbieders. Wel veronderstelt de commissie dat de mate van partnerschap een relatie heeft met het aantal gecontracteerde aanbieders.

Het is een overheidsverantwoordelijkheid om te waarborgen dat jongeren die deze zorg echt nodig hebben, tijdig kunnen worden geholpen. Daarbij gaat het zowel om de garantie van een minimaal aanwezig aanbod als om een minimumniveau van kwaliteit.

Breng vraag en aanbod met elkaar in balans, vooral voor de zwaardere hulpvragen

De commissie benadrukt in dit kader het belang om de mismatch tussen vraag naar en aanbod van jeugdzorg in beeld te brengen en prioriteit te geven aan de zorgbehoefte van de meest kwetsbare jongeren. De commissie realiseert zich dat dit (grote) impact kan hebben op de aard en de continuïteit van dienstverlening van aanbieders en op de competenties die van professionals worden gevraagd. Aanbieders en professionals worden uitgedaagd om tot nieuwe werkwijzen te komen, uitgaande van de vraag die er is. Dit vraagt om creativiteit en ondernemerschap. De commissie daagt de jeugdzorgsector hiertoe uit. Er is immers geen andere weg voorwaarts: de vraag bepaalt het aanbod, niet andersom. Bovendien noopt de krapte op de arbeidsmarkt om zorgprofessionals in te zetten waar die het hardste nodig zijn.

Zet de afspraken over standaardisatie in inkoop, contractering en verantwoording door

Standaardisatie in het proces van inkoop- en contractmanagement blijft belangrijk. De commissie stelt dat standaardisatie en doorrekening van reële tarieven ook van toepassing moeten zijn in geval gecontracteerde aanbieders gebruikmaken van inzet van onderaannemers.

Borg dat jongeren via een waakvlamconstructie laagdrempelig kunnen terugvallen op hulp

De commissie omarmt de hartenkreet van jongeren om in het systeem ruimte te creëren voor een zogenoemde waakvlam. Als aanbieders en het stevige lokale team jongeren en ouders de garantie bieden dat er altijd een terugvaloptie is, zonder dat een nieuwe aanvraag moet worden ingediend met het risico om weer op een wachtlijst terecht te komen, ontstaat er ruimte om te experimenteren met (snellere) afbouw van hulp. Deze flexibiliteit moet in de keten worden ingebouwd. Daarnaast adviseert de commissie om het effect van de waakvlamfunctie te monitoren.

5. Financiën: conclusies, reflecties en adviezen

5.1 Inleiding

De Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd is gevraagd een zwaarwegend onafhankelijk advies te geven over de inzet van financiële middelen en de bijbehorende risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten.

De commissie maakt daarbij de volgende driedeling:

- Advies over ontstane tekorten op de jeugdhulp over de jaren 2023 en 2024;
- Advies over haalbaarheid en houdbaarheid van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2025 tot en met 2027;
- Bespiegelingen op een nieuw financieringsmodel jeugd vanaf 2028.

Dit hoofdstuk start met de hoofdboodschap. In de navolgende paragrafen gaat de commissie in op elk van de drie onderwerpen. Elke paragraaf start met een of meerdere conclusies; deze staan weergegeven in kaders. Daarna licht de commissie deze conclusie(s) toe en formuleert de commissie een aantal adviezen.

5.2 Hoofdboodschap

Het aantal nieuwsberichten over de financiële tekorten in de jeugdhulp is ontelbaar. Ook in alle gesprekken en position papers is de ernst en omvang van deze financiële problematiek naar voren gebracht. Iedereen benoemt dat deze situatie niet veel langer meer houdbaar is. De jeugdhulp lijkt een bodemloze put; vershraling van het voorzieningenniveau is in veel gemeenten een reëel scenario om de financiële nood te lenigen. Incidentele meevallers in gemeenten staan niet in verhouding tot de structurele tekorten. De cijfers en de verhalen achter de cijfers schetsen een beeld van onmacht. Onmacht om het tij te keren, onmacht om juist voor de meest kwetsbare jongeren de nodige hulp te kunnen inzetten, en onmacht om passende keuzes te durven maken onder druk van politiek en samenleving. Terwijl de uitgaven blijven stijgen, voelen jongeren zich het kind van rekening.

De commissie is van mening dat het anders moet, en dat het anders kan. De Hervormingsagenda Jeugd is daarin een stukje van de puzzel, maar niet het antwoord. De commissie is er niet van overtuigd dat de Hervormingsagenda de beoogde besparingen op de jeugdhulp gaat realiseren. Zijn besparingen mogelijk? Ja, de commissie ziet daar zeker aanknopingspunten voor. Is duidelijk waar die besparingen zich kunnen manifesteren? Nee, de commissie betreurt het gebrek aan data, het beperkte inzicht in effectieve wijzen van werken en het spanningsveld tussen beleidsvrijheid en financiële sturing. Het is sturen in de mist, in de wetenschap dat er stevige financiële taakstellingen opdoemen.

De uitgangspunten die de commissie in haar adviezen hanteert, zijn:

- De ontstane financiële situatie is een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten;
- Het is niet wenselijk en niet haalbaar om de beoogde besparingen voor de komende jaren te handhaven;
- Er is dringend veel meer cijfermatig inzicht nodig om tot reële financiële afspraken te komen.

De commissie heeft gemerkt dat financiële beheersbaarheid van het jeugdstelsel het gesprek onder alle betrokkenen en op alle niveaus domineert. Meer financiële ruimte lijkt de oplossing. In hoofdstuk 4 heeft de commissie al betoogd dat een bredere en gerichtere benadering nodig is om de behoeften aan hulp en zorg onder jongeren eerder te signaleren en waar mogelijk anders te adresseren. Mogelijk dat deze beweging leidt tot minder inzet van langdurige en/of intensieve jeugdhulp en vermindering van uitgaven. Waar geld nu nog als het grootste probleem wordt gezien en het sturend mechanisme, zal de komende jaren de beschikbaarheid aan gekwalificeerde jeugdprofessionals een veel groter vraagstuk zijn. De commissie is van mening dat de consequenties van de toenemende krapte op de arbeidsmarkt nadrukkelijker moet worden meegewogen in de keuzes die worden gemaakt.

Tot slot is de commissie zich ervan bewust dat de financiering van de jeugdzorg onderdeel is van een bredere discussie over de financiële en interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Daarnaast realiseert de commissie zich dat haar conclusies en adviezen consequenties hebben voor de rijksbegroting en de lokale begrotingen voor de komende jaren. In het licht van de opdracht die aan de commissie is gesteld om tot een onafhankelijk zwaarwegend advies te komen, heeft de commissie de keuze gemaakt deze bredere vraagstukken niet mee te wegen in haar oordeel. De commissie velt alleen een oordeel over de financiële risicoverdeling voor de jeugdzorg.

5.3 Dekking financiële tekorten 2023 en 2024

De ontstane tekorten op de inzet van jeugdzorg (jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering) in de jaren 2023 en 2024 zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten. De commissie adviseert dat Rijk en gemeenten beiden de helft van de verliezen voor hun rekening nemen.

Onderstaand gaat de commissie in op de volgende aspecten:

- Ontwikkeling uitgaven aan jeugdzorg;
- Verschillen tussen gemeenten;
- Toepassing principes rondom financiële risicoverdeling.

In het vervolg van deze paragraaf geeft de commissie voor elk van deze aspecten een beknopte beschrijving van de bouwstenen waarover de commissie beschikte, en de beoordeling en adviezen die zij op basis daarvan heeft opgesteld.

Ontwikkeling uitgaven aan jeugdzorg

Bouwstenen²⁵

- Het aantal jongeren dat gebruikmaakt van jeugdzorg (jeugdhulp, jeugdbescherming en/of jeugdreclassering) is in de afgelopen jaren gestaag toegenomen. Er is vooral sprake van een stijging van het aantal jongeren met jeugdhulp zonder verblijf.
- Uit het uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024²⁶ blijkt dat de uitgaven aan maatwerkvoorzieningen voor jeugdzorg sinds 2015 jaarlijks toenemen, van € 3,2 miljard in 2015 naar bijna € 6,2 miljard in 2023. Naar verwachting groeien de uitgaven in 2024 door naar ruim € 6,8 miljard.
- Uit het uitgavenonderzoek en de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, komen de volgende oorzaken naar voren voor de stijgende uitgaven voor jeugdzorg:
 - De intensiteit van jeugdhulptrajecten neemt toe;
 - De duur van jeugdhulptrajecten per jongere neemt toe;
 - Het aantal jongeren dat jeugdhulp krijgt, neemt licht toe;
 - Er is sprake van hogere CAO-lonen dan voorzien;
 - De toepassing van reële tarieven.
- Er zijn geen representatieve gegevens beschikbaar over aard en omvang van de wachtlijsten voor jeugdzorg. Dat er wachtlijsten zijn, is echter wel duidelijk. Het is onduidelijk in welke mate de toenemende intensiteit en duur van jeugdhulptrajecten een gevolg zijn van de wachtlijsten.

25) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende cijfers, tabellen en figuren.

26) Bron: Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024*, 1 november 2024.

- Het uitgavenonderzoek laat zien dat het budget dat gemeenten ontvangen via de algemene uitkering in het Gemeentefonds voor jeugdzorg toereikend is om de uitgaven voor de *maatwerkvoorzieningen* te dekken. In 2023 en in 2024 (prognose) houden gemeenten hier circa € 400 miljoen aan over. Dit blijkt ook uit de Begrotingsstaten 2024 en 2025 waar inkomsten en uitgaven op basis van het verdeelmodel voor voorzieningen jeugd naast elkaar zijn gezet.
- Gemeenten hebben daarnaast uitgaven in het voorliggend veld. Deze ‘meerkosten voorliggend veld’ omvatten onder meer de inzet van de lokale teams/wijkteams en de inzet van het Centrum voor Jeugd en Gezin. De uitgaven meerkosten voorliggend veld zijn sinds 2015 sterk toegenomen, van € 386 miljoen in 2015 naar € 1.037 miljoen in 2023. Naar verwachting groeien deze uitgaven in 2024 door naar € 1.214 miljoen.
- De dekking voor deze meerkosten voorliggend veld moet ook uit de algemene uitkering van het Gemeentefonds komen. Het is duidelijk dat het beschikbare budget vanuit het Gemeentefonds niet toereikend is. Dit beeld komt ook naar voren in de eerdergenoemde Begrotingsstaten: de inkomsten uit het verdeelmodel van het Gemeentefonds voor sociale basisvoorzieningen schieten tekort in vergelijking met de netto lasten / netto uitgaven van gemeenten hiervoor. Daarbij moet worden aangetekend dat deze post ‘sociale basisvoorzieningen’ zich niet alleen richt op jeugdvoorzieningen.
- Het verschil tussen uitgaven aan maatwerkvoorzieningen en meerkosten voorliggend veld, en het beschikbare budget vanuit het Gemeentefonds bedraagt in 2023 € 628 miljoen. Naar verwachting bedraagt het verlies over 2024 € 828 miljoen.

Beoordeling en adviezen commissie

De commissie stelt vast dat de groei in de uitgaven ‘meerkosten voorliggend veld’ in de afgelopen jaren sterker toeneemt dan de groei in uitgaven voor maatwerkvoorzieningen jeugdzorg. De commissie duidt dat – op het eerste oog – als een positieve ontwikkeling: meer investeringen in lokale steunstructuren zouden op termijn kunnen leiden tot minder uitgaven voor geïndiceerde jeugdhulp. De commissie plaatst wel twee kanttekeningen bij deze duiding. In navolging van onderzoekers en deskundigen zet de commissie vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de hoogte van de uitgaven ‘meerkosten voorliggend veld’. Gemeenten registreren deze uitgaven op verschillende manieren. Het is niet duidelijk hoe groot de ‘vervuiling’ daadwerkelijk is. De commissie roept daarom op hoge prioriteit te geven aan het ontwikkelen van een eenduidige basisset van indicatoren voor alle gemeenten, zodat in de komende jaren op basis van vastgestelde indicatoren voortgang en ontwikkelingen kunnen worden vastgesteld.

Een tweede kanttekening die de commissie maakt, heeft betrekking op de aanname dat investeren in (collectieve) ondersteunende structuren – op termijn – leidt tot een dalende vraag naar en inzet van individuele maatwerkvoorzieningen. Er zijn op geaggregeerd niveau geen data beschikbaar om deze causaliteit te staven. De commissie acht het wenselijk hier meer onderzoek naar te doen, bijvoorbeeld aan de hand van casestudies. Het eerdere onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut kan hiervoor als basis dienen.²⁷

Verschillen tussen gemeenten

Bouwstenen²⁸

- Voor ruim een derde van de gemeenten lijkt, op basis van het verdeelmodel voor het Gemeentefonds met het meerjarig financieel kader vanuit de Hervormingsagenda Jeugd als vertrekpunt, het totaal beschikbare budget voor jeugdzorg (maatwerkvoorzieningen en meerkosten voorliggend veld) in 2023 toereikend om in te spelen op de lokale vraag naar jeugdzorg. Daarentegen heeft bijna een op de vijf gemeenten te maken met een tekort van meer dan 30%.

27) Bron: Verwey-Jonker Instituut, *Eigenwijs Transformeren*, maart 2021.

28) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende tabellen en figuren.

- “Meerkosten voorliggend veld gaat specifiek over het gedeelte van de sociale basis dat gericht is op preventie of doorverwijzing naar jeugdhulp. Deze kosten zijn in de lv3-gegevens opgenomen op posten waar ook andere kosten opgenomen zijn. Het is niet altijd duidelijk welke activiteiten ter voorkoming van jeugdhulp zijn en welke (ook) een ander doel hebben. Daarom zijn ze niet één op één uit de lv3-gegevens te herleiden en moeten ze uitgevraagd worden bij gemeenten zelf”.²⁹
- De grootte van een gemeente (naar aantallen inwoners) is geen bepalende factor voor de geconstateerde verschillen in toereikendheid van het beschikbare budget. Dit sluit aan bij de signalen die de commissie daarover in haar gesprekken heeft opgehaald.
- Het verdeelmodel van het Gemeentefonds voor het cluster jeugd is – sinds de herijking van het Gemeentefonds in 2023 – gebaseerd op vier maatstaven die naar verwachting zorgen voor een verklaringsgraad van 80% van de kosten die gemeenten maken.³⁰
- De wet die het mogelijk moet maken om op basis van gegevens uit het gemeentelijk berichtenverkeer geaggregeerde analyses te maken, treedt pas in 2026 of 2027 in werking.

Beoordeling en adviezen commissie

Het is voor de commissie – op basis van de beschikbare informatie – niet mogelijk om tot een verklarende analyse te komen waar de gemeentelijke verschillen in uitgaven voor jeugdhulp vandaan komen. Verklaringen zouden kunnen liggen in het begrotingsbeleid van gemeenten en/of in de beleids- en uitvoeringskeuzes die gemeenten hebben gemaakt over de jeugdhulp, bijvoorbeeld over invulling van de jeugdhulpplicht in de gemeentelijke verordening. Ook het huidige verdeelmodel kan een verklarende factor zijn. Dit verdeelmodel lijkt behoorlijk passend, maar de verklaringsgraad biedt ook ruimte voor (substantiële) afwijkingen. De commissie dringt er bij Rijk en VNG op aan om meer duidelijkheid te creëren waar de verschillen vandaan komen. Dit is een essentiële bouwsteen om te komen tot een passende financiële risicoverdeling.

De commissie vraagt daarnaast specifiek aandacht voor een andere mogelijke oorzaak van de verschillen. In veel gesprekken legden betrokkenen de financiële gevolgen van dure casussen op tafel. De financiële gevolgen van intensieve, complexe en langjarige vormen van hulpverlening aan jongeren en gezinnen, waarbij de kosten kunnen oplopen tot € 1 miljoen per jaar of meer, trekken een grote wissel op het gemeentelijke jeugdbudget. De incidentie van zo’n dure casus lijkt toevallig. De commissie constateert dat er geen geaggregeerd overzicht is van de aard en omvang van deze dure casussen en welke gemeenten hiermee te maken hebben. De commissie roept Rijk en gemeenten op om op korte termijn hiernaar onderzoek te laten doen en op basis hiervan een keuze te maken welke vorm van financiële solidariteit hierbij past.³¹

Toepassing principes rondom financiële risicoverdeling

Bouwstenen³²

- Gemeenten en Rijk hebben de volgende vier principes afgesproken over de financiële risicoverdeling:
 - Gemeenten en Rijk zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de maatregelen waarop zij kunnen sturen op basis van hetgeen daarover is afgesproken in de Hervormingsagenda Jeugd. Indien zij dit niet of niet geheel doen, ligt het financiële risico naar rato van de geleverde inspanning hiervoor bij de partijen zelf;

29) Bron: Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024*, 1 november 2024.

30) Bron: AEF, *Nader onderzoek herijking Gemeentefonds sociaal domein*, 8 juli 2021.

31) Zie de verkenning die daarop recentelijk is uitgevoerd: AEF, *Financiële solidariteit in de jeugdzorg, een theoretische verkenning*, 6 november 2024.

32) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende tabellen en figuren.

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet;
- Gemeenten dragen de financiële verantwoordelijkheid voor bovenwettelijke initiatieven;
- Onvoorziene omstandigheden en autonome groei vallen onder verantwoordelijkheid van het Rijk.
- De rijkspartners hebben de commissie meegegeven dat de gedeelde principes laten zien “dat beide partijen invloed hebben op de uitgavenontwikkeling, hoewel ook beiden beperkingen kennen in de sturingsmogelijkheden [...]. Daarmee is er sprake van een gezamenlijke financiële verantwoordelijkheid. Ook bij tekorten. In de tussentijd (hier en nu) [is het] nodig om bij tekorten tot een faire verdeling te komen.”
- Gemeenten zijn van mening dat het Rijk de verliezen op de jeugdzorg moet vergoeden. Zij baseren zich hiervoor op artikel 108, derde lid van de Gemeentewet (“De kosten die verbonden zijn aan de door het Rijk voor gemeenten verplichte taken, worden door het Rijk vergoed”), en op de in de Hervormingsagenda gemaakte afspraken en de wijze waarop gemeenten zich daarvan hebben gekweten. De VNG heeft de commissie daarnaast het volgende meegegeven:
 - In de uitspraak van de Commissie van Wijzen in 2021 is geen rekening gehouden met het doorzetten van de autonome groei (boven het accres);
 - De kostenontwikkeling is groter dan geadresseerd kan worden via het accres;
 - Het besparingspotentieel in de Hervormingsagenda is niet gevalideerd;
 - Er is sprake van vertraging in de uitwerking en de implementatie;
 - Door de wachtlijsten wordt de afbouw van het aanbod van jeugdzorg onvoldoende geëffectueerd;
 - Sommige maatregelen zijn al in uitvoering, waardoor daarop geen besparingen meer te verwachten zijn.
- Gemeenten verwijzen zelf iets minder dan een derde van alle jeugdhulptrajecten. Huisartsen nemen met 35% het grootste aandeel van de verwijzingen voor hun rekening.

Beoordeling en adviezen commissie

De commissie vindt het een omissie dat Rijk en gemeenten bij het opstellen van de vier principes over de financiële risicoverdeling geen afspraken hebben gemaakt over een nadere uitwerking. De principes zijn zeer open geformuleerd en missen een koppeling naar enigerlei vorm van prestatiemeting. Rijk en gemeenten kijken naar de commissie om tot een nadere operationalisering van de principes te komen. De commissie reikt hiervoor suggesties aan, maar dit laat onverlet dat de commissie ten principale van mening is dat Rijk en gemeenten gezamenlijk de taak en de verantwoordelijkheid hebben om de principes te laden.

De commissie heeft een weging gemaakt van de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de groei van de uitgaven en de geconstateerde verschillen tussen gemeenten. De commissie is van mening dat de toegenomen vraag naar jeugdzorg op korte termijn moeilijk beïnvloedbaar is, maar vindt ook dat veel meer inspanning gepleegd moet worden om lokale ondersteuningsstructuren te creëren en te versterken, en om meer systemisch de opgaven rondom jongeren en gezinnen aan te pakken, ook in samenspraak met het medisch domein. De commissie ziet goede voorbeelden in het land (zie paragraaf 4.3), maar ziet ook dat deze nog niet op grote schaal navolging krijgen.

Daarnaast stelt de commissie dat sprake is van een ernstig tekort aan cijfermatig inzicht. Betrokkenen erkennen de noodzaak hiertoe, maar het moet volgens de commissie een nog hogere prioriteit krijgen. In aanloop naar een eindadvies van de commissie in januari 2028 doet de commissie het dringende advies aan Rijk en gemeenten om de informatiehuishouding met voorrang op orde te brengen. De commissie geeft daartoe de volgende, niet uitputtende lijst van suggesties, met daarbij de generieke oproep om het mogelijk te maken dat data tussen gemeenten vergeleken kunnen worden:

- Zorg voor uniforme definities en verantwoording van inzet van middelen in gemeenten, zodat onderlinge vergelijkbaarheid van uitgaven aan individuele maatwerkvoorzieningen en meerkosten voorliggende voorzieningen geborgd is.
- Zorg per gemeente voor een koppeling tussen uitgaven, intensiteit en duur van jeugdhulptrajecten, en verwijzers.
- Breng per gemeente omvang en aard van dure casuïstiek in beeld.
- Breng per gemeente/regio omvang en aard van de wachtlijsten in beeld.

Afwegende de autonome ontwikkelingen en bij gebrek aan sturingsinformatie om tot een oordeel te kunnen komen over de mate waarin sprake is van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet, adviseert de commissie Rijk en gemeenten om de ontstane verliezen over 2023 en 2024 in gezamenlijkheid op te vangen en beiden de helft van de verliezen voor hun rekening te nemen.

5.4 Haalbaarheid en houdbaarheid meerjarig financieel kader 2025 tot en met 2027

Het meerjarig financieel kader verdient actualisatie, gebaseerd op een definitieve vaststelling van het budget voor 2025, en een aanpassing van de indexatie voor volumeontwikkeling en loon- en prijsontwikkeling.

Het is niet wenselijk en niet haalbaar om de beoogde besparingen vanaf 2026, zoals opgenomen in het meerjarig financieel kader in de Hervormingsagenda Jeugd, te handhaven. De commissie adviseert het Rijk om tot 2028 de besparingen als PM-post in de rijksbegroting op te nemen. De commissie beschouwt dit als een kabinetsbrede opgave.

Benut de periode 2025 – 2028 om tot reële en meetbare besparingsdoelstellingen te komen, en hierop kwantitatief te monitoren.

Onderstaand gaat de commissie in op de volgende aspecten:

- Ontwikkeling van het budget voor jeugdzorg;
- Haalbaarheid besparingen;
- Nog beschikbaar te stellen middelen.

In het vervolg van deze paragraaf geeft de commissie voor elk van deze aspecten een beknopte beschrijving van de bouwstenen waarover de commissie beschikte, en de beoordeling en adviezen die zij op basis daarvan heeft opgesteld.

Ontwikkeling van het budget voor jeugdzorg

Bouwstenen³³

- Het meerjarig financieel kader uit de Hervormingsagenda Jeugd bevat de volgende elementen:
 - 1) Reeds door het Rijk beschikbaar gestelde middelen vanuit AU, IU en VWS-begroting (stand Voorjaarsnota 2023)
 - 2) Nog beschikbaar te stellen middelen vanaf 2026, beschikbaar te stellen na advies van de Deskundigencommissie. Deze bestaan uit de som van:

33) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende tabellen en figuren.

- a. Extra middelen zoals bepaald door de Commissie van Wijzen,
- b. De financiële effecten van maatregelen van de Hervormingsagenda,
- c. Besparing conform coalitieakkoord Rutte-IV: deze besparing is door het huidige kabinet in het regeerprogramma geschrapt en is dus komen te vervallen.

3) Indexatie volume-accres en indexatie loon-/prijsontwikkeling. Voor deze beide vormen van indexatie is tot en met 2025 aangesloten bij de bestaande afspraken over indexatie via het accres van het Gemeentefonds. De verwachting was dat over de systematiek van indexeren in het bredere traject van financiering van decentrale overheden afspraken zouden worden gemaakt.

De afgelopen jaren is de hoogte van het budget voor jeugdzorg aangepast door indexatie en budgetaanpassingen. In 2024 bedroeg het budgettair kader voor jeugdzorg € 7.238 miljoen³⁴, tegenover € 6.836 miljoen in het meerjarig financieel kader (een verschil van € 402 miljoen). Dit verschil tussen het meerjarig financieel kader en het feitelijk beschikbare budget neemt de komende jaren verder toe, mede door het vervallen van de maatregelen uit het coalitieakkoord van Rutte-IV en door verdere indexatie.

- De CPB-ramingen voor de uitgaven jeugd voor de komende jaren zijn nog niet beschikbaar. De ramingen worden eind februari 2025 verwacht.
- In de Hervormingsagenda Jeugd is afgesproken om tot 2025 aan te sluiten bij indexeringsafspraken in het accres van het Gemeentefonds en vanaf 2025 nieuwe afspraken te maken, rekening houdend met generieke interbestuurlijke afspraken rond de financiering van decentrale overheden. In het accres van het Gemeentefonds wordt voor de ontwikkeling van volume en loon- en prijsontwikkeling gecompenseerd.

Beoordeling en adviezen commissie

De commissie is van mening dat het inzicht in de ontwikkeling van de financiële afspraken in de Hervormingsagenda wordt bemoeilijkt doordat het meerjarig financieel kader niet geactualiseerd is. De commissie adviseert Rijk en gemeenten het meerjarig financieel kader voor de periode 2025 – 2028 opnieuw vast te stellen op basis van de besluitvorming over de rijksbegroting.

De commissie constateert dat het nog steeds noodzakelijk is om tot gedragen afspraken te komen over de financiering van decentrale overheden. Het ontbreekt nu aan een kader waarbinnen afspraken over de indexatie kunnen worden ingebed.

In lijn met het advies van de commissie om de kostenoverschrijding in 2023 en 2024 in gelijke delen te verdelen over Rijk en gemeenten, adviseert de commissie dit als uitgangspunt te hanteren voor de bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2025 – 2028. Met 2024 als peiljaar betekent dit dat het definitieve budget voor 2025 wordt vastgesteld op € 7.652 miljoen. Dit is de optelling van het huidige budget (€ 7.238 miljoen) plus de helft van het tekort (50% van € 828 miljoen). Voor 2025 – 2028 wordt dit budget aangepast met indexatie voor volume- en loon- en prijsontwikkeling.

De commissie acht het niet wenselijk om de uitgaven in de komende jaren nog verder te laten toenemen en wil daarom niet meegaan in het pleidooi van de VNG om de jaarlijkse volumegroei van 8% voor de komende jaren door te zetten. De commissie is van mening dat er een prikkel moet zijn om te investeren in het creëren en versterken van de ondersteunende structuren, met het oog op het reduceren van de uitgaven voor individuele maatwerkvoorzieningen.

34) Zie Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024*, 1 november 2024.

De commissie adviseert hiervoor bestaande beschikbare budgetten voor jeugd en vanuit andere domeinen te benutten en deze meer te richten op versterking van die basisvoorzieningen. Nauwkeurige monitoring van deze uitgaven in de komende jaren is essentieel om te kunnen vaststellen of de geschetste aanname valide is.

Het advies van de commissie is om voor de indexatie van het volume aan te sluiten bij de ontwikkeling van de verwachte reële groei van de totale netto zorguitgaven.³⁵ Voor 2025 bedraagt deze 4,7%. De commissie heeft geen inzicht in de aanstaande middellange termijnramingen van het CPB en kan daarom niet beoordelen in hoeverre deze uitkomsten passend zijn bij de uitgangspunten die de commissie hanteert. Aanvullend is het advies om de indexatie voor loon- en prijsontwikkeling te blijven baseren op de methodiek OVA/PPC.

Haalbaarheid besparingen

Bouwstenen³⁶

- De Commissie van Wijzen heeft in 2021 uitgesproken dat na 2022 voor ieder volgend jaar het Rijk aan het Gemeentefonds een bedrag van € 1,9 miljard moet toevoegen, met inachtneming van een aantal aanpassingen en correcties.³⁷ In bijlage 1 van de Hervormingsagenda staat dit bedrag in het meerjarig financieel kader vanaf 2026.³⁸ Tegelijk zijn vanaf 2026 maatregelen uit de Hervormingsagenda financieel vertaald als besparing op de toevoeging aan het Gemeentefonds, oplopend van € 961 miljoen in 2026 tot € 1.017 miljoen in 2028.
- In bijlage 2 van de Hervormingsagenda zijn deze besparingen gespecificeerd en is per besparing een verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en VNG overeengekomen. De besparingen tellen op tot € 1.040 miljoen. Van deze € 1.040 miljoen is € 658 miljoen ingeschat als “haalbaar”. Het resterende besparingsdoel (€ 382 miljoen) is omschreven als “raming met meer onzekerheden omgeven”. Veruit de meeste maatregelen moeten vanaf 2026 tot de beoogde structurele besparingen leiden.
- Er is in de Hervormingsagenda geen transparante koppeling gemaakt tussen de inhoud van de Hervormingsagenda (lees: de maatregelen) en de besparingsdoelstellingen. De opsomming van besparingsdoelstellingen in bijlage 2 van de Hervormingsagenda is overgenomen uit het advies van de Commissie van Wijzen en niet geactualiseerd op de inhoud van de agenda.
- De maatregelen uit de Hervormingsagenda zijn vertaald naar een implementatieplan. Halfjaarlijks worden de resultaten van de inspanningen opgenomen in een voortgangsbeeld. Hierin is geen financiële doorrekening opgenomen.
- In oktober 2024 verscheen de eerste monitor van de Hervormingsagenda. Dit is een kwalitatieve meting op een groot aantal afspraken/indicatoren. Het is een zelfanalyse; er heeft geen feitelijke kwantitatieve meting plaatsgevonden.
- Gesprekspartners geven aan dat sprake is van een grote mate van beleidsoptimisme in het meerjarig financieel kader. Voor veel maatregelen bestaat geen adequaat beeld of deze ook daadwerkelijk tot financiële besparingen leiden. Bij vaststelling van de Hervormingsagenda is aangenomen dat dit effect bestaat.

35) Zie [6.4 Horizontale ontwikkeling van de zorguitgaven en -ontvangsten](#) | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

36) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende tabellen en figuren.

37) Zie letterlijke tekst uitspraak Commissie van Wijzen in hoofdstuk 2.

38) Voor de jaren 2024 en 2025 is een (incidentele) verzachting van het ingroeipad afgesproken, waarmee de reeks voor deze jaren afwijkt van de reeks van de Commissie van Wijzen.

- De start van de Hervormingsagenda is anderhalf jaar vertraagd. Het meerjarig financieel kader is hierop niet aangepast. Bovendien ligt de uitvoering van verschillende maatregelen achter op schema. Het meest in het oog springend is de wet die de reikwijdte van de jeugdhulpplicht afbakt: deze treedt niet voor 1 januari 2026 in werking. Of dat haalbaar is, is afhankelijk van de doorlooptijd van het wetgevingstraject. Bovendien zal het besparingspotentieel dat is verondersteld (€ 210 miljoen), zich pas met vertraging manifesteren.
- Meerdere gemeenten zijn al voor de komst van de Hervormingsagenda begonnen met maatregelen die nu in de Hervormingsagenda zijn opgenomen. Het effect van de genomen maatregelen is al ingeboekt. Deze gemeenten zien weinig mogelijkheden voor aanvullende maatregelen en bijbehorende financiële effecten. Het is onduidelijk om hoeveel gemeenten het hier in totaal gaat.

Beoordeling en adviezen commissie

De commissie concludeert dat het op basis van bestaande informatie en monitoren niet mogelijk is een betrouwbare uitspraak te doen over de mate waarin het meerjarig financieel kader uit de Hervormingsagenda Jeugd haalbaar is. Het belangrijkste argument is dat het ontbreekt aan prestatie-indicatoren om de voortgang op de besparingsdoelstellingen te monitoren. De commissie begrijpt dat dit ingewikkeld is, maar het is nu volstrekt onduidelijk of de beoogde besparingsdoelstellingen gerealiseerd (kunnen) worden en waar de realisatie nu staat. Daar komt bij dat er geen logische aansluiting is tussen de besparingsdoelstellingen en de maatregelen. De maatregelen zelf worden kwalitatief gemonitord op basis van gemaakte afspraken, niet op basis van prestaties en effecten. De commissie had verwacht dat de landelijke monitor een feitelijk, *kwantitatief* beeld zou schetsen van de voortgang op de maatregelen. Daarmee had de monitor veel aan waarde gewonnen.

De ingeboekte bezuiniging op het jeugdzorgbudget vanaf 2026 hangt als een zwaard van Damocles boven alle partijen die bij de uitvoering van de jeugdzorg betrokken zijn, inclusief jongeren en ouders. De commissie is daarnaast van mening dat het meerjarig financieel kader voor gemeenten die al een eind op weg zijn, ontmoedigend werkt. Het gebrek aan data wrekt zich ook hier. Omdat er geen indicatoren zijn afgesproken, is niet 'aan te tonen' hoe ver deze gemeenten al zijn. Voorlopers zouden naar het oordeel van de commissie niet mogen worden 'gestraft' voor hun inzet. Verder constateert de commissie dat de beoogde besparingen op de afbouw van de gesloten jeugdzorg op korte termijn niet haalbaar lijken te zijn. Tot slot weegt de commissie in haar beoordeling ook de vertraging mee van de start van de Hervormingsagenda.

Dit brengt de commissie tot de volgende conclusie. De commissie acht het niet haalbaar en niet wenselijk om de beoogde besparingen vanaf 2026, zoals opgenomen in het meerjarig financieel kader in de Hervormingsagenda Jeugd, te handhaven. Het advies aan het Rijk is om tot 2028 de besparingen als PM-post in de rijksbegroting op te nemen. De commissie benadrukt dat het een rijksbrede verantwoordelijkheid is om dit op te vangen, indachtig het inhoudelijke advies van de commissie (zie hoofdstuk 4).

De commissie verwacht dat besparingen op de uitgaven voor jeugd mogelijk zijn, maar kan – door gebrek aan data – geen inschatting maken van de reële omvang. Het is de verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten om de periode 2025 – 2028 te gebruiken om tot reële en meetbare besparingsdoelstellingen, bijbehorende prestatie-indicatoren en monitoring te komen. Daarbij dringt de commissie aan op een logische aansluiting tussen de besparingsdoelstellingen en de maatregelen. Wanneer het inzicht uit de prestatie-indicatoren en de monitoring leidt tot zicht op de ontwikkelingen van de besparingsdoelstellingen, kan de PM-post ingevuld worden. De commissie adviseert om deze inzichten mee te nemen in de totstandkoming van het nieuwe financieringsmodel jeugd vanaf 2028 (zie ook paragraaf 5.5). De commissie adviseert de afspraken voor de periode 2025 tot en met 2027 te handhaven tot de invoering van dit nieuwe model.

Nog beschikbaar te stellen middelen

Bouwstenen³⁹

- In het meerjarig financieel kader zijn voor de jaren 2026 tot en met 2028 “nog beschikbaar te stellen aanvullende middelen” opgenomen.
- In bijlage 1 van de Hervormingsagenda is opgenomen dat de toevoeging aan het Gemeentefonds van deze extra middelen plaatsvindt na advies van de Deskundigencommissie en de besluitvorming hierover.

Beoordeling en adviezen commissie

De commissie roept gemeenten op om het aanvullende budget dat beschikbaar komt, te benutten ter versterking van de sociale basis. De commissie hoopt dat de inzet, die gemeenten in de afgelopen jaren hebben gepleegd ter versterking van de sociale basis, in de komende jaren zal renderen. Dat betekent dat door vroegsignalering hulpvragen van jongeren eerder in beeld komen en hierop via collectieve voorzieningen en/of lichte ambulante hulp kan worden ingespeeld. Dit moet zichtbaar worden in minder afgegeven beschikkingen voor maatwerkvoorzieningen.

5.5 Bespiegelingen op een nieuw financieringsmodel jeugd vanaf 2028

In deze paragraaf benoemt de commissie een aantal gedachten bij de ontwikkeling van een nieuwe financieringssysteem voor het jeugdstelsel.

Antwoord geven op de 3W-vragen

De taak en verantwoordelijkheid die de wetgever aan een overheidsorgaan of overheidslaag toekent, vraagt om financiële mogelijkheden om die taak uit te kunnen voeren. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid om keuzes te maken over de uitvoering van die taak. Die mate van beleidsruimte is belangrijk bij de bepaling van de bekostiging van die taak. In het jeugdbeleid vragen de huidige interbestuurlijke en financiële verhoudingen herijking; het huidige model bevat onvoldoende mogelijkheden voor risicobeheersing voor Rijk en gemeenten in de kostenontwikkeling van jeugdzorg. Bij herijking van de besturing en het financieringsmodel moeten de afwegingen over inhoud en kosten gaan over de 3W-vragen: wat is het doel, welke maatregel is nodig en wat mag het kosten?

Bekostiging baseren op mate van beleidsvrijheid voor gemeenten

Het is relevant nader zicht te krijgen op factoren die invloed hebben op het verminderen van doorverwijzingen naar jeugdhulp. Het inhoudelijke en financiële verdeelmodel moet zijn toegesneden op die determinanten. Dat vraagt nog nader onderzoek. Op basis daarvan kan worden bepaald welke mate van beleidsvrijheid voor gemeenten nodig is, welke beïnvloeding effectief is en welke financiële randvoorwaarden daarbij passen (de bekostiging). In dat verband is ook het aangekondigde wetsvoorstel over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht relevant.

De algemene en collectieve voorzieningen in het jeugdbeleid, en de relatie tussen jeugd en omgeving (denk aan gezin, school, etc.) hebben grote samenhang. De commissie pleit voor het wettelijk vastleggen van een minimumniveau aan basisvoorzieningen. De wijze waarop de verbindingen in de sociale basis worden gelegd, vraagt om beleidsvrijheid van gemeenten. Financiering via de algemene uitkering van het Gemeentefonds is een bekostiging die daarbij past. Naarmate er op het terrein van de jeugdzorg meer gemeenschappelijke inhoudelijke randvoorwaarden worden gesteld over ‘recht’ of ‘voorziening’, is er minder beleidsvrijheid voor gemeenten.

39) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende tabellen en figuren.

Binnen de wettelijk gestelde kaders moeten de gemeenten immers tot uitvoering of doorverwijzing komen. Daarbij past een bekostiging die gericht is op de vooraf gestelde inhoudelijke randvoorwaarden. In dat geval is het passend die financiering binnen het uitkeringsstelsel tussen Rijk en gemeenten apart te zetten, binnen de algemene uitkering of daarbuiten. Hierbij kan worden aangesloten bij de voorstellen uit het wetsvoorstel Wijziging Financiële verhoudingswet.

Bij de nadere vormgeving van het nieuwe financieringsmodel jeugd kan ook worden geregeld welke informatie en verantwoording tussen Rijk en gemeenten nodig is, zowel inhoudelijk als financieel. Daarbij kan rekening worden gehouden met de informatie die gemeenten ook zelf nodig hebben voor hun verantwoording op decentraal niveau en in relatie tot hun samenwerkingspartners om tot goede sturing en verantwoording te komen (single audit).

Noodzaak tot en randvoorwaarden voor ex-post verevening

Kenmerkend voor het complexe veld van het jeugdbeleid is dat niet op voorhand is vast te stellen wat de benodigde kosten zijn voor de uitvoering van het beleid. Onderdeel van een passende bekostiging is daarom een combinatie met een ex-post verevening. Randvoorwaarde voor de vormgeving daarvan is dat er een stimulerende werking vanuit gaat, bijvoorbeeld door stimulering of prikkels gericht op een effectieve en doelmatige besteding van middelen. Dit draagt bij aan de risicobeheersing voor zowel Rijk als gemeenten.

Een tweede randvoorwaarde is dat beter zicht ontstaat op de ontwikkeling van macro-ontwikkelingen en een periodieke vertaling naar het macrobudget voor het jeugdbeleid. Daar kan tevens een daarbij passende indexering worden afgesproken. Op deze wijze kan ook worden voldaan aan de wettelijke eisen voor financiële verhoudingen waarbij het Rijk de kosten kan bepalen (Gemeentewet artikel 108, lid 3) en met welke bekostiging de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen (Financiële verhoudingswet artikel 2). Onderdeel daarvan is ook het bijhouden en volgen van de kostenontwikkeling.

Vangnetconstructie met passende prikkels

Een mogelijke uitwerking van de aanpassing van het stelsel kan zijn dat er een vangnet is met goede prikkels: gemeenten worden gestimuleerd binnen het budget te blijven als ze een bepaald percentage van het budget dat 'over' is, mogen houden. Daarnaast past het Rijk bij wanneer sprake is van een bepaald percentage van overschrijding. Bij de vertaling van deze wijze van bekostiging kan geleerd worden van de ervaringen bij de brede uitkering voor gemeenten bij de bekostiging in het kader van onder andere de Participatiewet (BUG) met een vangnet voor gemeenten. Een ander voorbeeld - hoewel onderdeel van de Zorgverzekeringswet - is de bekostiging van de volwassenen-GGZ waar eveneens deels sprake is van ex-post financiering. Het verdient overweging de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) samen met de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving advies te vragen over de nadere vormgeving langs deze lijnen bij de herziening van de bekostiging en inrichting van het jeugdstelsel. Daarbij kunnen de ROB-adviezen op het terrein van rust, reinheid en regelmaat in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen worden betrokken.

Bekostiging specialistische jeugdzorg

De gevolgen van de afbouw van de gesloten jeugdzorg en de financiering van de specialistische jeugdzorg vragen specifieke aandacht. Als de keuze wordt gemaakt om de financiering hiervan blijvend via de gemeenten te laten verlopen, geeft de commissie ter overweging mee om in de bekostiging een algemeen en een specifiek deel af te spreken. Het verdeelmodel zou dan kunnen bestaan uit een collectief deel en een deel naar rato van de gemeente waar de jeugdzorgcliënt vandaan komt. Wanneer sprake is van een bovenmatig percentage van doorverwijzingen, kan een gemeente extra worden aangeslagen. Hierbij kan geleerd worden van afspraken die er in het kader van de vrouwenopvang zijn gemaakt.

Belang en opzet van een innovatiefonds

Er is behoefte aan lering en innovatie op het terrein van het jeugdbeleid, ook om bewezen goede werkwijzen en samenwerking minder vrijblijvend te maken. Het verdient daarom aanbeveling een percentage van het macrobudget te reserveren voor innovatie van de jeugdzorg. Het voorstel is om daarbij diverse, reeds bestaande subsidieregelingen van departementen te betrekken (denk bijvoorbeeld aan de schakelsubsidies voor scholen en de subsidies voor de proeftuinen Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming). Algemene criteria voor toekenning uit het innovatiebudget zijn: domeinenoverstijgende aanpak, niet-vrijblijvende betrokkenheid van organisaties in het netwerk, toepassing van geleerde lessen en cofinanciering. Bij de doelstellingen van deze innovatie-aanpak past geen gedetailleerde subsidieregeling, maar een toekenning op basis van hoofddoelstellingen en op basis van advisering door een commissie. Het krijgt daarmee het karakter van een fonds.

De voorgestelde suggesties kunnen bijdragen aan een betere inhoudelijke en financiële sturing. Dit vraagt een gefaseerde aanpak en meerjarenplanning. Hierdoor ontstaat uiteindelijk beter zicht en betere financiële risicobeheersing voor Rijk en gemeenten. Bezuinigingsdoelstellingen kunnen dan ook meer reëel worden bepaald en onderbouwd na aanpassing van het stelsel.

6. Slotbeschouwing

In deze slotbeschouwing geeft de commissie antwoord op de hoofdvraag uit haar toetsingskader.

Hoofdvraag

In hoeverre geeft de huidige aanpak en voortgang van de uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, voldoende vertrouwen om de beoogde effecten van de Hervormingsagenda Jeugd in de komende jaren te realiseren, in het licht van het meerjarig financieel kader?

De afgelopen maanden heeft de commissie met veel betrokkenen en deskundigen gesproken en kennis genomen van onderzoeken naar de voortgang van de Hervormingsagenda Jeugd. De commissie trekt hieruit de conclusie dat partners met volle overgave aan de slag zijn met de uitwerking van de maatregelen. Dat verdient veel complimenten. Ondanks soms uiteenlopende belangen zijn partners ervan overtuigd dat deze maatregelen nodig zijn. De commissie moedigt alle betrokkenen aan om deze intrinsieke motivatie te behouden en elkaar daarop te blijven aanspreken. Deze gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid legt de basis voor het opbouwen van vertrouwen.

Alle goede bedoelingen en inzet van zovelen ten spijt, heeft de commissie er onvoldoende vertrouwen in dat de huidige aanpak en voortgang van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, tot de beoogde effecten gaan leiden. De Hervormingsagenda Jeugd is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde; doorgaan op dezelfde weg is volgens de commissie niet voldoende om een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel tot stand te brengen. Daarmee wil de commissie zeker niet het signaal afgeven dat de Hervormingsagenda geen waarde heeft; integendeel. Er zitten hele waardevolle en kansrijke werkende mechanismen in de agenda die juist meer aandacht en opschaling verdienen. Het gebrek aan vertrouwen komt voort uit de conclusies die de commissie in de vorige twee hoofdstukken uitvoerig heeft beschreven.

Inhoudelijk en qua sturing is de commissie van mening dat aan een aantal randvoorwaarden onvoldoende aandacht is gegeven. In de eerste plaats mist de commissie doorzettingskracht. De Hervormingsagenda is van de hele vijfhoek, maar daarmee is er onvoldoende gezag aanwezig om keuzes af te dwingen en daardoor meer vaart te maken. In de tweede plaats vindt de commissie dat er meer realisme nodig is over de haalbaarheid van maatregelen en het kunnen realiseren van doelstellingen in de komende jaren. De commissie gelooft sterk in de potentie van de onafhankelijke stevige lokale teams en de verbindende schakel die zij kunnen zijn in de hele keten. Effectieve samenwerking is moeilijk af te dwingen; vertrouwen opbouwen kost tijd. Die tijd wordt eigenlijk niet gevoeld. De druk om nu al en in de komende 2 tot 3 jaar tot substantiële besparingen te komen, trekt een ongewenste wissel op die beweging. Ten derde vindt de commissie dat er op grote schaal sprake is van een gebrek aan cijfermatig inzicht over wat de inzet vanuit de Hervormingsagenda oplevert. Door het gebrek aan prestatie-indicatoren en prestatiemetingen is het sturen in de mist. De commissie gunt alle partners die zich zo inzetten voor de uitwerking van de maatregelen, dat zij zien tot welke resultaten die inzet leidt. Maar bovenal gunt de commissie het de jongeren en hun ouders dat de goede intenties van de Hervormingsagenda in praktijk zichtbaar worden: dat kwetsbare jongeren tijdig passende hulp krijgen en dat er een basis is waar alle hulpvragen gesteld kunnen worden en er mogen zijn.

Dat brengt de commissie op het inhoudelijk meest essentiële argument waarop haar uitspraak over onvoldoende vertrouwen is gestoeld. Met de Hervormingsagenda Jeugd wordt het wezenlijke probleem niet opgelost, al is dat wel het wenkend perspectief dat de agenda schetst. De Hervormingsagenda Jeugd legt een te grote nadruk op het anders organiseren van de jeugdzorg. Het is ontegenzeggelijk waar dat hierin verbeteringen nodig zijn. Maar het grote aantal hulpvragen kan niet met maatwerkindicaties het hoofd geboden worden. Het is niet reëel te verwachten dat het aantal hulpvragen in de komende jaren zal afnemen. Opgroeien is per definitie al ingewikkeld en gaat gepaard met vallen en opstaan. Hoe turbulenter de omgeving waarin jongeren zich bevinden, hoe uitdagender het voor hen is om zich daarin (veilig) staande te houden. En ook ouders zelf worstelen hoe zij zich moeten verhouden tot die complexe samenleving en hoe zij daarin richting kunnen en moeten geven aan hun kinderen. Gezin, samenleving en overheid hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om deze onzekerheden te herkennen, te erkennen en een plaats te bieden waar die onzekerheden er mogen zijn en waar meegedacht wordt over oplossingen.

De commissie pleit ervoor om met de Hervormingsagenda Jeugd veel nadrukkelijker en daadkrachtiger in te zetten op een systemische benadering rondom kwetsbare gezinssituaties, waardoor jeugdproblematiek die daarmee samenhangt, sneller kan worden gesignaleerd en opgepakt. Daarnaast roept de commissie op tot het creëren en versterken van de lokale sociaalpedagogische basisstructuur. Die ondersteunende structuren – in wijken en op scholen – zijn zeer hard nodig om recht te doen aan alle hulpvragen, maar ook om te kanaliseren welke hulpvragen een individueel maatwerktraject vereisen. Het uitgangspunt moet zijn dat iedereen kan worden gehoord en geholpen, passend bij wat nodig is. En dat vervolgens gekeken wordt hoe de hulpvraag het beste kan worden beantwoord: in de eigen omgeving of via een individuele maatwerkvoorziening vanuit de gemeente. De commissie is van mening dat dit een noodzakelijke stap is om te komen tot een goed werkend en beheersbaar jeugdstelsel.

De commissie heeft ernstige bedenkingen bij de haalbaarheid en het realisme van het meerjarig financieel kader dat onder de Hervormingsagenda Jeugd ligt. Door het gebrek aan prestatie-indicatoren is onduidelijk waarop wordt gestuurd. De beschikbare financiële gegevens geven onvoldoende inzicht in de mate waarin de besparingsdoelstellingen gehaald zijn of kunnen worden. De commissie weegt ook mee dat de Hervormingsagenda bij aanvang anderhalf jaar vertraging heeft opgelopen. In combinatie met het feit dat de uitvoering van veel maatregelen meer tijd in beslag neemt dan vooraf was voorzien, komt de commissie tot de slotsom dat het huidige meerjarig financieel kader herijking behoeft. De verwachting dat de ingeplande substantiële besparingen vanaf 2026 gerealiseerd kunnen, acht de commissie niet reëel. Daarom stelt de commissie voor deze besparingen nu als PM-post op de begroting op te nemen. De herijking van het meerjarig financieel kader moet leiden tot een duidelijke budgetreeks voor de periode 2025 – 2028 en tot haalbare en meetbare besparingsdoelstellingen.

De commissie roept alle betrokkenen op om de adviezen ter harte te nemen en hieraan opvolging te geven in de komende jaren. Met het realiseren van meer focus, slagkracht, realisme en data verwacht de commissie dat de Hervormingsagenda Jeugd de komende jaren echt tot betekenisvolle resultaten kan leiden. De kramp moet eruit, maar de druk moet erop blijven. De commissie dringt er bij de vijfhoekpartners op aan om voor de zomer van 2025 een routekaart uit te werken hoe opvolging en invulling te geven aan de adviezen.

Bijlagen

Bijlage 1 Instellingsbesluit

Besluit van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 22 maart 2024, kenmerk, 3793684 – 1063413-J houdende instelling van de Commissie van Deskundigen ten behoeve van de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd (Instellingsbesluit Commissie van Deskundigen Rijk|VNG Hervormingsagenda Jeugd)

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Gelet op artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;
Besluit

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a) Commissie: de Commissie van Deskundigen, bedoeld in artikel 2;
- b) Ministerie: het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- c) Partijen: het Rijk, vertegenwoordigd door de Staatssecretaris, en gemeenten, vertegenwoordigd d) door de VNG;
- e) Staatssecretaris: Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- f) VNG: de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Artikel 2. Instelling en taak

- 1. Er is een Commissie van Deskundigen.
- 2. De Commissie heeft tot taak onafhankelijk zwaarwegend advies uit te brengen aan Partijen over de uitvoering van de maatregelen en de gepleegde inspanningen uit de Hervormingsagenda Jeugd, mede in relatie tot de uitgavenontwikkeling. Het advies ziet op:
 - a) de beweging in het stelsel die de bij de Hervormingsagenda Jeugd betrokken Partijen met zowel elkaar, als met aanbieders, professionals en cliënten willen maken en die door de uitvoering van de voornemens en maatregelen dient te worden gerealiseerd;
 - b) een beoordeling op basis van de afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd, de bijbehorende implementatieplannen, de inspanningen van Rijk en gemeenten en de bijbehorende opbrengsten, waarbij ook aandacht wordt besteed aan mogelijke knelpunten en de inspanningen van de andere partijen uit de vijfhoek, alsmede andere partijen die van belang zijn voor de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd;
 - c) signalen en relevante ontwikkelingen die van belang zijn voor de ontwikkeling van de uitvoering en kosten van het jeugdzorgstelsel;
 - d) omgang met een uitgavenontwikkeling die afwijkt van het overeengekomen meerjarig financieel kader.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming en ontslag

- 1. De Commissie bestaat uit een voorzitter en vier andere leden.
- 2. De voorzitter en de andere leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
- 3. De voorzitter en de andere leden worden door de Staatssecretaris benoemd.
- 4. De benoeming geschiedt voor de instellingsduur van de Commissie.
- 5. De voorzitter en de andere leden kunnen op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden worden geschorst en ontslagen door de Staatssecretaris.

6. Met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit besluit worden tot leden van de Commissie benoemd:
 - a) Mw. Tamara van Ark, tevens voorzitter;
 - b) Dhr. Onno de Zwart;
 - c) Dhr. Han Polman;
 - d) Mw. José Lazeroms;
 - e) Dhr. Bernard ter Haar.
7. Indien een lid niet, of niet meer, in staat is deel te nemen aan de Commissie, wordt een kandidaat ter benoeming voorgedragen door de Partij die het vertrekkende lid heeft aangedragen.

Artikel 4. Instellingsduur

1. De Commissie wordt ingesteld per 1 april 2024 en brengt advies uit voor 1 februari 2025.
2. De Commissie wordt opgeheven met ingang van 28 februari 2025.

Artikel 5. Secretariaat

1. De Commissie wordt ondersteund door een onafhankelijk secretariaat.
2. De Staatssecretaris voorziet in het secretariaat van de Commissie.
3. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de Commissie.
4. Indien ambtenaren, in dienst van het ministerie, tot secretaris of medewerker van het secretariaat worden benoemd, zijn zij tegenover anderen dan de Commissie verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in verband van de werkzaamheden van de Commissie bekend is geworden.

Artikel 6. Werkwijze Commissie

1. De Commissie stelt haar eigen werkwijze vast, met inachtneming van de bepalingen van dit besluit en hetgeen Partijen zijn overeengekomen.
2. De Commissie publiceert na haar instelling een toetsingskader waarin de door Partijen afgesproken principes ten aanzien van hun onderlinge rolverdeling verder zijn uitgewerkt.
3. De Commissie verstrekt desgevraagd aan de Staatssecretaris de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. De Staatssecretaris kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.
4. De Commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.

Artikel 7. Inwinnen van inlichtingen

1. Aan de Commissie worden alle relevante stukken in het kader van haar taak ter hand gesteld waar Partijen over beschikken, tenzij een wettelijk voorschrift zich daartegen verzet.
2. De Commissie kan tevens uit eigen beweging stukken en mondelinge of schriftelijke inlichtingen bij Partijen en relevante derden opvragen of verzoeken om aanvullende informatie, voor zover openbaar beschikbare informatie onvoldoende blijkt.
3. De Commissie kan tevens uit eigen beweging onderzoek doen, voor zover dit past binnen haar taak.

Artikel 8. Vergoeding voorzitter en andere leden

1. Aan de voorzitter wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18 zoals overeengekomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren en de arbeidsduurfactor op 0,2 fte per maand.

2. Aan de andere leden wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 17 zoals overeengekomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren en de arbeidsduurfactor op respectievelijk 0,1 fte per maand of 0,2 fte per maand.

Artikel 9. Kosten

De kosten van de Commissie komen, voor zover op basis van een door de Staatssecretaris goedgekeurde raming, voor rekening van de Staatssecretaris. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:

- a) de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning;
- b) de kosten van uit eigen beweging gedane tussentijdse advisering en onderzoek; en
- c) de kosten voor oplevering van het rapport.

Artikel 10. Openbaarmaking en archivering

1. Onverminderd verplichtingen tot openbaarmaking bij wet, worden rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de Commissie worden vervaardigd of vergaard, niet door de Commissie openbaar gemaakt en uitsluitend aan Partijen uitgebracht of overgedragen.
2. Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de Commissie worden vervaardigd of vergaard, worden in afwijking van het eerste lid niet aan partijen overgedragen indien deze persoonsgegevens bevatten en de Algemene Verordening Gegevensbescherming geen grondslag biedt voor verstrekking van deze producten dan wel op andere gronden vertrouwelijk dienen te blijven.
3. Onverminderd verplichtingen tot openbaarmaking bij wet, wordt het advies van de Commissie door Partijen gezamenlijk openbaar gemaakt door toezending aan de Tweede Kamer.
4. De archiefbescheiden van de Commissie worden bij opheffing van de Commissie of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het ministerie.

Artikel 11. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 april 2024.
2. Dit besluit vervalt met ingang van 28 februari 2025.

Artikel 12. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie van Deskundigen Rijk|VNG
Hervormingsagenda Jeugd.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

Bijlage 2 Toetsingskader Deskundigencommissie

De commissie heeft één hoofdvraag en zes centrale vragen geformuleerd waar het advies antwoord op geeft:

Hoofdvraag

In hoeverre geeft de huidige aanpak en voortgang van de uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, voldoende vertrouwen om de beoogde effecten van de Hervormingsagenda Jeugd in de komende jaren te realiseren, in het licht van het meerjarig financieel kader?

De commissie maakt voor de beantwoording van deze hoofdvraag onderscheid naar drie invalshoeken met elk twee centrale vragen:

- A. Inhoudelijke ontwikkelingen
- B. Financiële ontwikkelingen en interbestuurlijke verhoudingen
- C. Sturing en organisatie

A. Inhoudelijke ontwikkelingen

1. Hoe beoordeelt de commissie de huidige uitvoering van maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd met het oog op realisatie van de beoogde effecten in de komende jaren?
2. Waar zitten volgens de commissie de hefbomen in de uitvoering van maatregelen om de beoogde effecten te realiseren? / Welke interventies werken al en welke interventies zijn nog nodig om tot versnelling en/of betere uitvoering te komen?

De commissie hanteert de volgende **beoordelingscriteria** om tot beantwoording van deze twee vragen te komen:

- De mate van uitvoerbaarheid van de maatregelen
- De mate van interferentie/samenhang tussen de maatregelen
- De haalbaarheid van de beoogde effecten
- Het draagvlak voor uitvoering van de maatregelen bij betrokken partners
- De beschikbaarheid van informatie om te sturen op uitvoering van maatregelen
- Het tempo waarin de uitvoering van maatregelen plaatsvindt
- De kansen en knelpunten die betrokken partners zien en ervaren
- De succesfactoren in de uitvoering van maatregelen

B. Financiële ontwikkelingen en interbestuurlijke verhoudingen

1. Hoe beoordeelt de commissie de afgesproken principes over de financiële risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten in het licht van beschikbare informatie over de uitgaven voor jeugdhulp?
2. Welke (tijdelijke) bijstellingen en interventies (naar redelijkheid en billijkheid) zijn volgens de commissie nodig / wenselijk in het licht van het meerjarig financieel kader? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor aanwending van de aanvullende middelen voor 2026 t/m 2028? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor een nieuw financieringsmodel jeugd?

De commissie hanteert de volgende **beoordelingscriteria** om tot beantwoording van deze twee vragen te komen:

- De mate van duidelijkheid over de te hanteren principes (bijv. wat is bovenwettelijk en wat zijn onvoorziene omstandigheden?)
- De sturingsmogelijkheden van gemeenten en Rijk op een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet
- De uitgaven voor jeugdzorg (mee- en tegenvallers), mede in het licht van de meerjarenraming van het CPB
- De mogelijkheden tot beheersbaarheid van de uitgaven voor jeugd
- De mate van grip op de uitgaven gericht op uitvoering van de maatregelen uit de Hervormingsagenda
- De afstemming tussen gemeenten en Rijk

C. Sturing en organisatie

1. Hoe beoordeelt de commissie de sturing op realisatie van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd en de betrokkenheid van partners bij dit proces?
2. Welke suggesties heeft de commissie rondom sturing en organisatie van het proces met het oog op tijdige realisatie van de beoogde effecten?

De commissie hanteert de volgende **beoordelingscriteria** om tot beantwoording van deze twee vragen te komen:

- Het eigenaarschap over de Hervormingsagenda
- De daadkracht in de organisatie van de uitvoering
- De beschikbare personele capaciteit bij de betrokken (vijfhoek)partners
- De betrokkenheid van de partners bij de implementatie van de maatregelen
- Het leervermogen in de uitvoering en implementatie van de maatregelen

Tot slot heeft de commissie binnen de drie genoemde invalshoeken nadrukkelijk aandacht voor ontwikkelingen in aanpalende beleidsdomeinen die van invloed zijn op het jeugdzorgstelsel.

Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

Andersson Elffers Felix (AEF), *Stelsel in groei; een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*, 15 december 2020.

Andersson Elffers Felix (AEF), *Nader onderzoek herijking Gemeentefonds sociaal domein*, 8 juli 2021.

Andersson Elffers Felix (AEF), *Financiële solidariteit in de jeugdzorg, Een theoretische verkenning*, 6 november 2024.

AEF & Improven, *Budget en kosten voor jeugdzorg, Onderzoek over 2020, 2021 en 2022*, 8 december 2023.

Algemene Rekenkamer, *Georganiseerde onmacht, over de rol van de rijksoverheid bij de jeugdbescherming*, april 2023.

Aspectu, *Onderzoek naar de opbouw en ontwikkeling van gebruik en kosten van voorzieningen uit de Jeugdwet, inzichten op basis van 16 gemeenten*, 15 december 2022.

AZW, *De staat van de arbeidsmarkt jeugdzorg 2023*, oktober 2023.

Bestuur Financiën en Regio, *Contourennota financieringssysteem medeoverheden*, 11 juli 2022.

Beweging van 0, *Op de groei, Een uitnodiging om samen te investeren in wat jonge mensen doet floreren*, juli 2021.

Binnenlands Bestuur, *Essay: benut AI om de jeugdzorg te verbeteren*, 8 december 2024.

Blanken, Mariëlle, *The logic behind a cohesive youth care system*, 2024.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2023*, 18 december 2023.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Rapportage Jeugdhulp, 1e halfjaar 2024*, 31 oktober 2024.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2024*, 8 november 2024.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *kerncijfers over jeugdzorg, StatLine*, 31 oktober 2024.

Commissie van Wijzen Rijk | VNG budget Jeugdzorg, *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg*, 18 mei 2021.

Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, 20 juni 2023.

Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024*, 1 november 2024.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), *Rapport - De centrale rol van lokale teams in de jeugdhulpketen, Wat goed gaat, wat beter kan en waar de lokale teams staan in relatie tot het Toekomstscenario en de Hervormingsagenda*, juni 2023.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), *Onvoldoende passende hulp in JeugdzorgPlus*, februari 2024.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), *Zorgen over jongeren met een complexe hulpvraag buiten de gesloten jeugdhulp*, april 2024.

Jeugddautoriteit, *Impactanalyse Nieuwe Cao Jeugdzorg*, april 2024.

Jeugddautoriteit, *Trendanalyse Financiële ontwikkelingen in de jeugdhulpsector*, april en december 2024.

Jeugddautoriteit, *Monitor JeugdzorgPlus*, peildatum 30 juni 2024.

Jeugddautoriteit, *Rapport Rode draden in tarievenonderzoeken jeugdhulp*, juli 2024.

Jeugddautoriteit, *De Stand van de Jeugdzorg*, oktober 2024.

Jeugdzorg Nederland, *JeugdzorgPlus, Plaatsings- en uitstroomgegevens 2024 (1 januari tot en met 30 juni)*, 31 oktober 2024.

KPMG, *Analyse Perspectieven Jeugdstelsel Groningen*, eindrapportage, 6 november 2023.

KPMG Advisory N.V., *Inventarisatie en advies doorontwikkeling landelijke inkoop jeugdhulp*, 29 oktober 2024.

Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2024*, juni 2024.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2024*, 30 september 2024.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Financiën, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds voor het jaar 2024 en 2025*, Memorie van Toelichting, bijlage 5.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Snelstudie Transitie en transitie management*, september 2022.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2025*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 600 XVI, nr. 1.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Justitie en Veiligheid, *Voortgangsbrief Jeugd* (en bijlagen), Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 839, nr. 1031.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Volledige vragenlijst Monitor Hervormingsagenda Jeugd*, juni 2024.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Voortgangsbeeld Hervormingsagenda, Proces, samenvatting uitkomsten, bespreek- en aandachtspunten*, 23 mei 2024.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Ontwerpbesluit Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg*, 20 december 2024.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & VNG, *Concept Voortgang Hervormingsagenda, Achtergrondinformatie voor HA-coördinatoren over voortgang Hervormingsagenda*, 8 februari 2024.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & VNG, *Outputmonitoring cruciale onderdelen Hervormingsagenda*, 23 mei 2024.

Movisie en Verwey-Jonker Instituut, *De sociale basis versterken, investeren in de toekomst*, december 2024.

Nederlands Jeugdinstituut (NJI), *Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik, Voor een hoopvolle wereld om in op te groeien*, april 2023.

Peeters, Piet-Hein & Marcel Ham, *Als we dat hadden geweten; naar een beter lokaal sociaal domein*, Jaarboek van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.

Prognosemodel Zorg en Welzijn, *Jeugdzorg*, [Stories Dashboard - Jeugdzorg \(JZ\) - Nederland](#).

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*, juni 2021.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Financieringssystematiek Bijstand*, 19 juni 2018.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*, 6 februari 2024.

Raad van State, *Advies over Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg*, 11 december 2023.

Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming, *Zorgpunten en aanbevelingen over jeugdhulp en jeugdbescherming*, brief aan de staatssecretarissen van Jeugd, Preventie en Sport, en Rechtsbescherming, 6 november 2024.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS), *Kinderen uit de knel*, juni 2023.

Schakel- en Adviesraad Jeugd (SAR), *Kostenbesparing door Preventie in het Jeugddomein*.

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Kamerstuk Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg*, 25 april 2024.

Stellaard, Sharon, *Boemerang beleid, Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*, 2023.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid, Slagvaardig de toekomst tegemoet*, 20 september 2020.

Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet*, 8 april 2021.

Teisman, Geert, en Jitske van Popering, *Veerkracht als gezamenlijke ambitie en gezamenlijk verantwoordingsprincipe*, essay, 6 november 2024.

Venster, *Monitor van de afspraken Hervormingsagenda Jeugd 2024*, 20 november 2024.

Verwey-Jonker Instituut & Radboud Universiteit Nijmegen, *Eigenwijs transformeren*, maart 2021.

Verwey-Jonker Instituut, *Kernboodschap en position paper Sociale Basis*, juni 2023.

Verwey-Jonker Instituut, *De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo, Een analyse van beleidskeuzes en uitgaven in de sociale basis in relatie tot de ontwikkeling van de (uitgaven aan) Wmo-maatwerkvoorzieningen (2017-2023)*, augustus 2024.

VNG, PO-Raad, VO-raad, MBO Raad en de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK), *Een sterke basis door krachtige samenwerking*, 1 september 2022.

VNG, *Richtinggevend Kader; toegang, lokale teams en integrale dienstverlening*, maart 2024.

VNG, *Meta-analyse startfoto's Hervormingsagenda Jeugd*, 22 april 2024.

Vijfhoekpartners, *Procesplan Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028*, november 2023.

Vijfhoekpartners, *Uitwerking governance Hervormingsagenda Jeugd*.

Diverse websites en artikelen.

Bijlage 4 Overzicht veldwerk

Rondetafelgesprekken

De commissie heeft in totaal 15 rondetafelgesprekken gevoerd. Onderstaand is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners. Van het rondetafelgesprek met jongeren en ouders heeft de commissie geen namenlijst opgenomen.

Rondetafelgesprek Rijk (inhoud)

Naam	Ministerie
Elske van Amelsfoort	JenV
Erwin van Dam	AZ
Bas Derks	VWS, directie Publieke Gezondheid
Dick Kabel	Financiën
Marieke Kleiboer	VWS, directie Jeugd
Maartje Roelofs	VWS, directie Maatschappelijke Ondersteuning
Justine Ruitenbergh	SZW
Jan Vermeer	BZK

Rondetafelgesprek Rijk (financiën)

Naam	Ministerie
Dick Kabel	Financiën
Marieke Kleiboer	VWS, directie Jeugd
Ellen Meijer	JenV
Michel Visser	BZK

Rondetafelgesprek gemeenten (directeuren)

Naam	Gemeente
Armand Brinkman	Den Haag
Marleen Damen	's-Hertogenbosch
Allet Dopmeijer	Zwolle
Pieter Folkeringa	Deventer
Nanda Hagedoorn	Haarlem
Jaap Janse	Rotterdam
Ton de Klerk	VNG
Herm Kuipers	Amersfoort
Reinier Lagerwerf	VNG
Job Domela Nieuwenhuis	Zaanstad
John van Putten	Roermond
Tamara Schror	Raalte
Duco Stuurman	Amsterdam
Hans Uneken	Utrecht
Gea Vermeulen	Almere
Edwin Westphal	Purmerend

Rondetafelgesprek gemeenten (bestuurders)

Naam	Gemeente
Ronald Buijt	Rotterdam
Ellen Dusseldorp-Ribbers	Oost-Gelre
Joëlle Gooijer-Medema	Delft
Marcelle Hendrickx	Tilburg
Ton de Klerk	VNG
Elsbeth Koek	Teylingen
Nathalie Kramers	Leeuwarden
Reinier Lagerwerf	VNG
Maes van Lanschot	Eindhoven
Manouska Molema	Groningen
Marjolein Moorman	Amsterdam
Anouk Noordermeer	Alphen aan den Rijn
Frans Schatorje	Venlo
Jacky Silos	Vlaardingen
Ankie van Tongeren	Borger-Odoorn
Harmjan Vedder	Enschede
Michiel van Willigen	Zwolle

Rondetafelgesprek jeugdzorgaanbieders

Naam	Organisatie
Carola Bodestaff	Jeugdzorg Nederland
Toine van den Broek	GGZ & Karakter
Marleen Dam Wichers	Nederlandse GGZ
Ronnie van Diemen	Jeugdzorg Nederland
Boris van den Ham	BGZJ & VGN
Nellieke de Koning	GGZ en Levvel
Mirjam van den Nieuwenhuijzen	Jeugdzorg Nederland & Pluryn
Leon Noorlander	Jeugdzorg Nederland & BGZJ
Ageeth Ouwehand	's Heeren Loo & VGN
Maartje van der Rijt	VGN
Jan Visscher	BGZJ
Ingrid Widdershoven	VGN & Koraal
Youp van Zorge	GGZ & BGZJ

Rondetafelgesprek professionals

Naam	Organisatie
Marco Bottelier	Accare
Hilbert Fleddéus	NIP
Pim Hoek	NVPMT
Britt Kiene	BPSW
Marnix Loer	NIP/KOOS Utrecht
Anne-Minke Mulder	PsychoWijs
Maarten Oosterkamp	NVvP
Nathalie Wils	NVvP

Rondetafelgesprek Associatie Wijkteams

Naam	Organisatie
Edith van den Berg	Delf Support
Pieter van den Born	Jeugdteam Zaanstad
Leonie Cieremans	Gemeente IJsselstein
Tijmen Dekkers	Incluzio
Tineke de Haas	Incluzio
Evelyn Klein Haneveld	Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam
Pieter Houwers	SKT Westland
Erwin Lots	CJG Capelle aan den IJssel
Ed Lugthart	Stichting ZO!
An Theunissen	Associatie Wijkteams

Rondetafelgesprek VNG

Naam	Functie
Hugo den Breejen	Financieel/strategisch expert jeugdzorg
Leonard Geluk	algemeen directeur
Ingrid Hoogstrate	beleidsdirecteur Inclusieve samenleving
Ton de Klerk	adviseur Jeugd en Kansengelijkheid
Reinier Lagerwerf	MT-lid Jeugd en Kansengelijkheid

Rondetafelgesprek programmteam Hervormingsagenda Jeugd

Naam	Organisatie	Functie
Judit de Bever	VWS	adviseur monitoring
Thomas van der Bijl	VWS	secretaris
Merijn van den Boom	VWS	communicatieadviseur
Suzanne van der Jagt	VWS	programmamanager Hervormingsagenda Jeugd

Rondetafelgesprek thematrekkers Hervormingsagenda Jeugd

Naam	Organisatie	Thematrekker
Jaap van den Berg	VWS	Terugdringen residentiële jeugdhulp
Hugo den Breejen	VNG	Data en monitoring
Vera Hermanns	VWS	Reikwijdte
Maarten van den Hoonaard	VNG	Stevige lokale teams en toegang
Jan Jaap Janse	VWS	Standaardisatie/verminderen administratieve lasten en negatieve effecten marktwerking
Arjen Jansen	VNG	Doorontwikkeling landelijk inkoop/standaardisatie
Natalie Jonkers	VWS	Jeugdhulp steviger verbinden aan aanpalende domeinen
Marieke Koppenaar	VWS	Organisatie en inkoop specialistische jeugdzorg
Meike Kramer	VWS	Data en monitoring
Joram van Leeuwen	VNG	Terugdringen residentiële jeugdhulp
Karlijn Stals	NJI	Kwaliteit en blijvend leren
Michelle van der Veen	VWS	Financieringssysteem Jeugd

Rondetafelgesprek experts interbestuurlijke en financiële verhoudingen (op persoonlijke titel gevraagd)

- Peter Wilms
- Annelies Kroeskamp
- Cathalijne Dortmans
- Raymond Gradus, Vrije Universiteit Amsterdam
- Martijn van der Steen, NSOB

Rondetafelgesprek deskundigen over de staat van de jeugd en de organisatie van de jeugdzorg

Naam	Organisatie
Pieter Hilhorst	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Ineke Hoekstra	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Ans van der Maat	Nederlands Jeugdinstituut
Kees van Nieuwamerongen	Jeugddirectie
Anne Pelzer	Beweging van 0
Angela van der Putten	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Sharon Stellaard	
Gonneke Stevens	Universiteit Utrecht

Rondetafelgesprek partners in aanpalende domeinen

Naam	Organisatie
Hanneke Bakker	Landelijk netwerk Veilig Thuis
Ingrid de Bonth	VO-Raad
Doride de Bruijn	MBO-Raad
Erik Dannenberg	Divosa
Asja Godthelp	Brancheorganisatie Kinderopvang
Igor Ivakic	Nederlands Centrum Jeugdgezondheid

Marloes Kleinjan	Trimbos-instituut
Sanne Scholten	PO-Raad
Marjolein Tasche	Landelijke huisartsenvereniging
Adnan Tekin	MBO-Raad
Marjet Winsemius	Stichting Voor Werkende Ouders

Rondetafelgesprek jeugdbescherming en jeugdreclassering

Naam	Organisatie
Rianne de Back	OM
Hanneke Bakker	Landelijk Netwerk Veilig Thuis
Rinda den Besten	Jeugdbescherming Brabant en Veilig Thuis Oost-Brabant
Anja Jonkers	Veilig Thuis Utrecht
Ellen van Kalveen	Rechtbank Midden-Nederland
Gerbrich Kuperus	Veilig Thuis Amsterdam Amstelland
Amanda de Nijs	Rechtbank Rotterdam
Leon Noorlander	Jeugdzorg Nederland
Tom Pietermans	Veilig Thuis Midden-Brabant
Curtis de Roo	Jeugdbescherming West
Monique Schippers	Raad voor de Kinderbescherming

Rondetafelgesprek onderzoekers

Naam	Organisatie
Rudi Bakker	CBS
Jan Bosman	Improven
Herm Kuipers	Gemeente Amersfoort
John van Leerdam	Cebeon
Menno van Leeuwen	Aspectu
Kees van Nieuwamerongen	Jeugdautoriteit
Isidora Stolwijk	CBS
Joop van der Zee	Gemeente Utrecht

Individuele gesprekken

- Carsten Herstel, directeur-generaal Langdurige Zorg, ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
- Margrite Kalverboer, Kinderombudsvrouw
- Vincent Karremans, staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport, ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
- José Manshanden, voorzitter stuurgroep Hervormingsagenda Jeugd
- Leon Meijer, bestuurlijk aanjager transformatie JeugdzorgPlus en residentiële jeugdhulp
- Maarten van Ooijen, voormalig staatssecretaris Jeugd en Preventie, ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
- Marjanne Sint, voormalig voorzitter stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet
- Teun Struycken, staatssecretaris voor Rechtsbescherming, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Inge Vossenaar, directeur-generaal Funderend Onderwijs, ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
- Richard van Zwol, voormalig voorzitter Commissie van Wijzen

Werkbezoeken

- Amersfoort
- Brummen
- Groningen

Aan de werkbezoeken namen diverse betrokkenen deel vanuit gemeenten, lokale teams, welzijnsorganisaties, jeugdzorgaanbieders, professionals, huisartsen en vrijwilligers.

Werkbezoek gespecialiseerde jeugdhulp

- Elker, Groningen

Bijlage 5 Samenstelling commissie, secretariaat en klankbordgroep

Samenstelling Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

- Tamara van Ark, voorzitter
- Bernard ter Haar
- José Lazeroms
- Han Polman
- Onno de Zwart

Samenstelling secretariaat

In haar werkzaamheden heeft de commissie ondersteuning gekregen vanuit Lysias Advies:

- Heleen Stigter, inhoudelijk secretaris
- Lotte Wolters, inhoudelijke en organisatorische ondersteuning
- Marcel Benard, inhoudelijk sparring partner

De vormgeving en opmaak van het rapport zijn verzorgd door Sandra Beekman, Signatures.

Samenstelling klankbordgroep

Op verzoek van de Deskundigencommissie is een klankbordgroep van jongeren ingesteld. Deze bestond uit:

- Pim Bosch
- Juliette Groenendijk
- Maurits de Haan
- Carlijn van Hoek
- Merel Muller
- Anouk Robben

De klankbordgroep werd vanuit het NJI ondersteund door:

- Safae Azzouz
- Jelrik Westra

Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

Januari 2025

Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028





Inhoud



Hervorming van de jeugdzorg & het stelsel	3
1.1 Inleiding	4
1.2 Wenkend perspectief voor jeugdigen en gezinnen	8
1.3 Achtergrond en opgaven Hervormingsagenda	10
1.4 De Hervormingsagenda in breder perspectief	13



Hervormingsagenda: wat gaan we doen?	16
2.1 Reikwijdte: jeugdhulpplicht voor de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen	17
2.2 Jeugdhulp steviger verbinden aan aanpalende domeinen zoals het onderwijs, volwassenen-ggz en bestaanszekerheid	22
2.3 Stevige lokale teams en toegang	28
2.4 Terugdringen residentiële jeugdhulp: zo thuis mogelijk	33
2.5 Kwaliteitsverbetering en blijvend leren	36
2.6 Verbeteren van de organisatie en inkoop van specialistische jeugdzorg	39
2.7 Eenvoudigere uitvoering en inkoop, minder administratieve lasten en aanpak negatieve effecten marktwerking	44
2.8 Verbeteren inzicht in het functioneren van het jeugdstelsel met data en monitoring	50



Financiële afspraken Hervormingsagenda	53
---	-----------



Governance en implementatie	57
4.1 Veranderstrategie	59
4.2 Belangrijke rol voor jeugdigen, hun gezin en naasten	60
4.3 Implementatielijnen Hervormingsagenda	61
4.4 Governance	67
4.5 Tot besluit	68

Bijlagen

Bijlage 1	Meerjarig financieel kader HA	69
Bijlage 2	Maatregelentabel en verantwoordelijkheidsverdeling Hervormingsagenda	72
Bijlage 3	Investeringstabel	73
Bijlage 4	Randvoorwaarden indicatoren monitor Hervormingsagenda en voorbehouden basisset	76
Bijlage 5	Afkortingenlijst	77
Bijlage 6	Begrippenlijst	78



1

Hervorming van de jeugdzorg & het stelsel

1.1 Inleiding

De jeugd heeft de toekomst. Door veilig en gezond op te groeien, goed onderwijs te genieten, vrienden te maken, onbekommerd buiten te spelen en te bewegen en sporten krijgen jeugdigen de goede start die zo belangrijk is.

De Nederlandse jeugd beschouwt zichzelf als één van de gelukkigste van Europa. Anderzijds geven veel jongeren aan te kampen met mentale gezondheidsproblemen. De nasleep van de coronamaatregelen speelt hierbij een rol, maar ook prestatiedruk (bijvoorbeeld in het onderwijs), de druk vanuit social media en zorgen over de toekomst (huisvesting, klimaat, bestaanszekerheid) veroorzaken onzekere, angstige of zelfs depressieve gevoelens. En die komen in alle lagen van de bevolking voor.

Hoe moeten we hier nu mee omgaan? Politiek en maatschappij zijn het er over eens dat de basiscondities voor gezinnen op orde moeten zijn: bestaanszekerheid, zo min mogelijk gezondheidsverschillen, kansengelijkheid, veiligheid, een leefbare wijk.

Deze trends maken duidelijk waar verbetering nodig is:

- Aan het begin van deze eeuw maakte 1 op de 27 jeugdigen onder de 18 jaar gebruik van jeugdzorg. Dat steeg al snel naar 1 op de 10 in 2015 en 1 op de 7,5 op dit moment.¹
- De uitgaven van de jeugdzorg zijn flink gestegen (ook door stevige administratieve lasten).² In 2019 werd circa €1,9 mld. meer uitgegeven dan in 2015.³ Dit is een stijging van zo'n 50%.⁴
- Landelijk is het aantal jongeren met jeugdzorg met 23% gestegen tussen 2015 en 2022.⁵ Jeugdigen zitten langer in jeugdzorg.
- De gemiddelde trajectduur is in 2021 ten opzichte van 2015 met 35% gestegen bij jeugdhulp zonder verblijf.⁶
- We zien een stijging in vraag en aanbod van individuele ambulante hulp.

- Sinds 2015 zijn er 1.500 nieuwe jeugdhulpaanbieders bijgekomen.⁷
- Wachtlijsten groeien.

Die trends hebben we geanalyseerd. Voor een deel hangen deze samen met ontwikkelingen in de jeugdzorg zelf. Maar voor een groot deel hangen deze samen met veranderingen in de maatschappelijke context en in aanpalende domeinen als het onderwijs (mede in verband met de prestatiedruk), de volwassenenzorg, veiligheid en de sociale zekerheid. Deze constatering dient vertaling te krijgen in de aanpak.

Binnen de jeugdzorg is de marktwerking doorgeschoten, waardoor het zorglandschap niet meer overzichtelijk is en de noodzakelijke samenwerking moeilijker is geworden. Administratieve lasten zijn hoog. Tegelijkertijd schort het aan passende en beschikbare zorg voor de meest kwetsbare kinderen, bijvoorbeeld kinderen met een beschermingsmaatregel, met ernstige psychiatrische problematiek of met een beperking of chronische aandoening.

¹ <https://www.nji.nl/system/files/2021-04/Het-groeierend-jeugdzorggebruik-Duiding-en-aanpak.pdf>.

² Volgens onderzoek van Berenschot op basis van uitgaven in 2018 wordt 29% van de totale middelen voor jeugdzorg besteed aan kosten gericht op het organiseren en coördineren van zorg. Dit betreft onder andere het organiseren van de toegang tot hulp en ondersteuning in het sociaal domein, het ontwikkelen van gemeentelijk beleid, inkoop en facturatie, monitoring en verantwoording, en huisvestings- en ICT-kosten van de medewerkers die deze taken uitvoeren.

³ Ook vóór 2015 heeft naar verwachting een stijging van de uitgaven plaatsgevonden, maar hier zijn geen cijfers van doordat de Jeugdwet toen onderdeel uitmaakte van verschillende wetten.

⁴ Stelsel in groei | Rapport | Rijksoverheid.nl.

⁵ CBS Jaarrapport Jeugdhulp 2015, CBS Jaarrapport 2022.

⁶ CBS Jaarrapport Jeugdhulp 2015, CBS Jaarrapport Jeugdhulp 2021.

⁷ CBS Jaarrapport Jeugdhulp 2021.

De uitgaven van de jeugdzorg zijn flink gestegen.⁸ Daarmee is ook het beroep van de jeugdzorg op de krappe arbeidsmarkt gegroeid.

Wat is nu nodig om jeugdigen een goede start in het leven te geven en het jeugdstelsel tevens houdbaar te maken voor de toekomst? Met zoveel jongeren in een jeugdzorgtraject doen we kennelijk iets niet goed – als politiek, ouders, professionals, maar ook als media, scholen, bedrijfsleven en voorbeeldfiguren. We zullen ten principale een verandering moeten realiseren. Waar nu sprake is van een individuele focus (op het kind), moeten we de omslag maken naar een contextgerichte focus (de oplossing ligt in een goede pedagogische context in het onderwijs, in prestatiedruk, in bestaanszekerheid etc.). En dat vergt een geheel andere benadering.

De randvoorwaarden voor gezinnen rondom bestaanszekerheid, wonen, (passend) onderwijs, veiligheid, en geborgenheid zijn niet op orde en we leggen jeugdigen – bewust of onbewust – allerlei normen op waaraan ze moeten voldoen. We maken prestaties belangrijker dan relaties. Door tegenslag, wat bij het leven hoort, primair aan het individu op te hangen. De druk die dit veroorzaakt en de manier waarop we hiermee omgaan moet bespreekbaar gemaakt worden, zowel individueel als maatschappelijk. Zo wordt de veerkracht van jeugdigen en gezinnen in hun normale dagelijkse leven versterkt.

Doorgaan op dezelfde voet betekent vastlopen.

We moeten samen aan de slag. De jeugdzorgsector met alle betrokken partijen, de politiek – zowel nationaal als lokaal – , en de samenleving als geheel. Dat vergt nadrukkelijk samenwerking over de grenzen van sectoren heen. De problematiek waarmee de jeugdzorg van doen heeft kent oorzaken die in verschillende domeinen liggen en dus vragen om een sterk samenhangende aanpak. Het vraagt om scherpe keuzes en een betere organisatie. Er zijn stevige aanpassingen nodig binnen en in aanvulling op het bestaande decentrale stelsel:

- Aanpassingen in wetgeving om de reikwijdte van de jeugdhulpplicht scherper af te bakenen (niet alle problemen van jeugdigen of ouders vallen onder de jeugdhulpplicht);
- Meer verbinding leggen tussen jeugdhulp en het onderwijs en kijken naar bredere aspecten in het leven van gezinnen ((jeugd)gezondheidszorg, schulden, ouders met ggz- of andere problematiek, vechtscheidingen) en het maken van afspraken over de rollen en verantwoordelijkheden van de andere sectoren in het adresseren van de vraag naar jeugdhulp;⁹
- Veel betere (brede) analyse¹⁰ om te beoordelen mét een gezin en/of het kind wat het nodig heeft en waar hulp geboden kan worden (binnen of buiten jeugdhulp); hierbij is ‘matched care’ het uitgangspunt. Vervolgens wordt, als specialistische jeugdhulp nodig blijkt, deze zo snel als mogelijk weer afgeschaald;

- Door te onderzoeken en niet-vrijblijvende afspraken te maken over die inzet van hulp die van goede kwaliteit is en écht werkt en over hoe we van elkaar blijvend kunnen leren;
- Verplicht samen te werken binnen en buiten de jeugdzorg en in regionaal en nationaal verband, en hierdoor ook passende zorg in te kopen tegen minder administratieve lasten;
- Beter te monitoren of wat we doen ook in de afgesproken richting werkt, met betere data en door een beter financieringsmodel te ontwerpen.

De combinatie van een brede maatschappelijke aanpak én een verbetering van het jeugdhulpstelsel zelf moet ook leiden tot een besparing in personele en financiële zin. De weg naar steeds meer individuele jeugdhulp, waarbij tegelijkertijd veel kwetsbare jeugdigen te lang wachten op passende zorg, kan niet de route zijn die we in de toekomst blijven bewandelen. Dat moet anders – slimmer, efficiënter en met minder bureaucratie dan nu. Bovendien hebben we te maken met een krimpende arbeidsmarkt en het beroep dat de zorg op de samenleving doet is al groot. Het stelsel moet ook financieel houdbaar zijn voor de toekomst. De rekening moet immers ook gezamenlijk worden opgebracht.

⁸ Volgens onderzoek van Berenschot op basis van uitgaven in 2018 wordt 29% van de totale middelen voor jeugdzorg besteed aan kosten gericht op het organiseren en coördineren van zorg. Dit betreft onder andere het organiseren van de toegang tot hulp en ondersteuning in het sociaal domein, het ontwikkelen van gemeentelijk beleid, inkoop en facturatie, monitoring en verantwoording, en huisvestings- en ICT-kosten van de medewerkers die deze taken uitvoeren.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/22/tk-bijlage-3-significant-public-rapportage-relatie-scheidingen-ggz-en-jeugdhulp>.

¹⁰ Onderdeel van een brede analyse: triage, verklarende analyse en verwijzing, zie 2.3.1 convenant ‘Stevige lokale teams’.

Na de decentralisatie in 2015 is hard gewerkt aan verbetering van de jeugdzorg (tegengaan van versnippering, betere toegang, inzet op vakmanschap). Dat gebeurde lokaal en regionaal alsook landelijk met bijvoorbeeld het programma ‘Zorg voor de Jeugd’.¹¹ Het vond veelal plaats vanuit een benadering gericht op het individuele kind en minder op de context. Daarom zijn op dit moment verdergaande hervormingen in de jeugdzorg en in relatie met andere domeinen noodzakelijk om het stelsel van zorg en ondersteuning voor de jeugd meer in balans te brengen.

Jeugdzorg tot slot – en dat besef is bij alle gepresenteerde maatregelen essentieel – is en blijft relationeel mensenwerk. En dat **waarden gedreven mensenwerk** zal in de ondersteuning van jeugdigen altijd tot zijn recht moeten komen. Door het respecteren van hun stem en die van hun ouders, door het betrekken van ervaringsdeskundigen en door professionals de ruimte te geven.

Wie werkt er aan deze hervormingen?

De Hervormingsagenda is voorbereid door de zogeheten Vijfhoek, vanuit ieders verantwoordelijkheid:

- Cliëntenorganisaties en jongerenvertegenwoordigers (Ieder(in), MIND, NJR);
- Professionals (Samenwerkende Beroepsverenigingen Jeugd (SBJ): NVvP, NIP, LVVP, NVO, BPSW, BVjong, AJN, V&VN, LHV, NVK, FVB);

- Aanbieders (Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ): Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse ggz en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN));
- Gemeenten (vertegenwoordigd via de Vereniging van Gemeenten, VNG);
- Het Rijk (VWS, JenV, BZK, Financiën, SZW en OCW).

Daarnaast zijn tal van jeugdzorgexperts en andere organisaties direct of indirect betrokken geweest bij de totstandkoming van deze agenda (zoals onder meer de Associatie Wijkteams, de Jeugdautoriteit, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en veel individuele gemeenten, aanbieders, jongeren en jeugdzorgprofessionals).

We hebben met elkaar een lang en intensief proces achter de rug om deze Hervormingsagenda op stellen. Dit is hoe ver we zijn gekomen; aan deze stevige opgave willen we ons verbinden. Nu is het zaak om samen de uitwerking en uitvoering van de Hervormingsagenda verder ter hand te nemen. Een ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, in samenwerking en met een gezamenlijk doel: passende en tijdige zorg voor iedere jeugdige die dat nodig heeft.

We gaan deze agenda met elkaar aan en houden elkaar gedurende het proces vast. Dat betekent een heldere verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden op de verschillende onderdelen van de agenda en dat vraagt dat we elkaar aanspreken als een afspraak niet is nagekomen

(goede governance en monitoring). We moeten anders gaan denken en handelen. Waar nodig helpen we elkaar, ook als het anders loopt dan verwacht. Het betekent ook elkaar niet loslaten als het (even) tegenzit. Net als in de jeugdzorg zelf gaat het ook hier om relatievorming en -behoud. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.¹²

De Hervormingsagenda is, zoals de naam al aangeeft, vormgegeven als een agenda. Elk thema bevat diverse maatregelen, die voor zover mogelijk zijn uitgewerkt in acties. De komende periode werken we dit, waar nodig, verder uit.

Om de beoogde doelen van de maatregelen te realiseren, en daarmee de agenda tot een succes te maken, is **lokale en regionale implementatie** noodzakelijk. Dit kan bijvoorbeeld door de aangepaste wet- en regelgeving of de opgestelde handreiking toe te passen in het regionale of lokale beleid, de uitvoering van zorg en de verdere lokale praktijk. Hoewel deze vertaalslag naar het lokale niveau niet overal in de Hervormingsagenda wordt gemaakt, is dit wel degelijk onderdeel van de agenda. Dit geldt ook voor acties die nu nog niet zijn voorzien en/of opgenomen, maar die via de partijen van de Hervormingsagenda en de daarbij horende implementatiestructuur worden vormgegeven. Hierbij is ook nadrukkelijk aandacht voor de eventuele ondersteuning van partijen op lokaal en regionaal niveau bij de implementatie. Van het papier af, de praktijk in.

¹¹ Voor een overzicht van de resultaten van het programma ‘Zorg voor de Jeugd’ [klik hier](#).

¹² We hanteren hierbij de Code of Conduct die voor het programma ‘Zorg voor de Jeugd’ was opgesteld met dezelfde partijen.

Om zicht en grip te houden op de voortgang en effecten van de gemaakte afspraken in de Hervormingsagenda wordt vanaf 2023 een **jaarlijkse monitor** opgesteld op basis van reeds beschikbare en aanvullende data. Deze monitor wordt gaandeweg gezamenlijk doorontwikkeld. Een onafhankelijke partij ontwikkelt de monitor en voert deze uit. We moeten weten of we echt stappen in de goede richting zetten. De uitvoering van de Hervormingsagenda is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partijen. De voortgang wordt besproken met alle betrokken partijen in de Vijfhoek, in een bestuurlijk overleg dat ten minste twee keer per jaar plaatsvindt. Daarbij hoort dat we elkaar bij de les houden en aanspreken op elkaars verantwoordelijkheden, en bijsturen indien nodig. In de Hervormingsagenda zijn de verantwoordelijkheden en daaruit volgende taken en rollen bij de uitwerking van de Hervormingsagenda zoveel mogelijk benoemd en expliciet gemaakt. De financiële afspraken betreffen afspraken tussen Rijk en de VNG, waar aanbieders, professionals en cliëntenorganisaties geen deelgenoot van zijn. Deze afspraken vormen het **financiële kader** van de Hervormingsagenda.

Leeswijzer

De opbouw van de Hervormingsagenda ziet er als volgt uit: in het vervolg van dit hoofdstuk staan we eerst stil bij de toekomst van de jeugdzorg: wat is in de kern ons wenkend perspectief voor jeugdigen en gezinnen? Daarna gaan we in op de aanleiding voor de Hervormingsagenda en de opgaven in de jeugdzorg met een beschrijving hoe wij aan de slag gaan met deze opgaven (de achterliggende, dragende visie op de agenda). Tot slot zetten we deze Hervormingsagenda in een breder perspectief van onder andere de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 2 beschrijven we welke maatregelen en acties we inzetten of welke afspraken we maken om onze ambities te bereiken. De financiële afspraken van de Hervormingsagenda staan centraal in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 gaat in op de 'Governance en implementatie van de Hervormingsagenda', zodat deze afspraken op papier hun beslag krijgen in de praktijk. Een begrippen- en afkortingenlijst zijn opgenomen in de bijlagen.

1.2 Wenkend perspectief voor jeugdigen en gezinnen

Hoe kijken we in de kern aan tegen toekomstige jeugdzorg? Wat is het wenkend perspectief voor jeugdigen en gezinnen? Onderstaande punten vatten onze visie samen¹³:

1. We gaan uit van een **inclusieve samenleving** waarin iedereen, ongeacht kwetsbaarheid of beperking, kan meedoen. Voor jeugdigen en gezinnen die dat nodig hebben, is passende en tijdige hulp en ondersteuning beschikbaar. Deze vindt zoveel mogelijk plaats binnen het eigen netwerk en de context waarin jeugdigen opgroeien met ouders, vrienden, familie, burens, sportcoaches, leerkrachten, kinderopvangmedewerkers, kinder- en jongerenwerkers, jeugdgezondheidszorg, informele steunfiguren. Deze dagelijkse contacten (formeel en informeel) worden alleen waar nodig aangevuld met extra expertise. Daarover voeren we een breed maatschappelijk gesprek;
2. Dat vraagt allereerst vertrouwen in en **versterking van de directe leefomgeving en sociale basis**: goed onderwijs, betaalbare kinderopvang en toegang tot (sport)verenigingen, jongerenwerk, bibliotheken, parken, speeltuinen en andere publieke voorzieningen. Een goede laagdrempelige publieke infrastructuur helpt jeugdigen en ouders om mee te doen, en hun vragen over opvoeden en opgroeien in de dagelijkse contacten bespreekbaar te maken. Zo worden die vragen over opvoeden en opgroei en zoveel mogelijk opgelost of hanteerbaar gemaakt in het dagelijks leven. Dit vraagt een gerichte en doordachte aanpak op preventie;
3. Sommige jeugdigen of hun ouders/opvoeders krijgen te maken met problemen die verder reiken dan vanuit het dagelijks netwerk opgelost kunnen worden. Voor hen is **passende ondersteuning** nodig. Daarvoor is in de wijk een laagdrempelig, kwalitatief goed, lokaal team beschikbaar (met stevige relaties met specialistische jeugdhulp voor als dat nodig blijkt) dat samen met jeugdigen en hun ouders goed beziet wat nodig is, verbindingen legt met het bestaande informele en formele netwerk rondom de jeugdigen, maar zelf ook hulp kan bieden. Een professional uit de specialistische jeugdhulp kijkt mee aan de voorkant, is in te zetten ter consultatie en om samen met het lokale team een goede brede analyse te doen. Om zo beter te bepalen wat nodig is: als problemen voortkomen uit andere domeinen dan wordt van daaruit in een adequate aanpak voorzien;
4. De geboden jeugdhulp is passend en zo 'thuis' en/of dichtbij mogelijk. Voor kinderen met lichte problematiek zijn lokaal vrij toegankelijke (jeugdhulp)voorzieningen beschikbaar die binnen een netwerk vallen van bestaan-
- de voorzieningen als scholen of gezondheidspraktijken, gericht op het hanteren van problemen in het dagelijkse leven. Voor kinderen met meervoudige en/of complexe problematiek die minder vaak voorkomt en in situaties waarin veiligheidsproblemen spelen, worden alle facetten van de hulpvraag in kaart gebracht (bijvoorbeeld met verklarende analyse) en is er snel passende hulp. **Passende zorg** houdt in: de juiste zorg op de juiste plek en op juiste moment door de juiste professional ('matched care'). Het is waarde gedreven: dat betekent dat zorg op de eerste plaats doelgericht moet zijn, voldoet aan de stand van wetenschap en praktijk, en meerwaarde heeft voor de jeugdige (en/of gezin), met daarnaast een doelmatige inzet van mensen en middelen. En passende zorg komt samen met, en gezamenlijk rondom, de jeugdige tot stand. Wanneer deze zorg effectief is gebleken, wordt vervolgens ook zo snel als mogelijk en wenselijk, de zorg of hulp weer afgeschaald;
5. Jeugdhulp, zowel voor lichte als voor zware problematiek, sluit altijd aan bij de **leefwereld van jeugdigen** en de omgeving waarin zij zich bevinden. Daarom is ook het betrekken van ervaringsdeskundigheid en informele netwerken van belang. En ligt de regie zoveel mogelijk bij de jeugdige en het gezin; zij zitten aan het stuur. Juist waar de hulpvraag meervoudig en/of complex is, is een levensbrede aanpak nodig, vanuit wonen, volwassenenzorg, onderwijs, werk en inkomen of andere domeinen.

¹³ Hierbij hebben we ook gekeken naar het Kinderrechtenverdrag.

En voor jeugdigen met levensbrede én levenslange beperkingen moet ook langdurig passende hulp beschikbaar zijn.

Het is belangrijk dat deze visie, dit wenkend perspectief, wel blijft passen bij de schaarste aan personeel, binnen het door het kabinet beschikbaar gestelde budget en het organiserend vermogen van de sector. Dat vergt **bewuste en scherpe keuzes**. Als we die keuzes niet maken, dan bepaalt de schaarste waar er gaten vallen en waar jeugdigen tussen wal en schip vallen. Dat moeten we voorkomen.



1.3 Achtergrond en opgaven Hervormingsagenda

In de aanloop naar de Hervormingsagenda zijn talrijke onderzoeken en rapporten verschenen waarin de knelpunten in de jeugdzorg zijn geanalyseerd en talrijke adviezen zijn opgesteld. Deze data en rapporten zijn onderliggend aan deze agenda.

De oorzaken voor de knelpunten die genoemd worden zijn divers en liggen onder meer in personeelstekort, hoge werkdruk, administratieve lastendruk, gebrek aan beschikbaarheid van zorg door tekortschietende inkoop op het juiste schaalniveau, organisatiewijze, voortschrijdende wetenschappelijke kennis en visies (lange tijd zijn de schadelijke effecten van uithuisplaatsingen onvoldoende onderkend) of het geven van individuele antwoorden die eigenlijk worden veroorzaakt door brede maatschappelijke vraagstukken.

In mei 2021 heeft de [Commissie van Wijzen](#) de financiële staat en stand van de jeugdzorg en het -stelsel beoordeeld. Het Rijk en VNG/gemeenten kregen het dringende advies een agenda op te stellen om de opgaven in de jeugdzorg aan te pakken met een pakket aan maatregelen en besparingen. Het advies van de Commissie van Wijzen is – naast de al genoemde adviezen om de jeugdhulp en het jeugdhulpstelsel te verbeteren – het vertrekpunt voor deze meerjarige Hervormingsagenda. Voor 2022 en 2023 zijn in dit kader al afspraken gemaakt tussen Rijk en VNG. In de zomer van 2021 heeft het Rijk bestuurlijke afspraken met de VNG en de andere partners in de Vijfhoek gemaakt om

het traject van het opstellen van de Hervormingsagenda Jeugd te starten. In het najaar van 2021 is in negen werkgroepen door meer dan 120 betrokken experts onder leiding van onafhankelijke voorzitters vanuit verschillende perspectieven gewerkt aan bouwstenen voor deze agenda. Dit heeft een rijke oogst opgeleverd.

Na de totstandkoming van het coalitieakkoord in december 2021 waren enige maanden nodig om duidelijkheid te krijgen over de aanvullende besparingsopgave van het kabinet van €511 mln. in relatie tot de Hervormingsagenda.¹⁴ In juni 2022 zijn we verder gegaan. Vanuit de bouwstenen van de werkgroepen hebben we de afgelopen periode inhoudelijke verbeteringen nader uitgewerkt in maatregelen en het financiële beeld waar nodig gecompleteerd om zodoende te komen tot een agenda waarmee we de jeugdzorg verbeteren binnen een houdbaar kader voor de toekomst.

Gebaseerd op al dit voorwerk zien wij **tien grote opgaven** die onze aandacht vragen om de jeugdhulp en het stelsel duurzaam te verbeteren. Zes hiervan richten zich op het verbeteren van jeugdhulp en vier op het verbeteren van het jeugdhulpstelsel en de uitvoering daarvan in de praktijk.

De jeugdzorg moet en kan beter:

1. We hebben met elkaar een **fundamenteel gesprek** te voeren over opvoeden en opgroeien en de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan het toenemende beroep op jeugdhulp. Dit betreft ten principale niet een stelsel-, organisatie-, bekostigings- of sturingsvraagstuk maar een politiek-maatschappelijk thema van enorme betekenis. De maatregelen die we nemen moeten gepaard gaan met het adresseren van de oorzaken van de groei die buiten de invloedssfeer van het jeugdinstelsel liggen. Willen we slagen in de bedoeling van de agenda, dan is samenwerking met andere domeinen onontbeerlijk;
2. **Breed kijken:** wanneer kinderen en gezinnen jeugdhulp nodig hebben, is het van belang dat deze steeds wordt ingezet met oog voor de situatie van het gezin waarin een jeugdige opgroeit: onderwijs, armoede, schulden, huisvestingsproblematiek, de druk van de prestatie maatschappij en problematiek van ouders (zoals ggz, verslaving, relatie- en scheidingsproblemen). Dit alles is van invloed op de jeugdigen in het gezin en daarmee de vraag naar jeugdhulp. Het jeugddomein is dus onlosmakelijk verbonden met het gemeentelijke sociaal domein en het zorgstelsel in den brede. Om die reden *verbinden we de jeugdhulp steviger aan aanpalende domeinen zoals het onderwijs, jeugdgezondheidszorg, volwassenen-ggz en bestaanszekerheid* (zie paragraaf 2.2);

¹⁴ [Kamerstukken II 2021/22, 31 839, nr. 853.](#)

3. Waar jeugdhulp nodig is, moet deze **toegankelijk en beschikbaar** zijn voor de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen. We zien dat deze groep nu onvoldoende passende en tijdige jeugdhulp ontvangt. Ombuiging hiervan vraagt een gerichte aanpak: naast de verbetering van de kwaliteit van de zorg, moet het voor jeugdigen en hun ouders helder zijn waarvoor ze in het kader van jeugdhulp bij de overheid terecht kunnen en waarvoor niet. Met beperkte mensen en middelen moeten scherpe keuzes gemaakt worden over wie in aanmerking komt voor professionele jeugdhulp, waarbij de meest kwetsbaren altijd geholpen moeten worden. Het moet duidelijker worden wat binnen de huidige wettelijke kaders onder de jeugdhulpplicht valt. Eén op de 7,5 jeugdigen in een individueel maatwerktraject zet de beschikbaarheid en betaalbaarheid van zorg, zeker in de huidige context van een krappe arbeidsmarkt, onder druk. Daarom *bakenen we de reikwijdte van de jeugdhulpplicht af (zie paragraaf 2.1)* en doen we een aantal zaken niet meer onder jeugdhulp. Goede brede analyse helpt deze keuzes te maken;
4. Jeugdigen en hun ouders moeten voor jeugdhulp **laagdrempelig en dicht bij huis** terecht kunnen bij stevige lokale teams die waar nodig ook zelf passende en samenhangende basishulp bieden: zowel licht als zwaarder en zowel kort als langdurig (bijvoorbeeld ook langdurige lichtere hulp). Waar nodig wordt opgeschaald naar specialistische hulp. Voor het op- en afschalen van hulp is het nodig dat lokale teams worden versterkt met voldoende kennis van, en verbinding met, specialistische hulp. Hiervoor maken we een beweging naar de voorkant en versterken we *de lokale toegang met stevige lokale teams, waarin goed opgeleide professionals werken, die in goede verbinding staan met specialisten (zie paragraaf 2.3)*;

5. We zorgen dat kinderen zoveel mogelijk thuis opgroeien, ook als zij hulp nodig hebben. Om die reden zetten we in op het **voorkomen en terugdringen van residentiële jeugdhulp**. Er vindt altijd een zorgvuldige afweging plaats welk type jeugdhulp passend is. Waar residentiële jeugdhulp toch nodig is, transformeren we deze verder naar woonvoorzieningen in een open, zo thuis mogelijke, kleinschalige vorm. We ‘rapporteren’ daarbij niet alleen meer over jeugdigen en hun ouders (met een externe hulproute als gevolg), maar staan hen bij vanuit de (vertrouwde) relaties die er al zijn. In het terugdringen van residentiële jeugdhulp willen we bereiken dat in 2025 *de gesloten jeugdhulp* kleinschalig werkt en dat we in 2030 zo dicht mogelijk bij nul gesloten plaatsingen zijn (*zie paragraaf 2.4*);
6. Jeugdigen en ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat de zorg die zij ontvangen, bijdraagt aan het realiseren van de doelstelling van de jeugdige en/of ouders/opvoeders (oftewel: effectief is). Er is veel kennis over wat werkt in de jeugdzorg, maar deze is versnipperd beschikbaar en wordt lang niet altijd en overal toegepast. Er zijn richtlijnen en kaders maar ook die sluiten niet altijd op elkaar aan. Bovenal vraagt kunnen werken met richtlijnen een grote hoeveelheid basiskennis en voor veel professionals werkbegeleiding. Dit vraagt om een **stevige kwaliteitsimpuls** in de sector en het creëren van een structuur om blijvend te kunnen leren en elkaar verder te kunnen helpen en te stoppen met wat niet effectief is. Daarom gaan we inzetten op *kwaliteits- en effectiviteitsverbetering en blijvend leren (zie paragraaf 2.5)*.

Het jeugdhulpstelsel moet en kan beter:

7. In het bijzonder moeten kwetsbare jeugdigen kunnen rekenen op **tijdige en passende hulp**. De beschikbaarheid hiervan moet daarom echt verbeteren en hiervoor moet de samenwerking tussen gemeenten, tussen gemeenten en aanbieders, en die tussen gemeenten, aanbieders en andere domeinen worden versterkt. Dit vraagt om verplichte regionale samenwerking en landelijke contractering van hoogspecialistisch of schaars zorgaanbod omdat deze vragen niet op lokale schaal opgelost kunnen worden. Door deze aanpak ontstaat meer rust en stabiliteit, met ook meer duurzame contractverlening aan aanbieders en een beter voorspelbaar zorgaanbod voor jeugdigen. Daarom gaan we *de regionale organisatie en inkoop van specialistische jeugdzorg verbeteren (zie paragraaf 2.6)*;
8. De meeste tijd en aandacht moet uitgaan naar het daadwerkelijk verlenen van jeugdzorg. Hiervoor is het nodig dat de uitvoering en inkoop vereenvoudigd en gestandaardiseerd wordt, dat **administratieve lasten worden verlaagd** en negatieve effecten van marktwerking worden tegengegaan. Dit maakt de jeugdzorg ook doelmatiger. Het aanpakken van de bureaucratie in het systeem moet voelbaar zijn, juist voor professionals die nu te vaak hun werkplezier verliezen door regeldruk. Er moet oog zijn voor de lokale situatie, maar veel aspecten in de uitvoering vragen om uniforme taal en een centralere aanpak. We gaan werken in een waarden gedreven partnerschap tussen overheden en instellingen. Daarom zetten we in op *eenvoudigere uitvoering en inkoop, minder administratieve lasten en aanpak van negatieve effecten van marktwerking (zie paragraaf 2.7)*;

9. De huidige beschikbare data geven onvoldoende inzicht in het functioneren van het stelsel op de doelen kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid, en op de effecten van landelijk, regionaal en gemeentelijk beleid. Het is nodig de informatiebasis sterk te verbeteren, voor beter inzicht en overzicht, elke dag te leren en het stelsel vanuit daar verder te ontwikkelen. Dat is geen vrijblijvende exercitie. Dat vraagt een verbetering van de kwaliteit en **beschikbaarheid van data** en een gezamenlijke taal door bijvoorbeeld te werken met dezelfde productcodes. Alleen dan krijgen we beter inzicht in welke beleidsinterventies wel en niet werken. Daarom gaan we het *inzicht in het jeugdstelsel met uniforme data en monitoring verbeteren* (zie paragraaf 2.8);
10. Met de voortdurende kostenontwikkeling loopt het stelsel tegen de grenzen van zijn personele en financiële houdbaarheid aan.¹⁵ Zonder maatregelen leidt dit tot een onhoudbaar stelsel.¹⁶ We moeten met **minder middelen gericht keuzes** maken. Om goed zicht én grip te houden op de voortgang van de afgesproken inspanningen op de maatregelen (en de hiermee gemoeide effecten) en de algemene ontwikkeling van de kosten van de jeugdzorg wordt vanaf 2023 een jaarlijkse monitor opgesteld. De financiële effecten volgen de verantwoordelijkheidsverdeling en de stappen die in de tijd moeten worden gezet. Daarnaast, en dat constateerde ook de Commissie van Wijzen, is de verdeling van verantwoordelijkheden en financiële risico's tussen Rijk en gemeenten niet goed genoeg georganiseerd. Daarom wordt voortvarend werk gemaakt van een beter passend en

bestendig financieringsmodel, waarin de sturingsmogelijkheden, medebewind/beleidsvrijheid, financiële verantwoordelijkheden en de wijze van financieren in balans zijn. Het Rijk en VNG maken daarom afspraken over een meerjarig financieel kader en financieel bestuurlijke verhoudingen (zie hoofdstuk 3).

Deze tien opgaven staan centraal in de voorliggende Hervormingsagenda. Ze vragen inzet over een middellange periode en overstijgen deze kabinetsperiode. Daarom is dit een meerjarige agenda, die loopt tot en met 2028. Op deze manier is er ruimte om passende zorg te blijven bieden, terwijl we ondertussen werken aan structurele verbeteringen. Met de Hervormingsagenda gaat conform het advies van de Commissie van Wijzen een besparing gepaard, oplopend tot structureel €1 mld. vanaf 2027. Het Rijk draagt financieel bij aan de gestegen kosten van de jeugdzorg. Daartoe heeft het kabinet voor 2022 en voor 2023 reeds respectievelijk €1,6 mld. en €1,454 mld. extra bijgedragen. De extra middelen voor de jaren 2024 en 2025 worden met het sluiten van de Hervormingsagenda toegevoegd aan het gemeentefonds. De beschikbaarstelling van de gereserveerde structurele middelen bij het Rijk voor de jaren 2026 en verder vindt plaats na het advies van de deskundigencommissie en de besluitvorming daarover. Net als voor de middelen voor 2024 en 2025 geldt dat deze worden toegevoegd aan het gemeentefonds met uitzondering van de investeringen waarvan is afgesproken deze centraal door het Rijk worden gedaan.



¹⁵ Stelsel in groei | Rapport | Rijksoverheid.nl.

¹⁶ WRR rapport 'Houdbare zorg' (2021).

1.4 De Hervormingsagenda in breder perspectief

Zoals vermeld strekken de opgaven in het jeugddomein verder en zijn zij breder dan wat wij met deze Hervormingsagenda kunnen aanpakken. De situatie van de jeugdige valt niet los te zien van de situatie van het gezin en de eventuele problemen die daar spelen.

Onze inzet richt zich hier primair op de beschikbaarheid, organisatie en houdbaarheid van de jeugdzorg en het jeugdhulpstelsel zelf, maar wordt in nauwe samenhang met drie andere landelijke trajecten uitgewerkt: (a) traject Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming; (b) aanpak van de arbeidsmarktproblematiek met programma 'Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg & Welzijn' (TAZ) en de Arbeidsmarktagenda Jeugdzorg; en (c) het versterken van mentaal welzijn van de jeugdigen. Deze trajecten sluiten aan bij de beweging die we maken met de Hervormingsagenda en vallen eveneens binnen het meerjarig financieel kader voor de jeugdzorg. In de afspraken in de Hervormingsagenda zullen bovendien directe verbindingen gelegd worden met andere zorgakkoorden, zoals het Integraal Zorgakkoord (IZA), het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) en de Toekomstagenda 'Zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking'. Gezien het belang van een goede verbinding met aanpalende domeinen, zoals het (passend) onderwijs, is in hoofdstuk 2 een aparte paragraaf opgenomen met de opgave per domein en concrete afspraken.

a. Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming

Het huidige stelsel gericht op de bescherming van kinderen en volwassenen waar onveiligheid of een ontwikkelingsbedreiging van kinderen aan de orde is, is complex en knelt. Te vaak krijgen kinderen en volwassenen die dat nodig hebben geen passende, tijdige hulp en bescherming. Ook is er te weinig samenhang tussen zorg voor kinderen en volwassenen. Kinderen en gezinnen voelen zich onvoldoende gehoord, gezien en gesteund. Organisaties werken als het ware als een estafette waarbij het stokje steeds wordt doorgegeven of de ronde opnieuw een keer te veel wordt gelopen. Veel professionals ervaren deze complexiteit als belemmerend.

Om die reden is het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming ontwikkeld, waarin uitgegaan wordt van een nieuwe manier van werken tussen lokale wijkteams, Veilig Thuis, Gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming in samenwerking met aanbieders en ervaringsdeskundigen. In elf proeftuinen en regio's wordt deze werkwijze uitgetest met het doel toe te werken naar een nieuw stelsel waarin toezicht, wetgeving, financiering en sturing ten dienste staan van efficiëntere hulp en zorg voor

kinderen en gezinnen. Het lokale wijkteam en een te vormen Regionaal Veiligheidsteam zijn onderdeel van het nieuwe stelsel.

Het Toekomstscenario werkt vanuit vier basisprincipes:

- Gezinsgericht;
- Rechtsbeschermend en transparant;
- Lerend stelsel;
- Eenvoudig.

Deze basisprincipes omvatten een programmatische aanpak met een aantal actielijnen om de gestelde doelen te behalen. Ervaringen van volwassenen met en zonder kinderen, jongeren en professionals ondersteunen de actielijnen. Een aantal acties vindt plaats in nauwe samenhang met de Hervormingsagenda, in het bijzonder het versterken van de toegang met expertise rondom veiligheid en bescherming. Uiteraard besteden we aandacht aan de samenhang tussen de keuzes en maatregelen uit hoofde van het Toekomstscenario en de Hervormingsagenda en vice versa, zowel beleids- en zorginhoudelijk als vanuit financieel perspectief. Want hoe logisch bijvoorbeeld een gezinsgerichte aanpak ook is, er zit een wereld achter waar schuldenproblematiek, huisvestingsproblematiek, armoedebelid, zorg voor het gezin (bijvoorbeeld via volwassenen-ggz) en jeugdhulp bij elkaar moeten komen. Zo kan er in het geval van echtscheidingen sprake zijn van multiproblematiek, zoals problemen rond huisvesting,

schulden, náást de ggz-problematiek van de ouders als één van de problemen. In die gevallen vergt het conflict en de problematiek van de ouders gerichte vroegtijdige passende hulp.

b. Arbeidsmarkt jeugdzorg

De arbeidsmarkt is voor delen van de jeugdzorg krap (in het bijzonder de jeugdbescherming). Dat komt mede door groot personeelsverloop en hoog ziekteverzuim, factoren die bijdragen aan het niet altijd kunnen bieden van passende hulp aan jeugdigen. De verzuimcijfers van het Arbeidsmarktprogramma Zorg en Welzijn van het tweede kwartaal 2022 tonen aan dat het ziekteverzuim jeugdzorgbreed verder is gestegen ten opzichte van het voorafgaande jaar. Het verzuimcijfer bedraagt in het derde kwartaal van 2022 6,6%, ten opzichte van 6,2% in het derde kwartaal van 2021.¹⁷ Professionals geven aan dat de werkdruk hoog is: in het voorjaar van 2022 ervaart 55% een hoge of veel te hoge werkdruk. In het voorjaar van 2021 was dat 50,5%.¹⁸ Daarnaast ervaren professionals administratieve lasten in het algemeen en tijdschrijven in het bijzonder als frustraties.

Er staan veel vacatures open (800 vacatures in het derde kwartaal van 2022) en het krijgen en behouden van goed gekwalificeerd personeel, onder meer met specialistische kennis, is moeilijk. In de branche jeugdzorg zijn 33.200 mensen werkzaam (derde kwartaal van 2022), in het derde kwartaal van 2021 waren er 32.700 mensen

werkzaam. Tussen eind tweede kwartaal 2021 en het eind tweede kwartaal 2022 zijn 1400 werknemers binnen de branche zelf van baan veranderd (zij zijn bij een andere jeugdzorgorganisatie gaan werken). Daarnaast zijn er 6680 mensen de jeugdzorg uitgestroomd en 7010 de jeugdzorg ingestroomd.¹⁹

Beschikbaarheid van personeel is een randvoorwaarde om de jeugdzorg inhoudelijk te verbeteren. Daarnaast vraagt de krapte op de (jeugdzorg)arbeidsmarkt meer dan ooit om hervormingen. Het Rijk heeft hierbij een stimulerende en faciliterende rol. Daarnaast hebben gemeenten een belangrijke verantwoordelijkheid bij de inkoop van zorg en het betalen van reële tarieven; werkgevers op het gebied van goed werkgeverschap, om ervoor te zorgen dat jeugdhulpprofessionals hun werk goed en met plezier kunnen uitvoeren.

De stip op de horizon is het anders, slimmer en innovatiever organiseren van het werk zodat het werken in de sector uitdagend en aantrekkelijk is en blijft.

De gezamenlijke ambitie/opgave van alle betrokken stakeholders in de jeugdzorg (professionals, werkgevers, gemeenten, brancheverenigingen en sociale partners) is om een transitie in gang te zetten met gerichte maatregelen op het behoud van personeel, investeren in leren en ontwikkelen van personeel en ruimte voor innovatieve werkvormen. Hierbij bouwen partijen verder op de aanpak

die in 2018 in gang is gezet door de ministeries van VWS en JenV, samen met partijen in de sector. Onder andere via projecten van de Arbeidsmarktagenda werken partijen aan het delen van goede voorbeelden en handreikingen op thema's als goed werkgeverschap en inwerken en begeleiden. De resultaten van de projecten worden breed gedeeld in de jeugdsector en werkgevers worden gefaciliteerd om de inzichten concreet toe te passen.

Op dit moment werkt één op de zes werknemers in Nederland in de zorg. Als we doorgaan zoals nu, zou in 2040 één op de vier werknemers in de zorg moeten werken. Dat is niet houdbaar. En dus is er een aanpak geïnitieerd om de arbeidsmarkt zorg en welzijn breed te hervormen. De minister voor Langdurige Zorg en Sport heeft op 30 september 2022 het programmaplan 'Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg & Welzijn' (TAZ) naar de Tweede Kamer gestuurd.²⁰ Het doel is ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is voor innovatieve werkvormen en technieken, voor het behoud van medewerkers en voor leren en ontwikkelen, zodat de sector zorg en welzijn een fijne sector is om in te (blijven) werken. VWS pakt in het TAZ-programma, samen met de partijen in het veld, de uitdagingen op binnen de arbeidsmarkt zorg en welzijn. De aanpak, inclusief de bijbehorende financiële middelen, is bedoeld voor zorg en welzijn, inclusief de jeugdzorg. De middelen kunnen worden ingezet ten behoeve van innovatieve werkvormen, het behoud van medewerkers door goed opdrachtgeverschap en werkplezier en voor leren en ontwikkelen. Tot augustus

¹⁷ [Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn \(cbs.nl\)](#).

¹⁸ [StatLine - Werknemers; tevredenheid en psychosociale arbeidsbelasting \(cbs.nl\)](#).

¹⁹ [AZWStatline](#).

²⁰ [Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29282, nr. 485](#).

2023 is er bovendien het huidige [SectorplanPlus](#), dat financieringsmogelijkheden biedt voor opleidingstrajecten voor individuele zorgaanbieders.

Maatregelen uit deze Hervormingsagenda ter verbetering van het jeugdhulpstelsel, zoals het beperken van de reikwijdte en de vereenvoudiging van de uitvoering, zijn noodzakelijk om de knelpunten in de jeugdzorg aan te pakken en te zorgen voor een toekomstbestendige jeugdzorg arbeidsmarkt.

c. Mentale gezondheid jeugdigen

In juni 2021 heeft het Rijk de aanpak '[Mentale gezondheid: van ons allemaal](#)' gelanceerd. De aanpak richt zich op alle inwoners van Nederland, met in het bijzonder aandacht voor onze jeugd. Vijf actielijnen (mentaal gezonde maatschappij, mentaal gezonde buurt, mentaal gezond onderwijs, mentaal gezond aan het werk, mentaal gezond online) hebben als doel via preventieve interventies het mentaal welzijn van inwoners te bevorderen. Doel is de aandacht voor mentale gezondheid in alle aspecten van beleid en samenleving beter te borgen (*mental health in all policies*). Deze beweging stimuleren we met een brede campagne richting inwoners,

aanbieders, gemeenten en bedrijven om hun bijdrage te leveren. Een voorbeeld daarvan is het intensiveren van Welbevinden op School en hun samenwerking met de Gezonde School. Een ander voorbeeld is de samenwerking met Mind Us, een organisatie die zich inzet om de mentale gezondheid van onze jeugd te verbeteren onder andere door laagdrempelige en lichte hulp beter (online) vindbaar te maken. Deze beweging op mentale gezondheid sluit aan bij de bovengenoemde actielijn op reikwijdte in de Hervormingsagenda, waarin de focus ligt op het versterken van het dagelijkse leven.

d. IZA en GALA^{21, 22}

Zowel het IZA als het GALA, beiden ondertekend door een veelheid aan partijen in de zorg, hebben net als de Hervormingsagenda het doel de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van zorg te borgen. In alle akkoorden zit de beweging naar de voorkant van de zorg: met aandacht voor de verbinding tussen kind en volwassenen (ouders/opvoeders), de inzet op vroegsignalering, een goede koppeling met informele en formele zorg, de versterking van de sociale basis, en de koppeling tussen het medische en het sociale domein, en tussen delen van het sociaal

domein (bestaanszekerheid, onderwijs, wonen, welzijn). Beide akkoorden bevatten ook extra middelen voor het sociale domein: in het IZA is incidenteel €160 mln. beschikbaar vanuit het coalitieakkoord voor impactvolle transformaties in de volwassenen-ggz en €150 mln. per jaar voor gemeenten voor concrete plannen om de IZA-doelen te verwezenlijken en in het GALA is voor 2023-2025 ruim €180 mln. per jaar beschikbaar voor onder andere kansrijke start, gezonde leefstijl en mentale gezondheid, aanpak [Opgroeien in een Kansrijke Omgeving \(OKO\)](#) en versterking van de sociale basis. Daarmee is er voor gemeenten de komende jaren financiële ruimte van €330 mln. per jaar voor de doelen uit IZA en GALA, waarvan een aanzienlijk deel structurele middelen betreft.

Waar nodig zoeken we steeds nauwe aansluiting op en samenwerking met partijen die betrokken zijn bij andere akkoorden, [zie bijvoorbeeld onder 2.2.2](#). Die samenwerking heeft uitwerking; [zie hiervoor onder andere hoofdstuk 4](#). Hierbij wordt ook de integrale zorg voor somatische en psychische problemen voor kinderen vanuit de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet bedoeld.

²¹ [Het integraal Zorgakkoord: Samenwerken aan gezonde zorg \(januari 2023\)](#).

²² [TK 2022/23, 32793, nr. 653](#).



2

Hervormingsagenda: wat gaan we doen?

*In dit hoofdstuk presenteren wij onze beleids-
maatregelen voor de periode 2023 – 2028*

2.1 Reikwijdte: jeugdhulpplicht voor de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen



Opgave:

Jeugdhulp moet beschikbaar zijn voor jeugdigen en gezinnen in de meest kwetsbare situaties. We zien dat deze groep nu onvoldoende passende jeugdhulp ontvangt. Ombuiging hiervan vraagt een gerichte aanpak: naast de voortdurende verbetering van de kwaliteit van de zorg, moet het voor jeugdigen en hun ouders helder zijn waarvoor ze in het kader van jeugdhulp bij de overheid terecht kunnen en waarvoor niet (uitleg/duiding). En niet elke hulpvraag heeft een zorgantwoord. Hierover is een stevige maatschappelijke dialoog nodig. Het moet daarnaast duidelijker worden wat jeugdhulp precies inhoudt en wat binnen de huidige wettelijke kaders onder jeugdhulp moet vallen en wat niet.²³ Als sprake is van achterliggende gezinsproblematiek is een andere interventie in de context van het gezin meer voor de hand liggend. Met beperkte hoeveelheid mensen en middelen moeten scherpe keuzes gemaakt worden wie in aanmerking komt voor professionele jeugdhulp (goede brede analyse), waarbij de meest kwetsbaren altijd geholpen moeten worden.

We willen ervoor zorgen dat gegeven de beschikbare mensen en middelen:

- Jeugdigen en ouders met opvoed- en opgroevragen op een laagdrempelige manier terecht kunnen. Dichtbij, in de wijk;
- De jeugdhulpplicht toeziet op jeugdigen en gezinnen in de meest kwetsbare situaties. Hiervoor is passende jeugdhulp beschikbaar;
- Jeugdigen en ouders in de meest kwetsbare situaties in beeld zijn en kunnen rekenen op een meer integrale aanpak voor hun (vaak complexe) problematiek. Dit vraagt om stevige verbindingen van de jeugdhulp met onder andere het onderwijs, volwassenenzorg en vraagstukken rond bestaanszekerheid ([zie hiervoor ook paragraaf 2.2](#)).

Daarvoor gaan we een aantal zaken beter doen.

²³ 2020 02 25 Expertiseteam (vng.nl).

2.1.1 We voeren een maatschappelijke dialoog over normaliseren en versterken van het gewone leven

Niet alle hulpvragen van jeugdigen of ouders hoeven met jeugdhulp beantwoord te worden. Daarbij is het niet wenselijk dat de overheid voor alle hulpvragen jeugdhulp inzet. Sommige vragen horen bij het gewone opvoeden en opgroeien of zijn vragen die beantwoord kunnen worden in de sociale context van gezinnen zoals hun sociale netwerk of horen beantwoord te worden binnen het brede maatschappelijke domein: wonen, bestaanszekerheid, leven in de wijk, onderwijs. Er is een maatschappelijke dialoog nodig over normaliseren en het versterken van kinderen, ouders/opvoeders en hun netwerk en hoe we samen een zorgzame samenleving kunnen vormen.

Afspraken:

- Het Rijk initieert in samenwerking met betrokken partijen vanaf 2023 een maatschappelijke dialoog over het normaliseren en versterken van het gewone leven. Gezond en veilig opgroeien betekent een (mentale) context creëren waarin onzekerheid en verschil er mag zijn, zoals ook geïllustreerd in de brief van Koningin Máxima.²⁴ Deze dialoog heeft daarmee nauwe samenhang met de in de inleiding genoemde aanpak

‘[Mentale gezondheid: van ons allemaal](#)’. De opbrengsten van deze dialoog worden verwerkt binnen het programma van de Hervormingsagenda, bij opleidingen en trainingen en binnen kwaliteitskaders en richtlijnen;

- Daarnaast komt de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving in de loop van 2023 met een gevraagd advies over hoe het ‘gewone leven’ van jeugdigen en de gezinnen/huishoudens waarin zij opgroeien kan worden versterkt. De aanbevelingen uit dit rapport worden door het Rijk en relevante partijen bij de dialoog betrokken.

2.1.2 Ouderschap versterken²⁵ en directe leefomgeving (de pedagogische basis²⁶) lokaal inrichten

Het is van belang dat jeugdigen en gezinnen zoveel mogelijk toegerust zijn om (hulp)vragen gezamenlijk en in hun sociale context op te pakken en als dat niet lukt, antwoorden laagdrempelig weten te vinden. We leggen aan ouders beter uit waar ze terecht kunnen met hun vragen. Daarbij is lokaal een stevige pedagogische basis nodig, waarbij aandacht is voor ouderschap, de context van het gezin en het brede sociale domein. De pedagogische basis bestaat uit basisvoorzieningen voor jeugdigen en gezinnen zoals opvang, onderwijs, welzijn, jongerenwerk, sport en jeugdgezondheidszorg en lokale teams met laagdrempelige

informatie voor ouders over opvoeden en opgroeien (ook online). We willen meer duidelijkheid geven aan de in de Jeugdwet aan gemeenten gegeven opdracht om het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang te versterken.

Afspraken:

- Het Rijk verduidelijkt de bestaande verplichting in de Jeugdwet dat gemeenten moeten zorgen voor een toereikend aanbod van basisvoorzieningen.²⁷ Doel is dat een gemeente werkzame vrij toegankelijke voorzieningen treft in wijken, buurten, scholen en kinderopvang et cetera, waar ouders/opvoeders terecht kunnen met vragen over de opvoeding en jongeren laagdrempelig naartoe kunnen (zie hiervoor ook versterking van de lokale teams in [paragraaf 2.3](#)). Wat namelijk begint met een zorgvraag, blijkt vaak geen zorgantwoord nodig te hebben. Het wetsvoorstel waarin aanpassingen gedaan worden ten aanzien van de reikwijdte wordt in 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer;
- Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) heeft in 2022 een publicatie uitgebracht over de pedagogische basis en stelt ter ondersteuning van gemeenten in deze beweging in 2023 een handreiking op met goede voorbeelden, zodat gemeenten van elkaar kunnen leren

²⁴ [Koningin steekt jongeren hart onder de riem: ‘Niet elke dag hoeft een 10 te zijn’](#) | AD.nl.

²⁵ Zie Mentale vooruitgang van gezinnen - De Argumentenfabriek.

²⁶ De pedagogische basis is het deel van de sociale basis dat bijdraagt aan het opgroeien, het opvoeden en de ontwikkeling van kinderen en jongeren. De pedagogische basis wordt gevormd door contacten tussen mensen onderling, hun sociale relaties en de verbinding met wat er in hun leefomgevingen aanwezig is: a) Pedagogische sociale relaties bestaan tussen ouders, kinderen en jongeren, formele en informele medeopvoeders, die reageren, reflecteren en anticiperen op de ontwikkelbehoefte en opvoedrelatie van kinderen en jongeren, ouders en opvoeders. b) Pedagogische leefomgevingen, zowel fysiek als online, bestaan uit voorzieningen, diensten en plekken waar ouders, opvoeders, kinderen en jongeren gebruik van maken.

²⁷ [Zie artikel 2.6, eerste lid](#), in verbinding met de artikelen 2.2 en 2.1 Jeugdwet.

(zie paragraaf 2.3) en de praktijk kunnen verbeteren.²⁸ VNG brengt deze handreiking bij gemeenten onder de aandacht, zodat gemeenten deze kunnen betrekken bij het zorgdragen voor de basisvoorzieningen en het inrichten van het preventiebeleid;

- De afspraken uit het GALA worden door Rijk, gemeenten, GGD en andere stakeholders benut: met het GALA wordt een integrale benadering van het preventiebeleid gestimuleerd en gefaciliteerd: preventie in brede zin, dus ook sociaal beleid en sport en bewegen. Het kabinet heeft in het regeerakkoord als doel omarmd dat in 2040 een gezonde generatie opgroeit, met een focus op jeugd door sport, voeding en bewegen van jongs af aan.²⁹ Want kinderen die ongezond opgroeien staan veelal op een achterstand.³⁰ De niet-vrijblijvende afspraken in het GALA over onder meer een kansrijke start in de eerste duizend dagen van een kind, een gezonde leefstijl en mentale gezondheid, de aanpak [Opgroeien in een Kansrijke Omgeving \(OKO\)](#) en versterking van de sociale basis zijn belangrijke onderdelen van preventiebeleid voor de jeugd. Deze aanpak zal met goede afspraken over de grenzen van sectoren heen het beroep op jeugdzorg omlaag kunnen brengen.

2.1.3 Problemen in de context van het gezin oppakken

Het is van belang dat problemen in de context van het gezin worden opgepakt. Niet altijd is jeugdhulp de meest passende hulp. Daarom is het versterken van de verbinding met domeinen zoals het onderwijs, bestaanszekerheid/schulden en volwassenen-ggz noodzakelijk. Hoe we dat doen, beschrijven in de volgende paragraaf.

2.1.4 Jeugdhulpplicht scherper duiden, afbakenen en richten

De jeugdhulpplicht wordt beter geduid, afgebakend en gericht op jeugdigen en gezinnen die het meest kwetsbaar zijn of in de meest kwetsbare situaties. Het aantal niet-vrij toegankelijke voorzieningen van jeugdhulp zal hierdoor dalen.

Afspraken:

- Het Rijk past de Jeugdwet aan zodat de jeugdhulpplicht toeziet op jeugdigen en gezinnen in de meest kwetsbare situaties, namelijk: jeugdigen in onveilige situaties en/of jeugdigen met ernstige³¹ gedragsproblematiek, een aandoening, stoornis of (chronische) beperking, waarbij de inzet van jeugdhulp noodzakelijk is gezien de aard en ernst van de hulpvraag.³² Door het scherper duiden en afbakenen van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet is de

verwachting dat lokaal duidelijker is wat minimaal door gemeenten aan voorzieningen beschikbaar moet zijn en van daaruit om inrichting vraagt. Het wetsvoorstel komt tot stand in nauw overleg met de betrokken partijen en wordt in 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer;

- Het heeft uiteraard de voorkeur dat ook in het kader van de jeugdhulpplicht zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van oplossingen binnen het eigen netwerk, vrij toegankelijke voorzieningen of overige voorzieningen (zoals een woningaanpassing). Maar aangezien de jeugdhulpplicht toeziet op complexe zorgvragen zal het vaak de specialistische zorgvormen betreffen die regionaal dan wel landelijk georganiseerd zullen worden;
- Om gemeenten en professionals te ondersteunen bij het maken van de afweging in welke situaties er sprake is van een jeugdhulpplicht, initiëren het Rijk en de betrokken partijen de verdere uitwerking van het afwegingsproces om onder andere tot een nadere begripsdefiniëring te komen. Dit sluit aan bij de ontwikkeling van het kwaliteitskader brede analyse (triage/ verklarende analyse). Het Rijk ondersteunt dit afwegingsproces met wet- en regelgeving;
- Het Rijk en gemeenten brengen – vooruitlopend op de aangepaste Jeugdwet – in kaart wat de mogelijkheden tot afbakening en sturing zijn op basis van de huidige Jeugdwet, zowel landelijk als lokaal. Dit wordt verwerkt

²⁸ [Opgroeien doe je samen | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#).

²⁹ [www.gezondegeneratie.nl](#); Brief Initiatiefgroep preventieakkoord aan informateur, mei 2021.

³⁰ [Coalitieakkoord dec 2021 “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst”](#), pagina 32.

³¹ Er is sprake van ernstige problematiek wanneer de draaglast zwaarder weegt dan de draagkracht van ouders/opvoeders, waardoor zij onvoldoende in staat zijn adequaat in te spelen op de ontwikkelingsbehoeften van het betreffende kind. Dit is te beoordelen door een deskundige professional.

³² Een afbakening op voorzieningenniveau is op dit moment niet te onderbouwen. Er is onvoldoende bekend om per voorkomende problematiek wel/niet toegestane zorg te definiëren. Met een beter beeld van de kwaliteit en welke hulp werkt, kan dit wel. Dit is daarmee een optie die we telkens zullen moeten wegen in de komende jaren.

in een handreiking begrenzing van de reikwijdte Jeugdwet in lokale regelgeving (verordening en beleidsregels). Deze handreiking zal na aanpassing van de wet herzien worden. Gemeenten maken daarbij transparant indien zij lokale keuzes maken aangaande jeugdhulp boven de verplichtingen in de aangepaste wet;

- Gezien de voorgestelde wijze van afbakening van de jeugdhulpplicht (er wordt namelijk aangegeven wat er wél onder de jeugdhulpplicht valt in plaats van wat er níet onder valt) is het van belang goed te monitoren welke effecten deze afbakening heeft. Zowel inhoudelijk als in relatie tot sturingsmogelijkheden van gemeenten en bijpassende financieringssystematiek vanuit het Rijk. Alleen zo kunnen we in kaart brengen of deze positieve invulling voldoende kaders biedt om de schaarste goed te verdelen.

2.1.5 Jeugdigen en gezinnen in de meest kwetsbare situaties zijn in het vizier van gemeenten en kunnen rekenen op een integrale aanpak

Afspraken:

- De beroepsverenigingen en aanbieders starten in 2023 in afstemming met Rijk, gemeenten en Associatie Wijkteams met de ontwikkeling van een kwaliteitskader voor het doen van een brede analyse (triage/ verklarende analyse) zoals beschreven in het convenant ‘Stevige lokale teams’, [paragraaf 2.3.1](#) en [Kwaliteit 2.5](#);

- De huidige leidraad voor samenwerking tussen gemeenten en huisartsen wordt door VNG en LHV geactualiseerd. [Zie paragraaf 2.3.3](#);
- Het Rijk werkt samen met gemeenten, GGD-GHOR en Actiz nader uit hoe de uitvoerders van de jeugdgezondheidszorg (JGZ) worden ingezet bij preventieve interventies en signalering. [Zie paragraaf 2.2](#);
- Als onderdeel van het convenant ‘Stevige lokale teams’ ([zie paragraaf 2.3](#)) ontwikkelt de VNG een kader voor domeinoverstijgend werken, speciaal gericht op jeugdproblematiek. Hierbij worden de mogelijkheden meegenomen die het wetsvoorstel ‘Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein’ zal bieden.

Dit betekent dat we een aantal zaken anders of niet meer doen:

2.1.6 Jeugdhulp niet overal meer ingezet

Niet-vrij toegankelijke jeugdhulp voorziening wordt *niet* ingezet wanneer een hulpvraag beantwoord kan worden binnen het eigen netwerk (eigen kracht en inzet informele steun), als er sprake is van gebruikelijke zorg of wanneer een passende vrij toegankelijke voorziening of overige voorziening beschikbaar is. De Jeugdwet heeft een breed en open karakter, zeker in vergelijking met wetten buiten het gemeentelijk domein. De ruime kaders geven vrijheid, maar zorgen ook voor discussie over grensgebieden omdat aanpalende wetten steviger zijn afgebakend dan de open Jeugdwet. Daarom verduidelijken we een aantal zaken.

Afspraken:

- Een gedeelde invulling van de begrippen ‘gebruikelijke zorg’ en ‘eigen kracht’ moeten bijdragen aan een betere afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht. Het Rijk neemt initiatief om deze begrippen in de aan te passen Jeugdwet nader te definiëren. Wanneer er sprake is van gebruikelijke zorg of eigen kracht, wordt er dus geen jeugdhulp ingezet. Het wetsvoorstel wordt in 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer;
- Het Rijk versterkt informele steun(figuren) en de samenwerking informele en formele hulp ([zie paragraaf 2.3.4](#));
- Het Rijk verscherpt in de Jeugdwet voorliggendheid: een beroep op een niet-vrij toegankelijke voorziening op grond van de Jeugdwet is niet mogelijk wanneer een passende vrij toegankelijke voorziening (bijvoorbeeld collectieve ondersteuning op school, (individuele) ondersteuning door stevig lokaal team etc.) of een overige voorziening (op het gebied van zorg, onderwijs, sport, cultuur, welzijn, basistakenpakket jeugdgezondheidszorg, maatschappelijke ondersteuning of werk en inkomen) beschikbaar is.

2.1.7 (Lichte) ambulante hulp en ondersteuning wordt zoveel als mogelijk vormgegeven als (groepsgerichte) vrij toegankelijke voorziening (lichte toets, zonder beschikking)

Afspraken:

- Het heeft de voorkeur om veel voorkomende (lichte) ambulante hulp en ondersteuning zoveel als mogelijk vrij toegankelijk aan te bieden. Inzet van dit type ondersteuning is mogelijk op basis van een lichte toets maar er is geen beschikking voor nodig.³³ Deze zorg is zoveel mogelijk groepsgericht. Een veel geziene invulling hiervan is hulp en ondersteuning geboden door het lokale team. Het Rijk zal de beweging stimuleren door eerder genoemde afspraken over de toereikende basisvoorzieningen en het daarnaast op te nemen in de toelichting van het wetsvoorstel 'Reikwijdte';
- Gemeenten voeren periodiek overleg met samenwerkingspartners over de visie en opdracht aan de pedagogische basis, gerichte preventie en de inrichting van de vrij toegankelijke voorzieningen (waaronder een deel van de hulp geboden door stevige lokale teams). Het Rijk ondersteunt deze inzet door hiertoe een verplichting op te nemen in de Jeugdwet. Gemeenten voeren deze uit.

2.1.8 Jeugdhulp die niet werkt, wordt niet meer ingezet en we vergroten kennis over de effectiviteit van het aanbod

Afspraken:

- Jeugdhulp die aantoonbaar niet werkt, wordt niet meer ingezet en niet meer vergoed. Hulp moet van meerwaarde zijn voor de jeugdige. Dit betekent dat hulp aantoonbaar effectief is volgens de stand van wetenschap en praktijk. Bij de stand van wetenschap en praktijk wordt voor het aantonen van effectiviteit een weging gemaakt van wetenschappelijke kennis, praktijkkennis en ervaringskennis. In het hoofdstuk over kwaliteit worden afspraken gemaakt over 'doen wat werkt'. Dit betekent ook dat er duidelijk moet worden welke jeugdhulp niet meer wordt ingezet: er wordt in 2023 een zogenaamde 'niet doen'-lijst opgesteld door het veld. Professionals, aanbieders en gemeenten passen de voortschrijdende kennis over kwaliteit en effectiviteit – waar mogelijk: direct – toe in de praktijk ([zie verder paragraaf over kwaliteit 2.5](#));
- Het is van belang de meest effectieve behandelduur mee te nemen in het kader van effectiviteit (kwaliteitskader en richtlijnen) maar ook in het kader van reikwijdte.³⁴ Een behandeling dient niet langer te duren dan effectief is. Als er onvoldoende kennis beschikbaar is over kwaliteit en effectiviteit, wordt onderzoek gedaan ([zie verder paragraaf over kwaliteit 2.5](#)). Bewezen niet-effectieve hulp moet worden gestopt en niet meer worden betaald.

2.1.9 Sturen op de trajectduur

De gemiddelde trajectduur is in 2021 ten opzichte van 2015 gestegen met 35% bij jeugdhulp zonder verblijf en ook bij jeugdhulp met verblijf is een stijging te zien. Dit heeft diverse oorzaken. Het spreekt vanzelf dat de trajectduur niet langer (of korter) moet zijn dan noodzakelijk. Gemeenten voeren vanuit hun rol als opdrachtgever (zorginkoper) gesprekken met hun contractpartijen. Het is van belang dat gemeenten en aanbieders in deze gesprekken aandacht hebben voor trajectduur, hierover in gesprek blijven en hierover op geaggregeerd niveau afspraken maken, mede gebaseerd op beschikbare kwaliteitskaders en richtlijnen. Waarbij voorkomen moet worden dat dit leidt tot micromanagement op casusniveau of leidt tot onnodige administratieve lasten ([zie ook paragraaf 2.7](#)).

Afspraken:

- Gemeenten en aanbieders maken bij de contractering afspraken hoe zij tijdens de looptijd van een contract de gemiddelde trajectduur monitoren en maken afspraken over sturing. Dit vraagt van gemeenten dat ze meer inzicht krijgen in de gemiddelde (geaggregeerde) trajectduur per aanbieder. En een gezamenlijke duiding van de oorzaken van de verschillen. Bij dit gesprek tussen gemeenten en aanbieders, is de verwachting dat inhoudsdeskundige expertise rondom de betreffende zorg betrokken wordt als het gaat om de duiding en interpretatie van (geaggregeerde) gegevens rondom de trajectduur.

³³ De Memorie van Toelichting van de Jeugdwet zegt hierover: Bij de vrij toegankelijke vormen van ondersteuning is het overigens wel denkbaar dat door de gemeente verlangd wordt dat de aanvrager voldoet aan een beperkt aantal algemeen geformuleerde maatstaven.

³⁴ CBS Jaarrapport Jeugdhulp 2015, CBS Jaarrapport Jeugdhulp 2021 en Rapportage Jeugdhulp 2021 | Jeugdmonitor (cbs.nl). Zie tabel 2.3.2 Gemiddelde duur verleende jeugdhulp.

2.2 Jeugdhulp steviger verbinden aan aanpalende domeinen zoals het onderwijs, volwassenen-ggz en bestaanszekerheid



Opgave:

Zoals hiervoor aangegeven, is het van belang dat de problemen in de context van het gezin worden opgepakt. Niet altijd is jeugdhulp voor een kind de meest passende hulp, bijvoorbeeld omdat problemen worden veroorzaakt door stress of schulden van ouders. Geldzorgen, problematische schulden of leven rondom de armoedegrens zorgt in gezinnen voor veel leed en verdriet, eenzaamheid en uitsluiting. Hierdoor ontstaan ook hardnekkige achterstanden op andere gebieden, zoals mentale en fysieke gezondheid, onderwijs, werk, opvoeding en veiligheid. Bovendien wordt deze problematiek vaak doorgegeven aan volgende generaties.

Daarom is het van belang bestaans-, inkomens- en woonzekerheid te versterken, participatie te bevorderen en kansenongelijkheid tegen te gaan. Dit vraagt om ondersteuning van kind en gezin en investeringen in aanpalende domeinen zoals het onderwijs, volwassenen-ggz en bestaanszekerheid zowel door het Rijk als door gemeenten. Dit vraagt ook om goede afspraken over de grenzen van domeinen heen over rollen en verantwoordelijkheden. Het is daarbij van belang dat de hulpvraag van de jeugdige en het gezin ook echt wordt gehoord en dat er mét hen een aanpak wordt ontwikkeld. Het betrekken van ervaringsdeskundigheid is hierbij cruciaal. Al deze maatregelen en investeringen zijn nodig voor het realiseren van een vermindering van het beroep op jeugdhulp. Wanneer blijkt dat benodigde verbeteringen en afspraken beter op hun plek zijn binnen andere akkoorden en domeinen, dienen deze daarbinnen wel als zodanig concreet te worden benoemd.

Gegeven bovenstaande opgave zijn in deze agenda afspraken opgenomen over het verbeteren van de verbinding met aanpalende domeinen, zoals het onderwijs, volwassenen-ggz (inclusief verslavingszorg) en bestaanszekerheid. Deze paragraaf sluit nauw aan bij [paragraaf 2.1 'Reikwijdte'](#). Aan het slot van de paragraaf worden ook afspraken genoemd die soms ontstaan rond het volwassen worden van de jeugdigen: de 18-/18+ problematiek.

2.2.1 Problemen in de context van het gezin oppakken

Het is van belang dat problemen in de context van het gezin worden opgepakt. Niet altijd is jeugdhulp de meest passende hulp. Daarom is het versterken van de verbinding met domeinen zoals het onderwijs, bestaanszekerheid/schulden en volwassenen-ggz noodzakelijk. Hoe we dat doen, beschrijven in de volgende paragraaf.

Afspraak:

- Het Rijk bevordert met het wetsvoorstel ‘Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein’ (Wams) – dat op 30 januari 2023 bij de Tweede Kamer is ingediend – gelijktijdige inzet van hulp uit andere domeinen in geval van ernstige meervoudige problematiek in de context van het kind en gezin.³⁵ Parallel aan jeugdhulp wordt hulp vanuit andere domeinen aangeboden (Participatiewet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en domein wonen alsmede (volwassenen)zorg op basis van de Wmo 2015, Zvw of Wlz) om de problemen gelijktijdig, integraal en bij de bron aan te pakken. De gemeente wijst in dergelijke gevallen een coördinator aan. Het wetsvoorstel ‘Wams’ bevat een bepaling waarmee de Jeugdwet op dit punt wordt aangepast.

2.2.2 Onderwijs en kinderopvang

Onderwijs en kinderopvang zijn onderdeel van de [sociale en pedagogische basis](#) waarin kinderen opgroeien. Kinderen groeien op in de driehoek van thuis, school/opvang en straat (en online). Hoe sterker en inclusiever deze basis is, hoe beter en preventiever vragen en problemen die bij

opgroeien horen, in het gewone leven kunnen worden opgepakt. De ambities en investeringen van het kabinet om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en de kinderopvang toegankelijker te maken voor meer kinderen van werkende ouders zijn daarom van groot belang om deze basis te versterken.

Voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte is het belangrijk dat eerst gekeken wordt wat er op school of op een opvanggroep kan worden gedaan of veranderd om in deze behoefte te voorzien. Het ‘normaliseren’ van gedrag, het bieden van een aangepast onderwijsprogramma of een pedagogisch medewerker, die meekijkt met een leerkracht of op de groep en die tips geeft hoe om te gaan met gedragsproblemen, is in veel gevallen voldoende. Zeker in wijken of op scholen waar meer kinderen met intensieve of complexe zorgvragen zijn, biedt een *collectieve* inzet – een jongerenwerker, jeugdgezondheidszorgmedewerker of jeugdhulpmedewerker die beschikbaar is voor een groep kinderen die dit nodig hebben – veel voordelen. Ook in de kinderopvang is er steeds meer collectief aanbod in de vorm van plusopvang ([Kamerbrief Onderzoeken Kinderopvang](#) | [Kamerstuk](#) | [Rijksoverheid.nl](#)). Dit is extra ondersteuning op de reguliere kinderopvang, vaak gefinancierd door gemeenten vanuit de Jeugdwet. Met een collectieve aanpak wordt zowel het onderwijs als de reguliere opvang inclusiever en kunnen meer kinderen met ondersteuningsbehoefte samen met andere kinderen in de buurt naar dezelfde opvang.

Afspraken:

- Het Rijk investeert in 2023 en de daaropvolgende jaren in de versterking van de onderwijskwaliteit (hiervoor is reeds vanaf 2022 en oplopend tot 2024 structureel €1 mld. beschikbaar gesteld vanuit het coalitieakkoord) en heeft de ambitie de ondersteuning op scholen te versterken en zo onder meer kansengelijkheid te bevorderen (voor het bevorderen van kansengelijkheid is vanaf 2022 en oplopend tot 2025 structureel €1 mld. beschikbaar gesteld vanuit het coalitieakkoord). Deze programma’s moeten, samen met partijen, nog nader worden uitgewerkt. Hierbij wordt ingezet op:
 - De verbeteraanpak passend onderwijs en het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en zorg. Ook wordt ingezet op collectief aanbod van zorg en onderwijs. Daarover worden over de grenzen van de domeinen heen goede afspraken gemaakt;
 - Het Rijk werkt aan een landelijke norm voor de basisondersteuning in het kader van passend onderwijs. Deze landelijke norm geeft aan welke onderwijsondersteuning elke school minimaal moet kunnen bieden aan de leerling. Dit geeft meer duidelijkheid aan leerlingen, ouders, leraren en scholen over welke ondersteuning minimaal op school aanwezig moet zijn en wat daarvoor moet worden gedaan. De norm wordt ontwikkeld in verschillende stappen, waarbij de eerste een ontwikkeling op drie ondersteuningsgebieden is (lezen/spellen en dyslexie, meer- en hoogbegaafdheid, en leergedrag);
 - Tevens wordt door het Rijk gewerkt aan het programma ‘School en omgeving’, waarmee het kabinet

³⁵ TK 2022/23, 36295

investeert in een omgeving die kinderen en jongeren optimaal ondersteunt in hun ontwikkeling. Door extra activiteiten als cultuur, sport, techniek en huiswerkbegeleiding ontdekken leerlingen waar ze goed in zijn, wat ze leuk vinden, en doen ze extra vaardigheden op zoals samenwerken en creatief denken. Dit jaar is gestart op 127 plekken en in het voorjaar van 2023 komen de eerste resultaten van onderzoek en monitoring beschikbaar;

- Rijk, VNG en andere partijen gebruiken tevens goede ervaringen met brugfunctionarissen, zoals onder andere ingezet in Zaandam, Zutphen en Groningen, om de ondersteuning dicht bij ouders en leerlingen te versterken. Juist op school kan ondersteuning eraan bijdragen dat kleine problemen klein blijven, door vroeg te signaleren en lichte hulp dichtbij te hebben. Dit kan zijn in de vorm van schoolmaatschappelijk werk, welzijnswerk, jeugdhulp (bv. schoolpsychologen), of bredere ondersteuning op sociaal gebied. Dit ondersteunt tevens leraren en bijvoorbeeld intern begeleiders, en versterkt het contact tussen school en wijk.
- Gemeenten, onderwijs, opvang en zorg zorgen gezamenlijk voor een meer collectief aanbod van ondersteuning en zorg in het onderwijs en de opvang. Afspraken hierover worden nader uitgewerkt in de 'Verbindingsroute opvang, onderwijs en zorg' die in 2023 beschikbaar is:
 - In deze samenwerking wordt expliciet vastgesteld welke vragen in de collectieve ondersteuning worden beantwoord en op welk moment er individuele jeugdhulpvoorziening nodig is. De collectieve onder-

steuning is hierbij voorliggend. Groepsgerichte voorzieningen hebben bovendien de voorkeur boven een individueel gerichte aanpak;

- Op basis van het onderzoek 'Naar collectieve financiering van Zorg in Onderwijstijd' wordt uitgewerkt hoe zorg in onderwijstijd collectief in het onderwijscluster 3 en 4 wordt ingezet vanuit de Jeugdwet en de Wlz.³⁶ Tevens wordt zowel een scherpere definiëring en afbakening van zorg- en onderwijstaken beoogd als handelingsperspectieven voor de zorg-, jeugdhulp- en onderwijsprofessionals.³⁷ Indien aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn, dan draagt het Rijk daarvoor zorg;
- In deze werkagenda staan de acties die de komende jaren worden uitgevoerd om de samenwerking te verbeteren en hiervan te leren. Het gaat daarbij onder meer om niet-vrijblijvende afspraken over de samenwerking van verschillende professionals, organisaties en bestuurders, waaronder de hiervoor genoemde afspraken over collectief aanbod van ondersteuning en zorg, inclusief collectieve financiering. Daarnaast wordt aangesloten bij het experiment OZA, dat is gestart op 1 januari 2023 en als inbreng dient voor een wetwijziging gericht op betere samenwerking en organisatie van onderwijs en zorg op één locatie en bij het experiment Wlz-zorg in onderwijstijd. Ook wordt verbinding gelegd met bestaande (lerende) netwerken, zoals het [Steunpunt Passend Onderwijs](#), [Met Andere Ogen](#) en de [Gelijke Kansen Alliantie/School en Omgeving](#).

- Het financieringsstelsel van de kinderopvang wordt voor werkende ouders eenvoudiger en begrijpelijker. Daarbij wordt het voor ouders makkelijker om arbeid en zorg te combineren. Om de kosten te dekken is structureel €2,3 mld. beschikbaar gesteld (oplopend vanaf 2022). Hiermee wordt de ondersteuning en de sociale en pedagogische basis die de opvang biedt toegankelijker voor werkende ouders.

2.2.3 Volwassenen-ggz

In veel gezinnen waar jeugdhulp wordt ingezet, speelt ggz-problematiek, waaronder verslavingsproblematiek bij de ouders. Die problematiek is van invloed op de jongere en andersom. Het is daarom belangrijk voor de effectiviteit van de zorg voor het gehele gezin dat de samenwerking tussen de jeugdhulp en volwassenen-ggz goed verloopt. Om die reden zetten we in op het vergroten van mogelijkheden om beter samen te kunnen werken en samen te leren vanuit het brede sociaal domein en met de volwassenen-ggz en vice versa. We steunen daarbij op de afspraken zoals die zijn gemaakt in het [Integraal Zorgakkoord \(IZA\)](#) dat in september 2022 is getekend.

Afspraken:

- Rijk, VNG en betrokken partijen werken uit hoe betere samenwerking tussen de jeugdhulp en de volwassenen-ggz kan worden gerealiseerd, opdat in de gezinscontext vanuit een gedeelde visie integrale zorg kan worden geboden. Bij dit vraagstuk worden tevens de uitkomsten betrokken van het door ZonMw uit te voeren onderzoek

³⁶ TK 31497 nr. 444.

³⁷ TK 31497 nr. 448

naar (a) de vraag hoe de samenwerking tussen volwassenen-ggz en jeugdhulp te versterken is; (b) de proeftuinen vanuit het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en (c) de binnen de volwassenenzorg bestaande wachtlijsten die in het kader van IZA worden aangepakt;

- Rijk, VNG en betrokken partijen operationaliseren daarnaast de mogelijkheden die het IZA creëert. In het IZA is afgesproken:
 - Er komt een werkgroep ‘Domeinoverstijgende bekostiging’. Deze werkgroep werkt in ieder geval oplossingen uit voor:
 - i. Financieren van zowel betalingen als investeringen alsook het verdelen van baten die in een ander domein vallen in het algemeen;
 - ii. Consultatie, multidisciplinair overleg, verkennend gesprek, coördinatie en medicatieadvies ggz;
 - iii. Projectleiders samenwerkingsorganisaties en andere indirecte kosten;
 - iv. Indirecte tijd door medewerkers van zorgaanbieders en welzijnsorganisaties in het bijzonder.
 - Per 2024 verhogen we het maximumaantal uren poh-ggz (+4 uur) per normpraktijk in segment 1 van de beleidsregel huisartsenzorg en multidisciplinaire zorg ten behoeve van netwerkzorg en het inzetten van e-health modules, beide in het kader van huisartsgeneeskundige zorg;
 - Gemeenten en de ggz vinden het van belang de thema’s voor de komende periode te benoemen en vast te leggen in een voorlopige werkagenda. Hiervoor

wordt op korte termijn, maar uiterlijk in 2023, een werkagenda opgesteld, waarbij wordt aangesloten op de reeds bestaande ontwikkelagenda toegankelijkheid en wachttijden ggz. Ook in deze agenda is er aandacht voor rollen en verantwoordelijkheden;

- In het IZA is € 160 mln. als specifieke investering geoormerkt voor transformaties in de volwassenen-ggz.

2.2.4 Bestaanszekerheid

Jeugdzorg kan niet los worden gezien van (de situatie van) het gezin waarin een jeugdige opgroeit. Ook niet van de situatie waarin een jongvolwassene terecht komt na jeugdzorg. Zo blijkt uit het CBS-dashbord ‘Schuldenproblematiek in beeld’³⁸ dat huishoudens met problematische schulden vaker jeugdzorg hebben (5,8%) dan huishoudens zonder problematische schulden (2,8%) en dat zo’n 37% van alle huishoudens moeite heeft met rondkomen. Onder hen bevinden zich opvallend veel jongeren tot 35 jaar. De verwachting is dat deze percentages door de actualiteit met grote koopkrachtverliezen voor de lagere en middeninkomens verder zullen toenemen. Gelet op de cijfers van het CBS en de huidige ontwikkelingen is er alle reden om, ook vanuit het oogpunt van het voorkomen van een beroep op jeugdhulp, in te zetten op het voorkomen en tegengaan van geldzorgen, armoede en schulden, maar ook huisvestingsproblematiek. Dit vraagt een inspanning van het Rijk en gemeenten.

Afspraken:

- Het Rijk zet met de volgende programma’s en investeringen in op verbeteringen. Ook deze programma’s worden samen met partijen nog nader uitgewerkt. Het is daarom op voorhand niet te zeggen wat het precieze effect op de vraag naar jeugdhulp zal zijn. Wel zijn ook hier voldoende aanwijzingen dat positieve ontwikkelingen rondom bestaanszekerheid een positief effect hebben op de vraag naar jeugdzorg:
 1. Het programma ‘**Betaalbaar wonen**’³⁹: wonen in een goed, duurzaam en betaalbaar huis in een leefbare wijk is een eerste levensbehoefte, onderdeel van de Nationale Woon- en Bouwagenda.⁴⁰ Veel Nederlanders kunnen op dit moment echter geen passende woning vinden. Het is de prioriteit van dit kabinet te zorgen voor een woning voor iedereen. Daarom wil het kabinet de woningbouw versnellen via genoemde agenda en programma. Concreet is de inzet tot 2030 900.000 nieuwe woningen te bouwen, waarvan tweederde in het betaalbaar segment. Voor deze nieuwe woningbouwimpuls wordt incidenteel €1 mld. uit het gemeentefonds genomen om over een periode van 10 jaar te verstrekken aan medeoverheden. Daarnaast worden stappen ondernomen om meer geschikte en betaalbare huisvesting voor jongeren beschikbaar te stellen;
 2. Het Programma ‘**Een thuis voor iedereen**’, onderdeel van de Nationale Woon- en Bouwagenda⁴¹ richt zich op mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden,

³⁸ [Schuldenproblematiek in beeld - cbs.nl](#).

³⁹ [Kamerstukken II 2021/2022, 32847, nr. 906](#).

⁴⁰ [Kamerstukken II 2021/2022, 32847, nr. 878](#).

⁴¹ [Kamerstukken II 2021/2022, 32847, nr. 878](#).

waaronder jongeren. Het gaat om mensen die hun leven (opnieuw) op moeten bouwen en vaak naast een sociale huurwoning extra zorg of begeleiding nodig hebben. Denk aan mensen die dakloos zijn, waaronder 5.000 jongeren onder de 18 jaar, die uitstromen uit een intramurale (zorg)instelling of detentie, statushouders en mensen met sociale of medische urgentie. Daarnaast gaat het om arbeidsmigranten, studenten en woonwagenbewoners. Het programma heeft als doel om te zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor al deze aandachtsgroepen, met een evenredige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding. Om dit doel te realiseren maken Rijk, provincies, gemeenten en woningcorporaties afspraken over bouw, toewijzing van woningen en ondersteuning. Welke afspraken dit zijn, staat gedetailleerd omschreven in het programma.⁴² Voor dit programma is tussen 2022-2024 een totaalbedrag van €100 mln. beschikbaar;

3. **Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid**⁴³: Met dit programma worden de eerste stappen gezet voor een langjarige inzet van het Rijk om samen met gemeenten en andere lokale partijen de leefbaarheid en veiligheid in 20 stedelijke focusgebieden in 19 steden weer op orde te krijgen en de bewoners weer perspectief te bieden. Het Volkshuisvestingsfonds (totaal 4 x €150 mln. in 2023-2026) vormt voor dit programma een belangrijke bouwsteen. Bij de inzet van andere generieke Rijksmiddelen, zoals die op basis

van het coalitieakkoord beschikbaar zijn, zal op basis van prioritering aanvullend geld al dan niet beschikbaar komen voor deze focusgebieden;

4. **Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden**⁴⁴:

Het Rijk ambieert de volgende doelstellingen met deze aanpak geldzorgen, armoede en schulden en zet daar ook middelen voor in:

- Een halvering van het aantal mensen in armoede in 2030 (t.o.v. 2015);

- Een halvering van het aantal kinderen dat in armoede opgroeit in 2025 (t.o.v. 2015);
- Een halvering van het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030. Dit draagt bij aan de doelstelling om het aantal mensen in armoede te halveren.
- Gemeenten leggen betere verbindingen in de uitvoering van maatregelen in het brede sociaal domein, zodat deze ook maximaal effect sorteren in gezinnen. In de propo-



⁴² Een thuis voor iedereen | Rapport | Rijksoverheid.nl.

⁴³ Kamerstukken II 2021/2022 0000363503.

⁴⁴ Kamerstukken II 2021/2022, 24515, nr. 643.

tie ‘De winst van het sociaal domein’⁴⁵ geven gemeenten aan dat het belangrijk is om het sociaal domein als investeringsmogelijkheid en niet als kostenpost te zien. Juist door zorg te voorkómen en de totale kosten van zorg en ondersteuning terug te brengen. En door de investeringen in andere domeinen terug te verdienen: een gezondere samenleving, een sterkere arbeidsmarkt en een aantrekkelijke economie (hefboomwerking van het sociaal domein);

- Als onderdeel van het convenant **‘Stevige lokale teams’** (zie paragraaf 2.3.1) ontwikkelt de VNG een kader voor domeinoverstijgend werken, speciaal gericht op jeugdproblematiek. Bij de inrichting hiervan wordt gebruik gemaakt van c.q. aangesloten op de doorbraakmethode en andere succesvolle voorbeelden van domeinoverstijgend werken en de daarmee door gemeenten en relevante veldpartijen opgedane ervaringen en inzichten bij de toepassing hiervan. Het Rijk en de VNG maken als onderdeel van het bestuurlijk kader afspraken over de bekostiging. Hierbij wordt gekeken naar alternatieve bekostiging, zoals een revolverend fonds.

2.2.5 18-/18+ problematiek

Eerder is al verwezen naar de inzet van hulp uit andere domeinen (Participatiewet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, vanuit het domein wonen alsmede somatische en (volwassenen)zorg op basis van de Wmo, Zvw of Wlz). Ook de overgang van de jeugdhulp naar de volwassenenzorg op 18-jarige leeftijd vraagt blijvende aandacht en verbetering.

Voor de groep jongeren die 18 wordt en niet langer inhoudelijk aangewezen is op zorg en ondersteuning vanuit de Jeugdwet geldt dat ze de jeugdhulp (veelal) moet verlaten. Het vroegtijdig aangaan van het gesprek over de toekomst, het zorgen voor een woning, voor werk of opleiding, voor inkomen, voor verdere begeleiding en zorg als dit nodig en gewenst is, maakt dat een jongere mét een toekomstperspectief de jeugdhulp kan verlaten. Dit voorkomt dat jongeren onnodig lang in de jeugdhulp blijven of dat ze dak- en thuisloos raken als gevolg van een gat in opvang en begeleiding. Alle bij de jongere betrokken partijen maken daarom samen tijdig afspraken over het vervolg en wat nodig is wanneer één van de randvoorwaarden nog niet gereed is. Voor jongeren die 18 worden en waar verlenging van de zorg en ondersteuning vanuit de Jeugdwet inhoudelijk noodzakelijk is, wordt inzet van verlengde jeugdhulp geregeld, zoals reeds opgenomen in de Jeugdwet.

Afspraken:

- Het Rijk zorgt dat de kennis die de afgelopen jaren is opgedaan over samenwerking en succesfactoren gebundeld en verspreid wordt om ervoor te zorgen dat deze jongeren een goede overgang maken;
- Het Rijk werkt onder andere concreet aan de hardvochtigheden in de Participatiewet, aan huisvesting voor jongeren die zich in een kwetsbare situatie bevinden (zie hiervoor), aan een agenda passend onderwijs MBO en aan een urgentieregeling voor woningtoewijzing. Daarnaast blijft de groep jongeren in een kwetsbare positie op de agenda van de betrokken ministeries in het

sociaal domein en worden zo nodig aanvullende maatregelen getroffen;

- Jeugdhulpaanbieders en gemeenten committeren zich om voor en met deze jongeren tijdig een toekomstperspectief te formuleren, voordat zij de jeugdhulp op hun 18e verlaten. Concreet betekent dit dat elke jongere die jeugdhulp ontvangt een persoonlijk ontwikkel- of toekomstplan heeft met niet-vrijblijvende afspraken waarin de ‘Big 5’ (wonen, werk/school, inkomen, welzijn en support) leidend is. Het plan is van de jongere zelf, de eigen specifieke behoeften staan centraal. Het NJi heeft een handreiking opgesteld die bij deze gesprekken betrokken wordt en waarbij de ‘Big 5’ het uitgangspunt is. Ook krijgt dit onderwerp de aandacht bij de verdere uitwerking van kwaliteitskaders (paragraaf 2.5);
- Vanuit de Toekomstagenda ‘Zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking’ wordt in beeld gebracht welke knelpunten mensen met een licht verstandelijke beperking ervaren in de overgang van zorg naar ondersteuning tussen de verschillende wetten (Jeugdwet, Wmo, Wlz, Zvw en ook forensische zorg) en wordt op zoek gegaan naar oplossingen voor deze knelpunten. Hierbij is er bijzondere aandacht voor de knelpunten van jongeren die uitstromen uit behandeling vanuit de (tijdelijke) Wlz-indicatie.

⁴⁵ [de-winst-van-het-sociaal-domein_def.pdf \(vng.nl\)](#).

2.3 Stevige lokale teams en toegang



Opgave:

We zijn duidelijk in onze doelstelling: jeugdigen en hun ouders moeten voor jeugdhulp laagdrempelig en dicht bij huis terecht kunnen. We willen dit onder meer bereiken door in te zetten op stevige lokale teams met voldoende kennis en expertise en verbinding met specialistische hulp. Teams die met ouders en jeugdigen kijken naar wat echt nodig is. Die niet alleen toegang verlenen, maar zelf lichte hulp verstrekken, gericht op het versterken van het gewone leven en de veerkracht van gezinnen en jongeren.

Ze doen dit in goede verbinding met de lokale voorzieningen die beschikbaar zijn voor het brede sociaal domein; en verder in verbinding met welzijn, (kinder)opvang en onderwijs; daarnaast met volwassenen-ggz en ggz-ondersteuning, die bij voorkeur ook in de wijk aanspreekbaar en inzetbaar is. Het is hierbij tevens van belang goed na te denken over de bekostiging vanuit de gemeente van het stevige lokale team in relatie tot de aanvullende (specialistische) zorg. Dit om financiële beheersbaarheid te behouden. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun teams en de bekostiging, op basis van in het bestuurlijk kader duidelijk omschreven functies ([zie 2.3.1](#)). Kortom: er blijft ruimte voor diversiteit in de wijze waarop gemeenten deze functies borgen in hun lokale infrastructuur.

Om te doen wat nodig is maken we de volgende afspraken over te nemen maatregelen.

2.3.1 Convenant stevige lokale teams

We zetten in op een beweging richting stevige lokale teams. Deze voldoen aan de volgende kenmerken. Lokale teams:

- Zijn multidisciplinaire teams met goed opgeleide professionals, met de juiste (in ieder geval ontwikkelingspsychologische) expertise, tijd, ruimte en mandaat;
- Staan dicht bij de inwoners, werken outreachend en signaleren vroegtijdig;
- Voeren samen met jeugdigen en ouders een brede analyse uit en stellen samen met hen een gezinsplan op;
- Bieden op basis van deze analyse zelf passende en samenhangende basishulp, zowel licht als zwaarder en zowel kort- als langdurig (bijvoorbeeld ook langdurige lichte hulp). Ze evalueren tijdig of ingezette hulp daadwerkelijk helpt en passen waar nodig hun inzet aan;
- Werken mee aan het met partners versterken van de sociale basis en collectieve oplossingen.
- Hebben een vast gezicht en ankerpunt voor het gezin totdat de balans is hersteld of om de balans duurzaam te ondersteunen om escalatie te voorkomen;
- Houden oog voor het uitgangspunt dat de regie over de eigen behandeling zoveel mogelijk bij de jeugdige en het gezin ligt, of komt en blijft liggen;
- Handelen met een brede blik op het gehele gezin en de context (participatie, wonen, armoede, scheiding, psychische problemen ouders en schoolklimaat);
- Hebben specialistische expertise dichtbij beschikbaar. Ze halen deze expertise 'erbij' om in te zetten ter consultatie of als daadwerkelijk hulptraject. Hierbij wordt samen met het lokale team opgetrokken om elkaars inzet te verrijken;
- Zijn ook te benaderen wanneer juist de specialistische zorgaanbieders merken dat er een bredere aanpak nodig is dan de zorg die een specialistische aanbieder inzet,



bijvoorbeeld wanneer een jeugdige via de huisarts in zorg is gekomen;

- Werken samen met informele steunfiguren en ervaringsdeskundigen;
- Werken samen met onder andere huisartsen, jeugdartsen, jeugdgezondheidszorg, gecertificeerde instellingen (GI's), kinderartsen, kinder- en jeugdpsychiaters en Veilig Thuis;
- Werken samen met netwerken integrale vroeghulp;
- Werken samen met onder andere jeugdbescherming;
- Leggen bij vastgelopen zorgvragen verbinding met het Regionale Expert Team in hun regio;
- Schakelen acute zorg en veiligheidsexpertise in, indien noodzakelijk;
- Doen dit alles vanuit een gezamenlijke visie met relevante partners.

Afspraken:

- De VNG ontwikkelt een bestuurlijk kader in de vorm van een convenant ‘Stevige lokale teams’, gericht op zowel Jeugd als Wmo. Hierin zal ook de transitie richting stevige lokale teams inzichtelijk gemaakt worden. Het convenant wordt ontwikkeld in nauwe afstemming met onder andere de gemeenten, de Associatie Wijkteams, de SBJ, cliënt- en brancheorganisaties, VWS en partijen uit de brede sociale basis. Het streven is dit convenant in 2023 te ondertekenen door VNG en VWS, mogelijk aangevuld met bovengenoemde partijen;
- Leidraad zijn de al eerder vastgestelde vijf basisfuncties voor lokale (wijk)teams (2019)⁴⁶, die al in de Norm voor Opdrachtgeverschap waren opgenomen, aangevuld met de zeven uitgangspunten uit het Verbetertraject Toegang;⁴⁷
- Bij de ontwikkeling van het kader zal de handreiking ‘De juiste professional op de juiste plek in het lokale team’⁴⁸, waaronder ook de richtlijn ‘Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp’⁴⁹, alsook de zogeheten ‘Leidraad werken aan veiligheid’⁵⁰ worden betrokken. Tevens komt er een verbinding naar het genoemde Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en wordt expliciet aandacht besteed aan de doelgroep jeugdigen met een levenslange en levensbrede beperking/aandoening;
- Verder zal het kader de samenwerking tussen stevige lokale teams en gespecialiseerde jeugdhulpaanbieders nader uitwerken ([zie 2.3.2. over opdrachtgever- en opdrachtnemerschap](#)) en ook het kader voor domeinoverstijgend werken speciaal gericht op jeugdproblematiek ([zie 2.2](#));
- Daarnaast bevat het kader de vereiste kennis en deskundigheid van in het lokale team werkzame professionals. Als onderdeel hiervan starten de beroepsverenigingen en aanbieders in afstemming met het Rijk, de gemeenten en Associatie Wijkteams in 2023 met de ontwikkeling van een kwaliteitskader met criteria voor het doen van een brede analyse, waar triage, een verklarende analyse en verwijzing een onderdeel van zijn ([zie ook 2.1.4 reikwijdte](#)). Dit kader is branche-overstijgend en wordt opgesteld vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid met een op hoofdlijnen gedeelde visie (beroepsgroep overstijgend) voor alle verwijzers als geheel (de toegang). Te zijner tijd wordt nader uitgewerkt hoe we toewerken naar toepassing van het kader;
- Tenslotte zal de beweging richting stevige lokale teams en de toepassing van de genoemde kaders, als onderdeel van het convenant ‘Stevige lokale teams’, worden gemonitord. Monitoring maakt waar mogelijk gebruik van bestaande informatiestromen zoals die van Movisie voor de sociale wijkteams. Verder is een eerste verken-

ning gedaan naar de impact van stevige lokale teams⁵¹ en komt er naar verwachting een verdiepend vervolgonderzoek naar werkzame elementen. Tenslotte is het voor de beleidsinformatie rondom de beweging richting stevige lokale teams van belang dat er goede data worden aangeleverd bij het CBS door zowel de wijkteams als jeugdhulpaanbieders. Hiervoor wordt het informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd in de loop van 2024 mogelijk aangepast.

2.3.2 Versterking opdrachtnemerschap (aanbieders) en opdrachtgeverschap (gemeenten): betrekken (specialistische) expertise bij lokale teams

De versterking van lokale teams heeft gevolgen voor de opdracht aan gespecialiseerde aanbieders, Veilig Thuis, GI's en Jeugdgezondheidszorg (JGZ). Zo wordt er van gespecialiseerde aanbieders gevraagd dat zij, indien nodig, kortdurend expertise kunnen toevoegen bij lokale teams om een goede analyse te doen en zo beter te kunnen bepalen wat nodig is, zonder het geheel over te nemen. Eenzelfde rol heeft de JGZ aan de voorkant. Dit vraagt doorontwikkeling van de samenwerkingswijze tussen lokale teams, gespecialiseerde aanbieders en de JGZ, alsook nadere invulling van zowel het opdrachtgever- als het opdrachtnemerschap.

⁴⁶ De vijf basisfuncties: veilige leefomgeving, tijdig signaleren van de vraag, vindbare en toegankelijke hulp, handelen met een brede blik en leren en verbeteren. Voor meer info zie rapport ([voetnoot 14](#)). Zie ook <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/actueel/nieuws/2019/11/19/basisfuncties-voor-lokale-teams-in-kaart>.

⁴⁷ [Infographic-Verbetertraject-Toegang.pdf \(movisie.nl\)](#).

⁴⁸ [Bijlage handreiking De juiste professional op de juiste plek in het lokale team | Publicatie | voor Jeugd & Gezin \(voordejeugdenhetgezin.nl\)](#).

⁴⁹ [Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp - Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming](#).

⁵⁰ [Leidraad Werken aan veiligheid in wijkteams](#).

⁵¹ [Verkenning \(financiële\) potentie van stevige lokale teams](#)

Afspraken:

- Concreet vullen gemeenten en jeugdhulpaanbieders hun opdrachtgever- en opdrachtnemerschap zo in dat specialistische expertise en die van de JGZ dicht bij de lokale teams is gepositioneerd. Onderdeel hiervan vormen heldere afspraken over de financiering van deze consultatiefunctie. Dit maakt deel uit van het convenant 'Stevige lokale teams' (zie 2.3.1) en de Norm van Opdrachtnemerschap (zie 2.7.9). De VNG en de brancheorganisaties jeugd ondersteunen gemeenten en aanbieders hierin.

2.3.3 Verbinding huisarts

Naast de stevige lokale teams (en jeugdartsen, kinderartsen en GI's) zijn huisartsen een belangrijk toegangskanaal voor jeugdhulp. Het is van belang dat de samenwerking tussen de huisarts, de jeugdgezondheidszorg en een lokaal team sterk is, zodat zij elkaar eenvoudig kunnen vinden en een goede analyse mogelijk is of ondersteuning of hulp nodig is en in welke vorm deze passend is. Hiervoor zijn vaste contactpersonen voor de huisarts binnen het lokale team onmisbaar.⁵² Veel gemeenten en huisartsenpraktijken hebben er inmiddels gezamenlijk voor gekozen om een jeugdconsulent of ondersteuner jeugd⁵³ in te zetten in de huisartsenpraktijk, zodat deze direct lichte hulp kan bieden en een apart traject in veel gevallen niet meer nodig is. Andere huisartsenpraktijken werken samen met een poh-ggz (met aandachtsgebied jeugd). Daarbij is het van

belang dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over wie verantwoordelijk is voor de zorg/hulp die wordt geboden en hoe dit wordt gefinancierd. De jeugdconsulent biedt jeugdhulp, maar houdt indien gewenst en mogelijk fysiek spreekuur in de huisartsenpraktijk. De jeugdconsulent is voor de huisarts het vaste aanspreekpunt van het lokale team, werkt onder verantwoordelijkheid van de gemeente en kan een verbinder zijn tussen huisartsenzorg en de gemeente. Huisartsen en hun poh-ggz (evt. met aandachtsgebied jeugd) bieden alleen huisartsenzorg voor de jeugd.

Uit veel pilots blijkt dat jeugdigen en volwassenen tevreden zijn over de geboden hulp en dat dit besparingen oplevert. Gemeenten hebben, naast algemene financiële middelen hiervoor, in 2021 €10 mln. vanuit het Rijk ontvangen, specifiek ten behoeve van ondersteuning jeugd bij de huisarts.⁵⁴ Huisartsen worden aangemoedigd om te kiezen of ze met een jeugdconsulent vanuit de gemeente willen werken. Waarbij opgemerkt wordt dat er ook op het gebied van de poh-ggz (eventueel met aandachtsgebied jeugd) schaarste speelt.

Afspraken:

- Om de samenwerking tussen huisartsen en lokale teams te verstevigen zetten:
 - VNG en LHV in op de aanwezigheid van vaste contactpersonen voor huisartsen bij lokale teams en vice versa;

- VNG en VWS in op een bredere inzet van jeugdconsulenten bij huisartsen, middels onder andere het actief verspreiden van praktijkvoorbeelden. Hiertoe voeren VNG en VWS overleg met de LHV;
- VNG en LHV in 2023 in op een actualisatie van de leidraad samenwerken huisartsen en gemeenten rond jeugd.⁵⁵ Hierin wordt ook ingegaan op de bekostigingsmogelijkheden. Deze leidraad wordt door LHV en VNG actief onder de aandacht gebracht van gemeenten en huisartsen;
- Verder spreken VNG, LHV en VWS af de samenwerking tussen huisartsen en lokale teams gezamenlijk te monitoren en de aanpak zo nodig te intensiveren. Hierover worden in 2023 (monitorings)afspraken gemaakt tussen LHV, VNG en VWS.

2.3.4 Versterken samenwerking met informele steun(figuren)

Om vanuit bestaande relaties en vanuit het versterken van het gewone leven jeugdigen te ondersteunen is het belangrijk om informele steun(figuren) meer te betrekken.⁵⁶ Dit zal een belangrijk aandachtspunt worden voor professionals (onder andere van stevige lokale teams), voor de gespecialiseerde zorgaanbieders en voor gemeenten. Er is al een goede beweging gaande, maar er zijn zeker nog kansen om het potentieel van informele steun(figuren) beter te benutten.⁵⁷

⁵² Een mooi voorbeeld van deze verbinding tussen de huisarts en het sociaal domein gericht op volwassenen is "Waar is Wally" in Deventer.

⁵³ Voor meer informatie over het onderscheid: <https://www.lhv.nl/product/lhv-keuzehulp-poh-jeugd/>.

⁵⁴ Dit moet uiteindelijk een structurele besparing opleveren van €88 mln.

⁵⁵ [leidraad-samenwerking_20181102.pdf \(vng.nl\)](#).

⁵⁶ Informele steun(figuren) in de vorm van bijvoorbeeld Jouw Ingebrachte Mentor (JIM), buurtgezinnen, Eigen Kracht Centrale, home-start, meeleefgezinnen, burgervoogd, Steunouders, enzovoort.

⁵⁷ Voor meer informatie over de acties en producten zie: [Best passende zorg | Thema's | voor Jeugd & Gezin \(voordejeugdenhetgezin.nl\)](#).

Afspraken:

- VNG en VWS zullen gedurende de looptijd van de Hervormingsagenda samen met BGZJ en de SBJ de uitvoeringspraktijk hierop versterken, onder meer door de waarde ervan onder de aandacht te brengen en positieve praktijkvoorbeelden te verspreiden;
- Ook wordt door bovenstaande partijen ingezet op het vergroten van de vakbekwaamheid van professionals om samen te werken met informele steun(figuren) en het creëren van de juiste randvoorwaarden voor professionals vanuit werkgevers en/of opdrachtgevers. In 2023 worden hiertoe afspraken gemaakt;
- Informele steunfiguren uit het eigen netwerk kunnen eveneens helpen om residentieel verblijf te voorkomen, door vooral te kijken naar de mogelijkheden in het eigen netwerk ([zie paragraaf 2.4](#)).

2.3.5 Verwijzing gecontracteerd aanbod

Uitgangspunt in de Jeugdwet is dat gemeenten, behoudens enkele uitzonderingen⁵⁸, niet gehouden zijn om jeugdzorg te financieren die geen onderdeel uitmaakt van het gecontracteerd aanbod.

Afspraken:

- VNG en gemeenten zetten in op de verwijzing naar gecontracteerd aanbod. Zoals in de Jeugdwet is opgenomen, maken ze daartoe afspraken met huisartsen, de medisch specialisten, de jeugdartsen (artikel 2.7, vierde lid) en de GI's (artikel 3.5, eerste lid). Het maken van afspraken vraagt zowel het initiatief van de gemeenten als de medewerking van huisartsen, de medische

specialisten, de jeugdartsen en de GI's;

- Ook met de Raad voor de Kinderbescherming worden afspraken gemaakt over de onderlinge samenwerking (artikel 3.1, vijfde lid). Onderdeel van die afspraken kan zijn dat de Raad, indien er redenen zijn om in een advies over in te zetten jeugdhulp in het strafrechtelijk kader af te wijken van het gecontracteerd aanbod, voorafgaand aan het geven van het advies met de gemeente overlegt.

2.3.6 Inzetten op vijf verbeteracties – Waarborgen voor jeugdigen met een levenslange en levensbrede beperking

Specifieke aandacht gaat uit naar de doelgroep jeugdigen met een levenslange, levensloop en levensbrede beperking/aandoening (Triple L), die gedurende hun gehele levensloop ondersteuning nodig heeft.

Afspraken:

Gemeenten spannen zich in om de kwaliteit van leven van deze groep te vergroten; om deze jeugdigen zich naar vermogen te kunnen laten ontwikkelen en participeren in de maatschappij; en om hun gezinnen te ondersteunen, zodat hun draagkracht behouden blijft en de impact op het gezin, waar mogelijk, verkleind wordt. Dit doen gemeenten door met name in 2023 en 2024, met een uitloop naar 2025 en verder in te zetten op de volgende 5 verbeteracties. Verbeteracties bij thema's die in samenhang worden ontwikkeld met andere regelingen:

- Het vergroten van de kennis en expertise van medewerkers van stevige lokale teams, toegangsmedewerkers en de overige verwijzers naar jeugdhulp over de doelgroep

en hun specifieke behoeften;

- Het vergroten van de regie van de jeugdige en het gezin en de samenwerking tussen professionals, de jeugdige en het gezin. Onderdeel van deze regie is de keuzevrijheid in zorgverleners en financieringsvorm (zorg in natura en persoonsgebonden budget);
- Het mogelijk maken van meer passende beschikkingen (duur, aard en omvang);
- Het realiseren en implementeren van een toekomstgericht perspectiefplan dat meegroeit met de jeugdige en het gezin;
- Het realiseren en daadwerkelijk beschikbaar maken van logeeropvang en respijtzorg. VWS en VNG zijn met de cliëntorganisaties in gesprek over hoe ze deze beweging bij gemeenten het best kunnen faciliteren.

⁵⁸ Bijvoorbeeld indien niet-gecontracteerde jeugdhulp is opgenomen in een vonnis van de kinderrechter in een strafzaak.

2.4 Terugdringen residentiële jeugdhulp: zo thuis mogelijk



Opgave:

We zetten in op het voorkomen van residentiële jeugdhulp om te zorgen dat jeugdigen die jeugdhulp nodig hebben ook dan zo thuis mogelijk kunnen opgroeien. Waar residentiële jeugdhulp toch nodig is gaan we deze verder transformeren naar een zo thuis mogelijke, regionaal georganiseerde kleinschalige vorm. Want kleinschaligheid biedt meer kans op een veilig en positief leefklimaat, maatwerk en onvoorwaardelijk wonen.⁵⁹

Terugdringen en transformeren van residentiële jeugdhulp vergt tijd en investeringen. De opbrengsten zijn weliswaar veelbelovend, maar de omvang en het tempo onzeker. Dit vereist landelijke regie, een adaptieve veranderstrategie met partners en de bereidheid op basis van de realisatie het plan bij te stellen. We zetten een eerste stap met de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp; later in 2023 volgt een aanpak voor het transformeren van de overige vormen van residentiële jeugdhulp.

Om te doen wat nodig is, maken we de volgende bestuurlijke afspraken over te nemen maatregelen.⁶⁰

⁵⁹ [Waarom kiezen voor kleinschalig verblijf? | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#).

⁶⁰ Voor de helderheid: als we spreken over de afbouw van residentiële voorzieningen, dan wordt hier alle residentiële jeugdhulp mee bedoeld. Alleen waar specifiek wordt gesproken over gesloten jeugdhulp (welke onderdeel is van de bredere residentiële jeugdhulp) wordt dat zo benoemd.

2.4.1 Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp

Voor de gesloten jeugdhulp hebben we vooruitlopend op deze Hervormingsagenda een begin gemaakt met de residentiële transformatie door de uitvoering van de specifieke uitkering vastgoedtransitie residentiële jeugdhulp⁶¹ (bestemd voor zowel de gesloten jeugdhulp, als voor open driemilieuvoorzieningen) en de Kamerbrief Passende hulp voor jeugdigen die bescherming en veiligheid nodig hebben.⁶² Onze ambitie is dat alle gesloten jeugdhulp in 2025 kleinschalig en regionaal georganiseerd is en dat we in 2030 zo dichtbij mogelijk nul gesloten plaatsingen zijn. Om die ambitie te realiseren, hebben Rijk en VNG samen met aanbieders van gesloten jeugdhulp een uitvoeringsplan opgesteld dat in februari 2023 aan de Tweede Kamer is aangeboden.⁶³ Met dit uitvoeringsplan nemen Rijk, VNG en Jeugdzorg Nederland landelijke regie op de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid.

Afspraken:

- De kern van de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp en de opbouw van alternatieven vindt plaats in de regio, in interactie tussen gemeenten, aanbieders, professionals, jongeren(-vertegenwoordigers) en andere betrokken partijen. De 11 coördinerende gemeenten gesloten jeugdhulp updaten halfjaarlijks hun bovenregionale plannen waarin ze de af-, om- en opbouw vorm geven;
- Rijk, VNG en gemeenten vragen de Jeugdautoriteit om een periodieke monitor op te zetten met daarin kwanti-



tatieve en kwalitatieve informatie over de ontwikkeling van capaciteit en bezetting van gesloten jeugdhulp en de alternatieven voor de vraag naar deze intensieve jeugdhulp;

- VNG en Rijk nemen in samenwerking met Jeugdzorg Nederland het initiatief om de bovenregionale plannen

ten minste halfjaarlijks naast elkaar te leggen om te monitoren of de plannen een landelijk dekkend zorgaanbod blijven bieden. Wanneer hier problemen dreigen te ontstaan, faciliteren VNG, Rijk en Jeugdzorg Nederland verdiepende regionale gesprekken en/of bespreken zij dit in bestuurlijk overleg;

⁶¹ Staatscourant 2021, 43111 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officiëlebekendmakingen.nl).

⁶² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/08/kamerbrief-passende-zorg-voor-jeugdigen-die-bescherming-en-veiligheid-nodig-hebben>.

⁶³ TK 2022/23, 31839, nr. 924

- Rijk (VWS en OCW), VNG en Jeugdzorg Nederland richten in 2023 samen met professionals, jongeren(-vertegenwoordigers) en andere betrokken partijen een landelijke programmaorganisatie in die zich richt op de belangrijkste randvoorwaarden van een goede af- en ombouw: monitoring, financiën, kwaliteit, residentieel onderwijs en het omgaan met vrijheidsbeperkende maatregelen.

2.4.2 Financiën transitie onder landelijke regie

In de afgelopen jaren hebben Rijk, gemeenten en aanbieders al veel geïnvesteerd in de af- en ombouw van residentieële jeugdhulp en het creëren van alternatieven. De kern van de financiële keuzes ligt in afspraken tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en aanbieders in de regio's. Tegelijkertijd zien we dat landelijke regie nodig is, omdat de keuzes in een regio of bij een aanbieder effect hebben op andere gebieden in Nederland. Een zorgvuldige af- en ombouw vereist een bekostiging die rekening houdt met de kosten voor vastgoed-ombouw, leegstand, personeelsontwikkeling en tegenvallers. Door landelijke sturing wordt dit een voorspelbaar en zorgvuldig traject, zodat er geen kinderen tussen de wal en het schip vallen doordat cruciale organisaties omvallen of doordat personeel door te grote onzekerheden vertrekt. Parallel daaraan is transformatie in flankerende domeinen nodig, met name onderwijs, volwassenen-ggz en woonbeleid.

Afspraken:

- Rijk en gemeenten maken een afspraak over de financiële gevolgen van de transformatie en de frictiekosten, zodat ze de continuïteit van zorg kunnen borgen en de gemeenten en instellingen in staat stellen om de transformatie daadwerkelijk te maken. Deze afspraken maken deel uit van het financieel kader van de Hervormingsagenda;

- Het gaat hierbij niet alleen om de incidentele frictiekosten die gepaard gaan met het terugbrengen of transformeren van de residentieële capaciteit, maar ook de structurele meer- en minderkosten die gepaard gaan met het voorkomen van residentieële jeugdhulp en de zorg binnen (kleinschalige) alternatieven;
- Gemeenten en instellingen werken op basis van de uitgangspunten van de in voorbereiding zijnde algemene maatregel van bestuur (amvb) 'Reële prijzen Jeugdwet' ([zie 2.7.6](#)) aan afspraken over passende tarieven voor de kleinschalige voorzieningen;
- Het Rijk geeft in afstemming met VNG en Jeugdzorg Nederland opdracht tot een onafhankelijk verdiepend onderzoek naar de frictiekosten van af- en ombouw van gesloten jeugdhulp op locatieniveau en een raming van de structurele kosten van alternatieven. De drie partijen streven ernaar dit onderzoek voor eind 2023 af te ronden. Mocht dit onderzoek tot nieuwe inzichten leiden dan zullen de uitkomsten hiervan bestuurlijk worden besproken.

2.4.3 Investeren in alternatieve zorg mede ter voorkoming van uithuisplaatsing van jeugdigen

Afspraken:

- Alle accounthoudende jeugdregio's en gemeenten investeren met de jeugdhulppartners, waaronder de GI's, in alternatieve vormen van zorg/hulp om inzet van residentieel verblijf te voorkomen en een succesvolle terugkeer naar huis te bevorderen ([zie ook 2.3](#));

- Hierbij valt ook te denken aan de zelfgekozen steunfiguur waarvan de ervaring in een aantal regio's heeft geleerd dat dit 25% van de uithuisplaatsingen kan afwenden. Om dit te stimuleren gaat het Rijk in 2023 aan de slag met het voorstel van zeven grote aanbieders van residentieële jeugdhulp om met de inzet van de informele steunfiguur het aantal uithuisplaatsingen (naar residentieële jeugdhulp) substantieel terug te dringen;
- De eerder genoemde informele steunfiguur kan ook optreden als voogd voor jeugdigen die onder voogdij zijn gesteld. In Nederland zijn 12.000 jeugdigen tussen 0-18 jaar onder voogdij gesteld. Vooral jongeren die een voogdijmaatregel hebben (en die tot hun 18e jaar dat houden), hebben een professional van een GI als hun voogd. Veel vaker dan nu kan voogdij over die jongeren belegd worden bij een informeel steunfiguur als in ieder geval twee knelpunten opgelost worden. Het Rijk verkent in 2023 met VNG hoe dit kan:
 - Een collectieve WA-verzekering (omdat de jongere niet woonachtig is bij de burgervoogd en deze nu niet kan afsluiten). In overleg met de VNG en de Alliantie Burgervoogdij wordt bekeken hoe we dit punt kunnen oplossen;
 - Dekking van bijzondere kosten, omdat deze jongeren dat nodig hebben, de GI dan niet meer bijspringt, maar de burgervoogd dat moet bekostigen.

2.5 Kwaliteitsverbetering en blijvend leren

Opgave:

Jeugdigen en ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat de zorg die zij ontvangen passend is en hen daadwerkelijk helpt. Er is steeds meer kennis over wat werkt in de jeugdhulp, maar ze is versnipperd beschikbaar en we passen haar lang niet altijd toe. Er zijn ook veel richtlijnen en kaders maar ook die sluiten niet altijd op elkaar aan en worden niet door iedereen onderschreven. Dit vraagt om een stevige kwaliteitsimpuls in de sector en het creëren van randvoorwaarden om blijvend te kunnen leren en elkaar blijvend verder te kunnen helpen om de noodzakelijke hervormingen tot stand te brengen.

De toetssteen van kwaliteit is de hulpvraag van een jeugdige en/of diens ouders/opvoeders. Bij hulp wordt altijd de context meegenomen, zoals het gezin, de school en de wijk. Effectiviteit betekent: 'alleen hulp bieden die daadwerkelijk bijdraagt aan het realiseren van de doelstelling die de jeugdige en/of opvoeder met de professional vaststelt'.

Het is de ambitie dat in 2028:

- de jeugdhulp kan bouwen op een stevige gezamenlijke structuur en cultuur waarin voortdurend leren en veranderen vanzelfsprekend is;
- van een substantieel deel van de jeugdhulp is vastgesteld wat aantoonbaar werkt en dit aantoonbaar in de praktijk wordt toegepast, en dat hetgeen dat aantoonbaar *niet* werkt aantoonbaar *niet* wordt toegepast;
- voor belangrijke delen van de jeugdhulp kwaliteitskaders bestaan.

Om te doen wat nodig is maken we de volgende bestuurlijke afspraken over te nemen maatregelen.

2.5.1 Een praktijk van kwaliteit in 2028: onderschrijven van de principes

De ambitie is dat aan het eind van de implementatie van de Hervormingsagenda in 2028 de jeugdhulp een stevige structuur en cultuur kent van kennisontwikkeling en -toepassing. Alle partijen bij de Hervormingsagenda hebben een verantwoordelijkheid in de kwaliteitsverbetering. De afspraken zijn gebaseerd op de adviezen van de werkgroepen 'Kwaliteit & Effectiviteit' en 'Leren, Ontwikkelen & Kennisinstructuur' zoals opgeleverd in december 2021. Kern is dat het advies van de Kwartiermaker 'Kwaliteit en blijvend leren in de jeugdhulp, van praten naar doen' van november 2022, wordt opgevolgd. Hieronder volgen de belangrijkste afspraken uit dit advies:

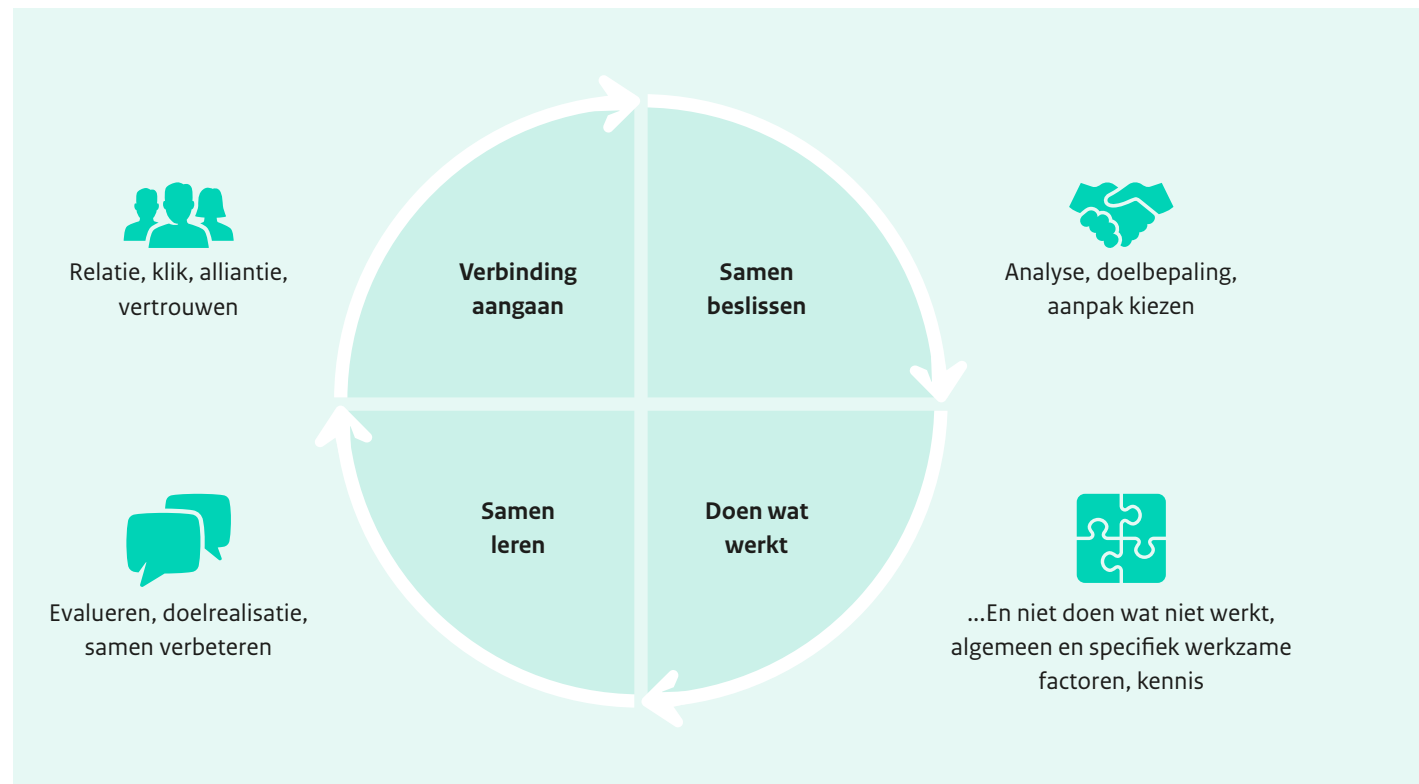
Afspraken over de leidende principes:

- Alle partijen werken vanuit onderstaande leercyclus van vier leidende principes waardoor leren en verbeteren vanzelfsprekend wordt.
 1. Het werkelijk samen verbinden aan de opgave;
 2. Het maken van een gezamenlijke analyse, doelbepaling en aanpak;
 3. Gebruik maken van de kennis over wat wel en wat niet werkt;
 4. Meten om te verbeteren in het kader van de maatschappelijke opgave.

Gedurende de looptijd van de Hervormingsagenda doorlopen betrokken partijen gezamenlijk op verschillende onderwerpen en thema's deze cyclus. Dit gebeurt aan de hand van een in 2023 op te stellen meerjarige implementatie- en onderzoeksagenda.

- Alle betrokken partijen hebben een verantwoordelijkheid bij het werken aan kwaliteit en effectiviteit. Bovendien gebeurt het leren niet op één plaats of moment: dat vraagt voortdurende inzet van allerlei betrokkenen en een duidelijke verantwoordelijkheid van partijen uit de Vijfhoek:
 - Jeugdigen en ouders vormen een toetssteen voor kwaliteit: wanneer voegt de hulp waarde toe in hun leefwereld?

- Professionals bieden hulp door de verbinding aan te gaan met de jeugdige en het gezin, te analyseren wat er aan de hand is en wat het doel is van de hulp. Ze kiezen een aanpak en handelen volgens de professionele standaard (beroepscode, richtlijnen, veldnormen);
- Werkgevers/aanbieders borgen de kwaliteit die hun professionals leveren en bieden hiervoor de benodigde randvoorwaarden;



- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bieden van een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp en waarborgen de kwaliteit van de uitvoering van de jeugdhulp onder andere door hierover passende afspraken te maken bij inkoop, inclusief de benodigde randvoorwaarden;
- Het Rijk is verantwoordelijk voor de werking van het stelsel en de maatschappelijke uitkomsten.
- Professionals, aanbieders en gemeenten ‘doen wat werkt’. Ze passen kennis over kwaliteit en effectiviteit toe in de praktijk, rekening houdend met de context; de leefwereld van een gezin en wijk, gemeente of regio. De optimale behandelduur is een onderdeel van effectiviteit. Als er onvoldoende kennis beschikbaar is, wordt onderzoek gedaan.

2.5.2 Kwartiermaker, onderzoeksagenda en kennisinfrastructuur

Essentieel voor het slagen van de ambitie is dat de huidige vrijblijvendheid rond kennisontwikkeling en -toepassing verdwijnt. Daarom zijn afspraken over werkwijzen, besluitvorming, commitment en aantoonbare implementatie in de praktijk randvoorwaardelijk. De ambitie om kwaliteit en effectiviteit te versterken vraagt een structurele en continue investering in tijd en geld.

Afspraken:

- Het advies van de Kwartiermaker ‘Kwaliteit en blijvend leren in de jeugdhulp, van praten naar doen’ van november 2022 beschrijft een werkstructuur die het fundament is waarop de sector kan steunen bij het werken aan kwaliteit, die borgt dat de huidige vrijblijvendheid verdwijnt en die een cultuur van blijvend leren stimuleert. Partijen onderschrijven de opzet van deze werkstructuur:
- Het gaat om een blijvende inrichting en governance voor het borgen en doorontwikkelen van kwaliteit en effectiviteit in de jeugdzorg. Deze werkstructuur staat los van de in te richten governancestructuur gericht op implementatie van de afspraken van de Hervormingsagenda, maar zal hieraan wel rapporteren;
- Er wordt een werkorganisatie ingericht waarin inhoudsdeskundigen van de partijen van de Vijfhoek gezamenlijk werken aan kwaliteit. Deze mensen zijn voor 50% van hun tijd werkzaam in de werkorganisatie en voor 50% van de werkweek bij hun thuisorganisatie. In de werkorganisatie worden gezamenlijk besluiten genomen. Ook vanuit kennisinstellingen worden mensen ingezet in de werkorganisatie en er wordt een programmaleider benoemd;
- Besluiten die niet in de werkorganisatie kunnen worden genomen en die belangrijk zijn voor het vasthouden aan en het uitwerken van de afgesproken koers, worden genomen door de bestuurlijke portefeuillehouders kwaliteit van betrokken organisaties. Zij geven op inhoud sturing en dragen gezamenlijk bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het bereiken van de doelstellingen en aantoonbare implementatie;
- Er wordt een Adviesraad opgericht. Deze Adviesraad heeft een agenderende functie binnen de leerbeweging. De Adviesraad representeert de belangrijkste wetenschappelijke disciplines, ervaringsdeskundige ouders en jongeren en professionals die hun praktijkwerk combineren met onderzoek. De Adviesraad agendeert opgaven op basis van maatschappelijke thematiek.
- De afspraak is dat deze werkstructuur in de loop van 2023 operationeel wordt. De werkorganisatie gaat in 2023 aan de slag met het volgende:
 - Een voorstel voor een gezamenlijke set gedragen kwaliteitskaders voor de jeugdhulp op basis van de bestaande kaders voor kwaliteit waar de partijen zich aan committeren. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt wat nodig is voor toepassing in de praktijk en inkoop/contractering, bijvoorbeeld implementeren, de-implementeren, doorontwikkelen etc. Partijen committeren zich aan acties die moeten worden ondernomen. De uitvoering van de afspraken worden gemonitord zodat na verloop van tijd geëvalueerd en geleerd kan worden;
 - Professionals bieden hulp. In hun werk is tijd en ruimte nodig om te leren. De werkorganisatie doet voorstellen voor aanpassingen in de praktijk die hieraan bijdragen en biedt daarvoor zo nodig ondersteuning;
 - De werkorganisatie maakt in 2023 een meerjarige implementatie- en onderzoeksagenda. Implementatie van bestaande kennis staat hierbij voorop. Innovatie is een onderdeel van de implementatieagenda. De implementatieagenda beschrijft welke kennis de komende jaren met de grootste urgentie geïmplementeerd gaat worden. Er staan werkwijzen, interventies of methoden in waarvan is afgesproken dat die toegepast worden omdat we weten dat het werkt en omgekeerd, wat niet meer wordt toegepast omdat het niet werkt.

2.6 Verbeteren van de organisatie en inkoop van specialistische jeugdzorg



Opgave:

Voor een groot aantal jeugdigen en gezinnen zijn (hoog)specialistische jeugdzorgvormen onvoldoende of niet tijdig beschikbaar. Dergelijke zorg kan het beste op regionaal niveau of waar nodig op landelijk niveau worden georganiseerd en ingekocht. In de praktijk zien we dat de inkoop op regionaal niveau nu te vrijblijvend is georganiseerd. Het gevolg daarvan is dat het zicht op de beschikbaarheid van (hoog)gespecialiseerde jeugdzorgvormen onvoldoende is en er bij problemen met de beschikbaarheid onvoldoende instrumenten zijn om in te grijpen. Bovendien worden jeugdhulpaanbieders die voor meerdere gemeenten werken geconfronteerd met veel verschillende inkoopprocedures en contractvoorwaarden. Dat leidt tot zeer hoge uitvoeringslasten. Daarnaast is onvoldoende zicht op de te verwachten en benodigde ontwikkelingen in vraag en aanbod van (hoog)specialistische jeugdzorg en transformatie ervan. Hierdoor is het niet goed mogelijk adequaat op die ontwikkelingen en noodzakelijke transformatie in te springen.

Kwetsbare jeugdigen die (hoog)specialistische hulp nodig hebben moeten kunnen rekenen op tijdige en passende hulp. Voor het significant verbeteren van de beschikbaarheid van deze hulp moet het stelsel worden hervormd en versterkt. Daarom zijn maatregelen nodig die zien op verplichte regionale samenwerking en regionaal contracteren, landelijk contracteren en het verminderen van uitvoeringslasten van zowel gemeenten als jeugdzorgaanbieders (jeugdhulpaanbieders en GI's). Het cliëntperspectief wordt meegenomen om te komen tot passende hulp.

Hiervoor maken we bestuurlijke afspraken over de volgende vijf samenhangende bouwstenen:

1. Versterken van de regio's;
2. Standaardiseren van inkoop, kwaliteit en administratie;
3. Inkopen op landelijke schaal;
4. Regievoeren op regio-overstijgende transformatie;
5. Onderzoek naar verevenen van risico's (tussen gemeenten onderling).

Deze bouwstenen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en kunnen niet 'onderling worden vervangen'. Essentieel is de inhoud van het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' en bijbehorende ministeriële regeling waarin wordt vastgelegd welke zorgvormen regionaal of landelijk worden ingekocht. We realiseren ons dat de hiernavolgende maatregelen veel vragen van gemeenten en jeugdhulpaanbieders. Gemeenten moeten bijvoorbeeld taken beleggen bij een regionale entiteit en jeugdhulpaanbieders moeten zich anders gaan verhouden tot de jeugdregio's. Dit is noodzakelijk voor een goede beschikbaarheid van jeugdhulp. Deze maatregelen zijn een grote operatie en hangen nauw samen met het effectueren van standaardisatie van inkoop, kwaliteit en administratie ([paragraaf 2.7](#)).

2.6.1 Versterken van de regio's

De eerste bouwsteen betreft het versterken van de regio's. Het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' is het vertrekpunt voor de voorstellen over regionalisering in de Hervormingsagenda. Het wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen:

1. Sterkere samenwerkingsverplichtingen voor gemeenten;
2. Governance-bepalingen voor jeugdhulpaanbieders en GI's.

Wat betreft regionalisering volgen uit de huidige versie van het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' reeds de volgende maatregelen:

- In 2023 wordt een ministeriële regeling voorbereid waarin wordt vastgelegd welke gemeenten samenwerken in welke jeugdregio;
- Nadat het wetsvoorstel in werking is getreden stelt iedere gemeente (in overleg met de andere gemeenten in de betreffende regio) een regiovisie vast, waarin zij opneemt hoe zij met andere gemeenten samenwerkt teneinde te bewerkstelligen dat (hoog)specialistische jeugdhulp voldoende beschikbaar is;
- Nadat het wetsvoorstel in werking is getreden treffen gemeenten voor de organisatie van specialistische jeugdhulp een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Op grond van die gemeenschappelijke regeling richten gemeenten een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam op of wijzen een centrumgemeente aan die wordt belast met de regionale inkoop. Deze regionale entiteit wordt 'Jeugdregio' genoemd;
- De vormen van jeugdhulp die regionaal moeten worden ingekocht, worden bij of krachtens amvb bepaald (ministeriële regeling). Dit wordt in 2023 voorbereid.

Indien uit signalen blijkt dat een gemeente of een Jeugdregio haar taken niet naar behoren uitvoert, dan zal de bewindspersoon van VWS dan wel de bewindspersoon voor Rechtsbescherming via het interbestuurlijk toezicht optreden.

Daarnaast is aan de Raad van State advies gevraagd over een wetsvoorstel 'Wet taken zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein'. In dit wetsvoorstel krijgt de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de navolgende taken op het gebied van de Jeugdwet:

- Stelselonderzoek naar de beschikbaarheid van jeugdzorg;
- Vroegsignalering van risico's gericht op de beschikbaarheid;
- Toezicht op de verplichtingen rondom de openbare jaarverantwoording en transparante bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en GI's.

Omdat de voorstellen in het laatstgenoemde wetsvoorstel thematisch verbonden zijn aan die in het eerstgenoemde, is het voornemen het laatstgenoemde wetsvoorstel op te laten gaan in het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen'.

Afspraken:

- Bij amvb worden inclusiecriteria (d.w.z. kenmerken van een regionaal in te kopen functie) vastgelegd op basis waarvan bepaald wordt welke zorgvormen regionaal worden ingekocht. De zorgvormen worden opgenomen in een ministeriële regeling. Bij de uitwerking daarvan wordt onder andere gekeken naar zorg met een acuut karakter (7x24 uur crisisdienst), onvrijwillige zorg, (hoog) complexe zorg, zorg voor kinderen met meervoudige problematiek, waarvan het volume laag is of waarvoor multidisciplinaire en vaak schaarse expertise nodig is. Het gaat daarbij niet per definitie om intramurale zorg, maar het kan bijvoorbeeld ook specialistische ambulante behandeling betreffen. Er is al veel werk verricht en er liggen goede bijdragen van de verschillende partijen om deze amvb en ministeriële regeling invulling te geven.

Dit geeft het vertrouwen dat deze regelgeving voor het einde van het jaar in gezamenlijkheid afgerond kan worden en met het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer voorgehangen kan worden;

- Aanvullend op het wetsvoorstel in zijn huidige vorm wordt tevens wettelijk geregeld dat alle administratieve processen in de regio voor tenminste regionaal in te kopen zorgvormen geharmoniseerd worden en door de Jeugdregio ten behoeve van de gemeenten in de regio afgehandeld worden;
- Het is van belang dat de regio's waarbinnen de zorg regionaal wordt ingekocht en georganiseerd voldoende robuust zijn. In 2023 worden er in samenspraak met gemeenten en jeugdhulpaanbieders criteria opgesteld op grond waarvan kan worden besloten of regio's aan deze 'robuustheidseisen' voldoen om als regio te opereren. Samen met de gemeenten toetsen we de oorspronkelijke 42 jeugdregio's aan de hand van die criteria op robuustheid;
- Indien hieruit blijkt dat regio's niet voldoende robuust zijn, respectievelijk een traject van in beginsel zes maanden om voldoende robuust te kunnen worden onvoldoende slaagt, kan de verantwoordelijke bewindspersoon van VWS besluiten om de regio-indeling aan te passen. Het resultaat van dit toetsingsproces leidt tot een regio-indeling die in de ministeriële regeling wordt opgenomen. De robuustheid van het vastgestelde aantal regio's wordt na twee jaar geëvalueerd. Indien blijkt dat aanpassingen nodig zijn, zal de verantwoordelijke bewindspersoon van VWS besluiten de regio-indeling aan te passen;

- Het Rijk zal jeugdhulpaanbieders en gemeenten betrekken bij het aanpassen van het wetsvoorstel en bij het opstellen van de amvb en de ministeriële regeling. De contouren van de amvb en de contouren van de zorgvormen in de ministeriële regeling zijn na de zomer van 2023 gereed;
- Regionale inkoop wordt door gemeenten en jeugdhulpaanbieders voorzien van een passende bekostigingssysteem, waarbij zij tenminste voor een aantal afgebakende zorgvormen een vorm van beschikbaarheidsbekostiging hanteren.

Het streven is het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' inclusief het gedeelte waarmee de NZa nieuwe taken krijgt, in 2023 in te dienen bij de Tweede Kamer.

2.6.2 Standaardiseren van inkoop, kwaliteit en administratie

De beschikbaarheid van (hoog)specialistische zorg voor jeugdigen wordt verder verbeterd door over te gaan tot standaardisering van inkoop, kwaliteit en administratie. Zo worden gemeenten, professionals en jeugdhulpaanbieders op een aantal taken ontlast en kunnen zij zich richten op het leveren van voldoende jeugdhulp en het versnellen van de transformatie. Standaardisering van inkoop, kwaliteit en administratie vormt daarom de tweede bouwsteen voor het verbeteren van de beschikbaarheid van (hoog)specialistische jeugdzorgvormen. Deze standaardisatie geldt voor alle vormen van zorg voor jeugdigen die gemeenten onder het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' op regionaal of landelijk niveau moeten inkopen en organiseren. Deze afspraken zijn opgenomen in [paragraaf 2.7.1](#).

2.6.3 Inkopen op landelijke schaal

De huidige problemen met betrekking tot de beschikbaarheid en continuïteit van zorg en gebrek aan regie op de transformatie van het zorglandschap spelen vooral bij zorgvormen die op regionale schaal moeten worden ingekocht. Daar ligt de grootste opgave voor verbetering van organisatie en inkoop. De vijf bouwstenen uit de Hervormingsagenda richten zich daarom vooral op deze regionale schaal en de ten minste regionaal in te kopen vormen van jeugdzorg. Deze worden opgenomen in de ministeriële regeling onder het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' (zie vorige paragraaf), alsmede de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Gemeenten zijn gebonden aan de regionale samenwerking. De samenwerking wordt geformaliseerd volgens de Wet gemeenschappelijke Regelingen, waarin per 1 juli 2022 de democratische controle op de samenwerkingsverbanden is versterkt. Door de krachten te bundelen krijgen gemeenten meer grip op de organisatie van zorg, ontstaat er meer aandacht voor kwaliteit en kunnen de administratieve lasten omlaag.

Een beperkt aantal zorgvormen vraagt om organisatie op landelijke schaal, omdat deze zorg hoogspecialistisch is en weinig voorkomt. De derde bouwsteen in het kader van het verbeteren van de beschikbaarheid van (hoog)specialistische jeugdhulp betreft daarom landelijke inkoop. De landelijke inkoop van zorgvormen heeft een dynamisch karakter en dient in nauwe samenhang met de ordening van de zorg op regionaal en lokaal niveau te worden gezien. Landelijke inkoop vormt het hoogste schaalniveau in de samenwerking tussen gemeenten. Het is belangrijk dat gemeenten hieraan ook gebonden zijn.

Afspraken:

- Het primaire doel van landelijke inkoop is het borgen van de beschikbaarheid en continuïteit van een aantal hoogspecialistische en weinig voorkomende vormen van jeugdzorg. De omvang van de landelijke zorgvormen blijft beperkt.
- De huidige selectiecriteria voor de landelijke inkoop (prevalentie, uniciteit en kennis) blijven leidend. Het betreft dus met name hoogspecialistische en weinig voorkomende zorg, bijvoorbeeld een deel van de hoogspecialistische anorexiAZorg, maar ook jeugdhulp in strafrechtelijk kader⁶⁴ op basis van een vonnis wordt hieraan toegevoegd. Dit bevordert de regie en vermindert de lasten.
- Rijk, gemeenten en aanbieders richten een zorgland-schapstafel in. Deze tafel doet suggesties voor onderwer-pen van het stelselonderzoek door de NZa en geeft aan Rijk en VNG advies over de inrichting van het zorgland-schap met een focus op de zorgvormen die om landelijke inkoop vragen. De tafel betreft bij dit laatste ook uitdrukkelijk de adviezen van de Jeugddoorlicht (en later: de NZa) en de uitkomsten van het stelselonderzoek. Het eerste advies van de zorglandschapstafel is voor het einde van 2023 gereed.
- Het Rijk (vanuit haar stelselverantwoordelijkheid) en gemeenten (vanuit hun inkooprol) bespreken deze adviezen en komen binnen 6 maanden tot overeenstem-ming in het Bestuurlijk Overleg Rijk-VNG. Op basis van deze bestuurlijke afspraken bepalen gemeenten (bijv. in de ALV VNG) of zij akkoord gaan met deze lijst van landelijk in te kopen vormen van jeugdzorg. Het collectief

van gemeenten blijft daarmee zeggenschap houden over de omvang van de landelijke inkoop en de wijze waarop de landelijke inkoop georganiseerd wordt. In een beleidsbrief aan het parlement legt de staatssecretaris verantwoording af over zijn stelselverantwoordelijkheid op dit punt.

- Gemeenten dragen de inkoop van deze zorgvormen op aan een door hen in stand te houden, landelijk werkende instantie. De naam van het de huidige landelijke inkoop (LTA) wordt gewijzigd in ‘Landelijke Inkoop Jeugdhulp’ en de uitvoering van de landelijke inkoop wordt uitgebreid met beleidsontwikkeling en leveranciersmanagement van de zorg die op landelijk niveau wordt ingekocht.
- Gemeenten betalen vanuit hun eigen budget de inzet van jeugdzorg vanuit de landelijke inkoop. Gemeenten en jeugdzorgaanbieders voorzien deze zorgvormen van een passende bekostigingssystematiek, waarbij voor een aantal afgebakende zorgvormen een vorm van beschik-baarheidsbekostiging gaat gelden. Dit vraagt om binding van gemeenten en inzet van rijk en gemeenten om tot beschikbaarheidsfinanciering te komen.
- De JA c.q. NZa monitort de ontwikkelingen ten aanzien van de beschikbaarheid van zorg in het zorglandschap (stelselonderzoek), heeft in dat kader ook aandacht voor de ontwikkeling van landelijke inkoop, en heeft een signalerende rol richting Rijk. Wanneer gemeenten of regio’s in gebreke blijven bij het borgen van de beschik-baarheid zet het Rijk stappen op de escalatieladder van het interbestuurlijk toezicht.

- Om invulling te geven aan de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk m.b.t. het totale zorglandschap wordt in het wetsvoorstel ‘Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen’ de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling de landelijk in te kopen zorgvormen aan te kunnen aanwijzen (een zogenoemde kan-bepaling). Tevens wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen dat gemeenten de inkoop van deze zorgvor-men opdragen aan een door hen in stand te houden, landelijk werkende instantie.
- Bij het toepassen van deze kan-bepaling wegen gemeen-ten het effect van de aanwijzing op de interbestuurlijke verhoudingen en de consequenties voor de uitvoering. Deze kan-bepaling stelt het Rijk in de gelegenheid zijn stelselverantwoordelijkheid nemen voor alle vormen van jeugdhulp: naast lokaal en regionaal nu ook zorg die landelijk wordt ingekocht.
- Van deze mogelijkheid in de wet- en regelgeving zal gebruik worden gemaakt indien het bestuurlijk overleg tussen Rijk en VNG over landelijk in te kopen zorgvormen en/of de uitvoering van bestuurlijke afspraken hierover onvoldoende soelaas biedt.

2.6.4 Regievoeren op regio-overstijgende transformatie

De vierde bouwsteen voor het verbeteren van de beschikbaarheid van (hoog)specialistische vormen van jeugdhulp betreft het realiseren van landelijke regie op de transformatie van bepaalde jeugdzorgvormen. Dit gaat om de transformatie van voorzieningen als gevolg van landelijk gedragen inhoudelijke uitgangspunten en maatschappelijke

⁶⁴ Jeugdhulp in strafrechtelijk kader betreft jeugdhulp die expliciet als voorwaarde is opgenomen in een strafrechtelijke beslissing binnen het jeugdstrafrecht. Deze jeugdhulp wordt geleverd door specialistische forensische aanbieders en is met name gericht op het voorkomen van recidive.

opvattingen over de jeugdhulp. Denk hierbij aan de afbouw en/of ombouw van de gesloten jeugdhulp en driemilieuvoorzieningen. Dit zijn ontwikkelingen waar alle jeugdregio's en alle betrokken jeugdhulpaanbieders mee te maken hebben. Voor een deel van het aanbod van de (hoog) specialistische jeugdzorgvormen ligt het voor de hand om de transformatie meer in samenhang op te pakken en dit op landelijke schaal te registreren.

Afspraken:

- Het voeren van regie op regio-overstijgende transformatie is een gezamenlijke opgave van het Rijk, de jeugdhulpaanbieders en de VNG. Zij maken afspraken over ieders rol en taak in deze gezamenlijke opgave en richten in 2023 een structuur in die het mogelijk maakt om bepaalde zorgvormen onder landelijke regie te brengen. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de functies van de jeugdbescherming, jeugdreclassering en de Bovenregionale Expertisenetwerken;
- Het Rijk, de VNG en de vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders richten hiertoe in 2023 een landelijke projectorganisatie in met als taak:
 - Het opstellen van een inhoudelijke transformatie-agenda;

- Het opstellen van een businesscase voor (hoog) specialistische jeugdzorgvormen die in aanmerking komen voor landelijke regie op de transformatie;
 - Landelijke regie voeren op een gebiedsgerichte transformatiebeweging van de desbetreffende vormen van jeugdhulp (afbouw/ombouw/opbouw) als aanvulling op de regionale inzet;
 - Deze transformatie gebiedsgericht ondersteunen met financiële middelen voor bijvoorbeeld het dekken van frictiekosten;
 - Het voorbereiden van besluiten over het sluiten/afstoten van organisatieonderdelen ten behoeve van de gebiedsgerichte transformatie, indien gemeenten en jeugdhulpaanbieders onderling niet tot besluitvorming kunnen komen.
- Er wordt vastgelegd hoe de benodigde middelen voor de projectorganisatie bij de projectorganisatie en jeugdhulpaanbieders terecht komen.

2.6.5 Onderzoek naar verevenen van risico's (tussen gemeenten onderling)

De vijfde bouwsteen voor het verbeteren van de beschikbaarheid van (hoog)specialistische jeugdzorgvormen betreft een onderzoek naar de mogelijkheden van

verevenen van risico's (tussen gemeenten onderling). Een belangrijk deel van de kosten in de jeugdhulp gaat op aan een zeer kleine groep kinderen en gezinnen in de meest kwetsbare (geëscaleerde) omstandigheden. Bij deze bouwsteen voor het verbeteren van de beschikbaarheid van (hoog)specialistische jeugdzorgvormen gaan gemeenten na of er verevening dient plaats te vinden als onderdeel van onderlinge solidariteit bij buitengewoon hoge kosten. Dit heeft hoofdzakelijk tot doel om te bezien of de kleinere gemeenten zijn te beschermen tegen financiële schokken als gevolg van de inzet van de veelal zeer kostbare (hoog) specialistische jeugdzorgvormen.

Afspraak:

- Gemeenten nemen het initiatief voor het uitvoeren van een onderzoek of het nuttig of nodig is vormen van verevening toe te passen bij cliënten met uitzonderlijk hoge kosten. Dit onderzoek zal uiterlijk in 2025 zijn afgerond en hangt samen met ontwikkelingen op het gebied van de financiering van jeugdzorg.

2.7 Eenvoudigere uitvoering en inkoop, minder administratieve lasten en aanpak negatieve effecten marktwerking



Opgave:

Tijd en aandacht van professionals moeten primair uitgaan naar het daadwerkelijk verlenen van jeugdzorg. Hiervoor is het nodig dat de uitvoering en inkoop worden vereenvoudigd en negatieve effecten van marktwerking worden aangepakt. Natuurlijk moet er oog zijn voor de lokale situatie, maar heel veel aspecten in de uitvoering staan uniforme taal en aanpak in de regio of zelfs in het land toe conform de landelijk overeengekomen standaarden. We werken daarom toe naar vormen van contractering en partnerschap die in lijn liggen met de doelen en waarden uit de Jeugdwet en deze agenda. Wij noemen deze beweging het wenkend perspectief van waardegericht contracteren en partnerschap. Door de waarden en doelen vanuit breed maatschappelijk landelijk perspectief te benaderen en meer te verbinden met de wijze van contractering en partnerschap zullen er andere keuzes worden gemaakt. Keuzes als het gaat over registratie, over de duur van contracten, over de inzet van bekostigingsvarianten, over de uitwerking van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, over kaders en handelingsruimte voor professionals, tariefdiscussies, etc. We zien namelijk in de praktijk dat een grote versnippering is ontstaan die niet helpend is om de doelen van de Jeugdwet te realiseren.

We gaan de inkoop van jeugdzorg verdergaand vereenvoudigen. Daarnaast zetten we in op een landelijke, niet-vrijblijvende en vèrgaande standaardisatie van contracten, contractmanagement en verantwoordingswijze. De prioriteit zal daarbij liggen bij jeugdzorg die straks verplicht regionaal en landelijk zal worden ingekocht, omdat daar sprake is van meerdere gemeenten en meerdere aanbieders en het negatieve effect van de versnippering daar het grootst is. Zodoende willen we bijdragen aan de beschikbaarheid van hulp aan kinderen die in (zeer) kwetsbare situaties verkeren. We nemen tot slot maatregelen om de negatieve kanten van de marktwerking te verminderen door onder meer zwaardere eisen te stellen aan de governance en financiële bedrijfsvoering van aanbieders en met de amvb 'Reële prijzen Jeugdwet' wordt bijgedragen aan tariefdifferentiatie.

De aanpak van bovenstaande opgave zal veel vragen van gemeenten, instellingen en professionals en vergt de nodige (doorloop)tijd voordat de daadwerkelijk beoogde eenvoud is bereikt. Dit komt onder meer omdat vanaf 2015 op verschillende plekken in het land de contracten naar eigen inzicht vorm werden gegeven en daar nu de geldende praktijk uit voort is gekomen. Bovendien kennen diverse contracten een lange doorlooptijd die zal moeten worden gerespecteerd. En tenslotte vraagt dit stevige vormen van instrumentatie en ondersteuning. Met de agenda willen we enerzijds de ruimte voor innovatie (ook op het terrein van duurzaamheid en digitalisering) en maatwerk op de inhoud en de verbinding naar het brede sociaal domein zoveel mogelijk in stand houden, en anderzijds zorgen dat tijd en aandacht primair uitgaan naar het daadwerkelijk verlenen van jeugdzorg. We realiseren ons dat dit het zoeken van een optimum inhoudt.

Bij afspraak 2.7.1. zetten we uiteen hoe dit perspectief eruit ziet. Deze inzet sluit naadloos aan op de afspraken over regionale organisatie van zorg en landelijke contractering van specialistische zorg. Omdat dit de nodige (doorloop) tijd kent, nemen we daar waar mogelijk in de tussentijd al diverse maatregelen om te komen tot meer eenvoud en minder administratieve lasten. Deze maatregelen worden vanaf de ondertekening van de agenda reeds opgepakt en zijn uitgewerkt vanaf afspraak 2.7.2.

2.7.1 Standaardisatie van regionale en landelijke inkoop

Gemeenten, aanbieders en het Rijk gaan de uitvoering van de regionale en landelijke inkoop optimaliseren door de maatregelen uit paragraaf 2.6 aan te vullen met afspraken over standaardisatie van inkoop, administratie, uitvoering

en verantwoording van jeugdzorg. Deze standaardisatie geldt voor alle vormen van zorg voor jeugdigen die gemeenten op grond van de (nog vast te stellen) ministeriële regeling onder het wetsvoorstel ‘Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen’ op regionaal of landelijk niveau zullen inkopen. Over deze regeling en het moment van inwerkingtreding worden in een volgende fase (2023) afspraken gemaakt met gemeenten en aanbieders. Aansluitend op de regeling stellen gemeenten, aanbieders en het Rijk in 2023 een meerjarig projectplan op met streefdata voor de nadere uitwerking en implementatie van onderstaande afspraken. Daarbinnen is te borgen dat gemeenten voldoende tijd hebben om te migreren naar de gewenste situatie en ruimte houden voor de verbinding van de jeugdhulp met het brede sociaal domein.

Afspraken:

- a. VNG en vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders stellen allereerst samen met het Rijk in een ministeriële regeling uniforme product- en dienstomschrijvingen vast voor de zorgvormen die op regionaal en landelijk niveau zullen moeten worden ingekocht. Inzet daarbij is een minimalisatie van het aantal productcodes. De ervaringen en inhoudelijke deskundigheid van professionals worden hierbij gebruikt om voorstellen aan te toetsen als ware een ‘professional-toets’;
- b. VNG en vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders maken parallel aan de vorige stap met het Rijk een landelijk geldende uniforme en standaardwijze van inkoop, contractering, administratieve afhandeling en verantwoordingseisen ten aanzien van de producten en diensten die op grond van de ministeriële regeling met zorgvormen op regionaal of landelijk niveau zullen moeten worden ingekocht. Voor de jeugdzorgvormen die

landelijk ingekocht worden geldt uiteraard dat VNG, aanbieders en het Rijk deze standaardisatie landelijk uitwerken;

- c. Partijen die betrokken zijn bij de werkstructuur in 2.5.2 ([zie paragraaf 2.5](#)) stellen minimale kwaliteitscriteria voor de zorg op. Deze kwaliteitscriteria zijn van toepassing op de zorgvormen die in de ministeriële regeling zijn opgenomen. Het organisatieonderdeel van de aanbieder dat de betreffende zorg biedt moet voldoen aan deze kwaliteitscriteria. In het verlengde hiervan onderzoeken VNG, jeugdhulpaanbieders en het Rijk of het in de rede ligt om waar mogelijk aan te sluiten bij het systeem dat geldt voor de aanbieders van Zvw- en Wlz-zorg (vergunningsplicht op grond van de Wet toetreding zorgaanbieders en plicht om aan kwaliteitstandaarden te voldoen op grond van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg);
- d. Nadat de productomschrijvingen, dienstomschrijvingen en kwaliteitscriteria onder b en c zijn opgesteld, gaat een onafhankelijke landelijke organisatie mede op basis daarvan landelijke tarieven uitwerken. Dit maakt het mogelijk dat gemeenten op termijn geen tarieven meer stellen, maar dat aanbieders inschrijven voor welk tarief zij de zorg kunnen leveren, met het landelijke tarief als maximum. Daarop vooruitlopend zal de amvb ‘Reële prijzen Jeugdwet’ stimuleren dat gemeenten en aanbieders hun prijzen opbouwen met gebruik van de in de amvb bepaalde kostprijselementen en zodoende bijdragen aan tariefdifferentiatie. Gemeenten en jeugdzorgaanbieders spreken af dat de tarieven worden geïndexeerd zoals afgesproken in de contractstandaarden Jeugd. Gemeenten en jeugdzorgaanbieders gaan gezamenlijk onderzoeken of er tot de tijd dat er maximumtarieven zijn vastgesteld een vereenvoudiging kan plaatsvinden van kostprijsonderzoeken zodat de

administratieve lasten voor gemeenten en jeugdzorg-aanbieders worden verminderd; Hierbij wordt actief ingezet op tariefdifferentiatie.

- e. In samenhang met de kwaliteitscriteria onder c worden triage- en verwijscriteria ontwikkeld voor producten en diensten onder b. Op grond van deze criteria kunnen verwijzers bepalen in welke situatie zij een zorgvorm inzetten. Hierbij is de inbreng van professionals leidend en worden ook ervaringsdeskundigen betrokken ([zie paragraaf 2.3 over lokale teams en toegang](#)).

Ter ondersteuning en/of invulling van de bovengenoemde vijf lijnen – die gepaard gaan met een zorgvuldig ingroeipad en ruimte bieden voor maatwerk en de verbinding naar het sociaal domein – gaan we ook aan de slag met onderstaande maatregelen.

2.7.2 Verdergaande standaardisatie van contracten en contractmanagement

De genoemde standaardisatie onder 2.7.1. geven we in de komende jaren onder andere invulling door landelijk de volgende stappen te zetten die zich niet beperken tot de regionaal en landelijk ingekochte jeugdhulp, maar ook deels lokaal ingekochte jeugdhulp kunnen omvatten:

- a. Voor de zogeheten niet-kernbedingen in contracten, zoals geschiktheids- en certificeringseisen en bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering, zijn landelijke standaarden in ontwikkeling en door de VNG in haar ALV van 2 december 2022 vastgesteld. Gemeenten en aanbieders committeren zich aan het gebruik van deze standaarden, zowel voor het jeugddomein als voor maatschappelijke ondersteuning;
- b. Nu de niet-kernbedingen zijn gestandaardiseerd maken gemeenten en aanbieders met ondersteuning van het Rijk stap voor stap werk van het landelijk standaardiseren van de zogeheten kernbedingen in contracten. Prioriteit is het harmoniseren van verantwoordingseisen waarbij er tevens op wordt ingezet dat deze van afdoende abstractieniveau zijn (geen microsturing op casusniveau) om de administratieve lasten maximaal te verminderen;
- c. Dit moet gebeuren in samenhang met een fundamentele minimalisatie van het huidige aantal van 3.800 productcodes. Partijen spreken af tot het landelijk vaststellen van een set aan productcodes;
- d. Het Rijk legt vervolgens de (reeds) ontwikkelde contractstandaarden vast in wetgeving;
- e. De implementatie van deze standaarden door gemeenten wordt vanaf 2023 gemonitord door het Ketenbureau, in opdracht van de stuurgroep i-Sociaal Domein waar het Rijk, VNG en zorgaanbieders lid van zijn. Voor de onder a) genoemde standaarden inzake niet-kernbedingen is hiervoor reeds een dashboard ontwikkeld. Dit dashboard wordt uitgebreid naarmate de standaarden zich verder ontwikkelen. Het Ketenbureau speelt een actieve rol in het implementeren van deze standaarden onder gemeenten en rapporteert aan de stuurgroep i-Sociaal Domein over de voortgang. Indien standaardisatie is vastgelegd in wetgeving en deze niet na het expireren van bestaande overeenkomst wordt opgevolgd zal het Rijk gemeenten of Jeugdregio's aanspreken in het kader van interbestuurlijk toezicht. Wat betreft contractering van jeugdzorg blijft de inzet van gemeenten en aanbieders dat wordt gestreefd naar langjarige contracten en partnerschap met aanbieders die in staat zijn de vernieuwing te realiseren die met de agenda wordt nagestreefd.

2.7.3 Verminderen administratieve lasten voor professionals: Tijdschrijven en microsturing stoppen

Professionals zijn veel uren per week kwijt aan verantwoordingsadministratie en dit is niet acceptabel.

- Om die reden hebben het Rijk, VNG, Jeugdzorg Nederland, de FNV en het CNV in juni 2020 het convenant 'Stoppen met tijdschrijven voor jeugd en opvoedhulp, jeugdbescherming en reclassering' ondertekend. De afspraken uit het convenant moeten vanaf 2023 landen in nieuwe contracten die gemeenten met aanbieders afsluiten. Als contractpartners daartoe wederzijds bereid zijn, kunnen zij ook bestaande contracten aanpassen;
- Bovengenoemde afspraken over vèrgaande standaardisatie gaan ook helpen om het vermijdbaar tijdschrijven terug te dringen. Professionals worden door gemeenten, aanbieders en het Rijk bij de uitwerking van deze afspraken betrokken;
- Zowel gemeenten als aanbieders onderschrijven het belang microsturing ten algemene te vermijden. Zeker waar het gaat op casusniveau: de beschikking dient de rechtspositie van de cliënt te beschermen en is geen financieel sturingsinstrument.

2.7.4 Vereenvoudiging inkoop door te blijven investeren in kennis en leren en ontwikkelen

Gemeenten, aanbieders en het Rijk investeren in het verbeteren van partnerschap tussen gemeenten en aanbieders bij de inkoop van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. De totstandkoming van een goede en op vertrouwen gebaseerde dialoog over de regiovisie, het benodigde zorglandschap, kwaliteit, continuïteit en (financiële) verantwoording is cruciaal voor de inperking

van uitvoeringslasten. We spreken af dat het Ketenbureau gedurende de looptijd van de Hervormingsagenda dit proces blijft ondersteunen via het delen van kennis, expertise en waar nodig bemiddeling.

2.7.5 Verdergaand onderzoek naar merites van de taakgerichte variant

Van de drie uitvoeringsvarianten voor de inkoop van jeugdzorg lijkt de taakgerichte variant naar huidig inzicht gepaard te gaan met de laagste administratieve lasten (mits standaarden gelden voor contracten tussen hoofd- en onderaannemers en administratieve afhandeling). Ook biedt deze variant op het oog meer mogelijkheden voor een lange-termijnpartnerschap tussen gemeenten en aanbieders, waarbij wordt aangenomen dat gemeenten beter kunnen sturen op kwaliteit en zorggebruik. Aan de basis van de taakgerichte variant liggen vooraf overeengekomen afspraken over budget en bekostiging ten grondslag, gekoppeld aan outcome-gerichte verantwoording. Er zijn echter ook vragen over hoe het hoofd- en onderaannemerschap wordt vormgegeven en de effecten van deze variant op de vrijgevestigde professionals alsmede hoe in deze variant de rechtsbescherming van de cliënt (afgeven beschikking) goed wordt geborgd. Omdat de potentiële meerwaarde van deze variant sterk afhankelijk is van de manier van toepassen, onderzoeken gemeenten, aanbieders en het Rijk de merites van de taakgerichte variant door in 2023 een business case te laten opstellen en de uitkomsten daarvan te wegen ten opzichte van de andere varianten. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van de ervaringen met taakgericht werken

van zowel gemeenten als aanbieders. Expliciete aandacht voor vrijgevestigde aanbieders is hierbij van belang. Dit alles laat onverlet dat gemeenten gebruik kunnen maken van de twee andere varianten.

2.7.6 Naleving

De jeugdzorg – zeker voor de meest kwetsbare groepen – moet beter worden georganiseerd en beschikbaarheid ervan moet beter geborgd worden. Dit is primair de verantwoordelijkheid van (netwerken van) zorgaanbieders, (samenwerkende) gemeenten en het Rijk vanuit haar stelselverantwoordelijkheid. Hierbij geldt het motto: lokaal wat kan en ten minste regionaal wat moet. Daartoe maken aanbieders en gemeenten in goed overleg samenwerkingsafspraken in de regio, waaraan individuele partijen over en weer gebonden zijn. De vrijblijvendheid voorbij. Daarbij maken partijen gebruik van de administratieve standaarden zoals beschreven in paragrafen [2.7.1](#), [2.7.2](#) en [2.7.7](#). De opvolging van de afspraken in voornoemde paragrafen maakt deel uit van de brede voortgangsmonitoring van de Hervormingsagenda.

Geschillencommissie sociaal domein

Gemeenten en aanbieders kunnen voor geschillen over de inkoop van jeugdzorg terecht bij de geschillencommissie Sociaal Domein.⁶⁵ Deze is bij uitstek bedoeld om in geval van individuele geschillen uitspraak te doen zodat een gang naar de rechter niet nodig is. De commissie baseert haar uitspraak op bestaande wet- en regelgeving. Partijen moeten aantonen contact te hebben gehad om te komen tot

een minnelijke schikking voordat zij een geschil aanhangig maken. De leden van de commissie worden benoemd door de VNG en brancheorganisaties (Jeugd en Wmo), met ondersteuning van Stichting de geschillencommissie.⁶⁶ De commissie doet bindende uitspraken en publiceert deze geanonimiseerd op haar website. De geschillencommissie is gestart op 17 april 2023.

Jeugddautoriteit (JA)/Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)

Stelselonderzoek: Het stelselonderzoek is breed van opzet en signaleert trends, ontwikkelingen en kenmerken in het jeugdstelsel, die effect hebben op de beschikbaarheid van verschillende vormen van jeugdzorg. Dan gaat het met name om de ontwikkelingen in het aanbod van en vraag naar jeugdzorg, de aansluiting van het aanbod op de vraag en de wijze van totstandkoming van overeenkomsten, uitgaande van de (toekomstige) wet- en regelgeving (zoals bepalingen omtrent regionale samenwerking en contractstandaarden alsook de amvb reële prijzen). Daarbij zal de NZa ook aandacht besteden aan (regionale) verschillen en waaraan de verschillen zijn toe te schrijven. De resultaten van het stelselonderzoek zijn openbaar en kunnen op die wijze bijdragen aan een goed inkoopproces en de beschikbaarheid van jeugdzorg. Aanbieders en gemeenten (inclusief gemeenteraden) kunnen deze gebruiken bij oplossen van inkoopgeschillen en voor het bepalen van de landelijk in te kopen zorgvormen. Indien in het kader van het stelselonderzoek zorgen ontstaan over de wijze waarop een gemeente of Jeugdregio invulling geeft aan haar verplichtingen op grond van de Jeugdwet, kan

⁶⁵ Informatiepagina Sociaal Domein - De Geschillencommissie Zorg. Dit is een afspraak uit het convenant 'Continuïteit jeugdzorg' dat VNG, BGZJ en Rijk in juli 2021 hebben ondertekend.

⁶⁶ De Geschillencommissie - De Geschillencommissie

de NZa daarover een signaal afgeven aan het ministerie van VWS en/of JenV, waarna de bewindspersonen interbestuurlijk toezicht kunnen inzetten.

Vroegsignalering: Als risico's ontstaan ten aanzien van de continuïteit van gespecialiseerde jeugdzorg, bijvoorbeeld als gevolg van een gebrekkige capaciteit en samenwerking, het niet hanteren van contractstandaarden of reële tarieven, dan kan in het kader van vroegsignalering de hulp van de Jeugddoorloopt/NZa worden ingeroepen. Om haar taak van vroegsignalering waar te maken, breidt de NZa het bestaande meldpunt uit, zodat ook zorgen over de beschikbaarheid van jeugdzorg kunnen worden gemeld. Een ieder kan een melding bij de NZa doen. De NZa stelt vervolgens vast of de melding valt onder de reikwijdte van de vroegsignaleringstaak. De JA/NZa kan in geval van continuïteitsrisico's bemiddelen en partijen stimuleren tot afspraken te komen. Als het risico voor de beschikbaarheid blijft bestaan, geeft de NZa zo nodig een signaal af aan het Rijk, waarbij aandacht wordt besteed aan de rol van de (samenwerkende)gemeenten en aanbieder(s).

Totdat de 'Wet Verbetering Beschikbaarheid' is ingevoerd, voert de Jeugddoorloopt (JA) stelselonderzoek uit en voert in het kader van vroegsignalering een landelijk dekkend Early Warning System in. Hierin werkt de JA al nauw samen met de NZa. Daarnaast gaat de NZa toezicht houden op de transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording bij aanbieders en gecertificeerde instellingen. Ook dit draagt bij aan de continuïteit van jeugdzorg.

Toezicht Rijk

Indien gemeenten of regio's in gebreke blijven bij het realiseren van toereikend specialistisch aanbod, zet het

Rijk stappen op de escalatieladder van het interbestuurlijk toezicht. Dat kan aangrijpen op regioniveau of individuele gemeenten.

2.7.7 Handreiking over tarieven en amvb 'Reële prijzen Jeugdwet'

- In het kader van het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' hebben VNG, BGZI, VWS, JenV en de Jeugddoorloopt in juli 2021 de '[Handreiking goede gesprek over tarieven](#)' opgesteld. Convenantpartijen roepen aanbieders en gemeenten op om voldoende ruimte te bieden om het goede gesprek met elkaar te voeren over de opbouw en totstandkoming van tarieven. In de handreiking staan onder andere aandachtspunten die betrekking hebben op de mogelijkheid en mate van tariefdifferentiatie, oftewel dat aanbieders conform zwaarte van zorg worden betaald. Voor de verfijning van de handreiking en de ontwikkeling van andere handvatten voor tarieven wordt op dit moment een kennis- en informatiepunt ingericht;
- Het Rijk wil dat gemeenten en aanbieders prijzen transparanter maken door het werken met kostprijsselecties voor te schrijven. Op deze manier dragen we ook bij aan tariefdifferentiatie. Daartoe dient het Rijk in 2023 de amvb 'Reële prijzen Jeugdwet' in bij de Tweede Kamer.

2.7.8 Verdergaande vereenvoudiging aanbesteding en beperking inkoopmethode 'open house'

Het Rijk verkent in 2023-2024 of en hoe de EU-aanbestedingsregelgeving aangepast dan wel zo ingeregeld kan worden dat het aanbesteden van zorg zo eenvoudig mogelijk kan. Rijk en VNG stimuleren in de tussentijd gemeenten het gebruik van de [handreiking SAS zonder EMVI](#). Sinds de invoering van de wet



‘Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet’ en de Wmo 2015 kunnen gemeenten bij het aanbesteden van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning gemakkelijker gebruikmaken van het zogenoemde ‘verlichte regime’. Door het veelvuldig gebruik van ‘open house’ als inkoopmethode is het aantal aanbieders fors gestegen en is het zorglandschap minder overzichtelijk geworden. Op basis van een nadere analyse gaat het Rijk na of het (mede gelet op het bepaalde in 2.7.9) opportuun is deze methode uitsluitend onder voorwaarden respectievelijk in bijzondere omstandigheden toe te passen en de wettelijke mogelijkheden daartoe te verkennen (gereed in 2024).

2.7.9 Versterking governance van het stelsel en bedrijfsvoering van aanbieders

In de praktijk zien we een groei van het aantal aanbieders waarbij gemeenten moeite hebben te sturen op het zorgaanbod en de borging van de kwaliteit. Ook zijn er signalen dat verdere professionalisering in de bedrijfsvoering van aanbieders nodig is. Onderstaande moeten bijdragen om deze negatieve effecten van marktwerking aan te pakken.

Afspraken:

a. Norm voor Opdrachtnemerschap

Gemeenten hebben in 2020 een [Norm voor opdrachtgeverschap](#) opgesteld. Gemeenten erkennen hiermee dat op onderdelen regionale en bovenregionale samenwerking essentieel is voor:

- De beschikbaarheid van de benodigde zorgfuncties;
- Een zorgvuldige transformatie van het zorglandschap, en
- Verminderde bureaucratie.

Aanbieders stellen aansluitend hieraan in 2023 een Norm voor Opdrachtnemerschap op. Hierin staat onder meer dat aanbieders zich verplicht conformeren aan de [Governance Code Zorg](#). Ook is hierin aandacht voor uitvoeringslasten die aanbieders zelf creëren en adequate archivering. De rol van aanbieders ten aanzien van regio’s wordt versterkt en verduidelijkt en er is aandacht voor de wijze waarop gemeenten en aanbieders hun opdrachtgever- en opdrachtnemerschap zodanig invullen dat specialistische expertise en die van de JGZ dichtbij de lokale teams is gepositioneerd ([zie 2.3.2](#)). In samenwerking met aanbieders verkennen gemeenten en het Rijk in 2023 hoe zij aanbieders kunnen ondersteunen bij de implementatie van deze Norm voor Opdrachtnemerschap.

b. Versterking financiële bedrijfsvoering jeugdhulp-aanbieders en gecertificeerde instellingen (GI’s)

Het Rijk heeft in het wetsvoorstel ‘Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen’ verplichtingen opgenomen ten aanzien van de bestuursstructuur en de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en GI’s.

Om meer inzicht te krijgen in de werking van het stelsel en collectief en lokaal te kunnen sturen op de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen bestaat bovendien behoefte aan een onafhankelijke autoriteit die:

- Inzicht heeft in de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg op het gehele terrein van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering door het doen van stelselonderzoek;
- Risico’s voor de beschikbaarheid van specialistische zorg voor jeugdigen eerder signaleert;
- Toezicht houdt op de naleving van de verplichtingen die gaan gelden voor jeugdhulpaanbieders en GI’s tot het

voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het realiseren van een openbare jaarverantwoording.

Het Rijk zal deze taken positioneren bij de NZa. Dit wordt geregeld met het wetsvoorstel ‘Wet taken zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein’ dat zal worden samengevoegd met het wetsvoorstel ‘Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen’ en in 2023 door het Rijk zal worden ingediend bij de Tweede Kamer.

c. Aanpak niet integere jeugdhulpaanbieders en voorwaarden winstuitkeringen

Met het wetsvoorstel ‘Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders’ introduceert het Rijk normen om niet integer gedrag bij jeugdhulpaanbieders te voorkomen en worden voorwaarden gesteld aan het uitkeren van winst door jeugdhulpaanbieders. Dit wetsvoorstel is op 21 oktober 2022 gepubliceerd voor internetconsultatie en zal naar verwachting in 2023 worden ingediend bij de Tweede Kamer. Ambitie is om het wetsvoorstel per 1 juli 2025 van kracht te laten zijn.

d. Rechtmatige uitvoering door aanbieders

Landelijk organiseert de VNG in 2023-2024 samen met het Rijk en aanbieders een ondersteuningsaanbod om gemeenten te helpen om in hun selectie, contractering en verantwoording te kunnen sturen op een rechtmatige uitvoering door aanbieders. Dit sluit aan op de wettelijke initiatieven die hierboven zijn genoemd en moet bijdragen aan het terugdringen van het verkeerd uitvoeren van de contractuele afspraken. Dit varieert van onbewuste fouten tot aan fraude waarbij met opzet de zorg tegen te hoge kosten niet of met een te lage kwaliteit wordt uitgevoerd.

2.8 Verbeteren inzicht in het functioneren van het jeugdstelsel met data en monitoring

Opgave:

Voor tijdig (bij)sturen en leren binnen het jeugdstelsel is het essentieel goed zicht te hebben op de ontwikkelingen binnen het stelsel en de inhoudelijke, kwantitatieve en financiële effecten van beleid en *best practices*. Het is ook belangrijk om te snappen wát er aan jeugdzorg wordt geleverd en aan wíe er jeugdzorg wordt geleverd om politiek en maatschappelijk het gesprek te voeren over wat jeugdzorg moet zijn. Er zijn op dit moment onvoldoende beschikbare, goede en tijdige data en informatie. In de huidige situatie wordt vanuit meerdere bronnen centrale data over het functioneren van het jeugdstelsel ontsloten. Door knelpunten in enerzijds de zeggingskracht, beschikbaarheid en toegankelijkheid van data(bronnen) en anderzijds het gebruik van data en monitoring, kan echter geen optimaal gebruik worden gemaakt van deze beschikbare data. Zo zijn landelijk dekkende bronnen over aantallen en uitgaven moeilijk te koppelen, onder meer door gebrek aan uniformiteit in gehanteerde indelingen en definities, worden verschillende bronnen niet centraal geanalyseerd en is de herkenbaarheid voor gemeenten in landelijke data onvoldoende.

De ambitie is te komen tot betere kwaliteit en beschikbaarheid van data en een betere landelijke integrale monitoring, die inzicht genereert in de werking van het jeugdstelsel over de jaren heen. De monitoring heeft als doel het functioneren van het stelsel in beeld te brengen op de doelen kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid. Daarnaast is het bedoeld om beter zicht te krijgen op de effecten van landelijk, regionaal en gemeentelijk beleid, zodat we op basis van feiten keuzes kunnen maken, we van onszelf en elkaar kunnen leren, beter kunnen bijsturen waar nodig en het stelsel beter beheersbaar kunnen maken. Gezien de verschillende doelen die aan de monitoring worden gesteld, moet worden bekeken of dit met één of meerdere instrumenten te realiseren is. Het gaat bijvoorbeeld zowel om leren als verantwoorden. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van data die reeds verzameld worden of met minimale administratieve lasten kunnen worden gegenereerd. De monitoring zal ook recht moeten doen aan de verschillende taken en verantwoordelijkheden van bijvoorbeeld Rijk (stelsel) en gemeenten (uitvoering).

Mede op basis van een behoefte-inventarisatie onder de verschillende partijen in het jeugdveld komen we tot de volgende bestuurlijke afspraken over te nemen maatregelen:



2.8.1 Landelijke monitor

Het Rijk committeert zich aan het verbeteren van de landelijke monitoring. Hiertoe verkent het Rijk in 2023 het beleggen van de landelijke monitoring bij een onafhankelijke partij.

2.8.2 Vaststellen indicatoren

Het Rijk en VNG committeren zich aan de vaststelling van een set indicatoren die nodig is voor adequate monitoring van het jeugdstelsel. De al in beeld gebrachte indicatoren door de werkgroep ‘Data & Monitoring’ zijn hiervoor de basis. Verder wordt wat betreft kwaliteit aansluiting gezocht met de werkorganisatie zoals beschreven in [2.4.2](#). De set indicatoren wordt begin 2023 in de coördinerende werkgroep (zie hoofdstuk 4 ‘governance en implementatie’) verder uitgewerkt en vastgesteld. Doorontwikkeling van de indicatoren vindt vervolgens continu plaats.

2.8.3 Verbeterde beschikbaarheid van financiële data met een verfijnde lv3-indeling

Een eerste stap in het verbeteren van het inzicht in het functioneren van het stelsel is de aanpassing van de indeling van de financiële informatie van gemeenten (lv3), waaronder de uitgaven aan jeugdzorg, die onlangs is doorgevoerd. Met deze aanpassing is vanaf 2023 voor de jeugdzorg inzicht in twaalf categorieën (taakvelden) in plaats van twee (zie box 1). VWS en BZK zijn in 2022 gestart met het bieden van een structuur om gemeenten te ondersteunen in de overgang naar de nieuwe taakvelden. Zo blijkt de aanpassing in de lv3-indeling niet voor alle gemeenten even gemakkelijk hanteerbaar (met name voor gemeenten die taakgericht financieren). BZK, VWS en VNG evalueren in 2023 de eerste uitvraag op basis van de nieuwe indeling om desgewenst te komen tot aanpassingen in de lv3-indeling in 2024.

Box 1: Huidige aanpassing lv3-indeling

Oud	Nieuw
6.2 wijkteams*	6.2 toegang en eerstelijnsvoorzieningen*
6.72 maatwerkdienstverlening 18-	6.72a jeugdhulp begeleiding 6.72b jeugdhulp behandeling 6.72c jeugdhulp dagbesteding 6.72d jeugdhulp zonder verblijf overig 6.73a pleegzorg 6.73b gezinsgericht 6.73c jeugdhulp met verblijf overig 6.74a jeugdhulp behandeling ggz zonder verblijf 6.74b jeugdhulp crisis / LTA / ggz-verblijf 6.74c gesloten plaatsing
6.82 geëscaleerde zorg 18-	6.82a jeugdbescherming 6.82b jeugdreclassering

* Niet alleen jeugd maar ook Wmo.

2.8.4 Verbinden van databronnen over aantallen en kosten

Het Rijk en VNG werken samen aan de verbinding van databronnen die in samenhang moeten worden gezien.

- Een eerste verbinding is tussen het Berichtenverkeer en de Beleidsinformatie Jeugd. VWS start in 2023 met de voorbereiding van de wetswijziging voor de wettelijke grondslag om de data uit het Berichtenverkeer centraal te ontsluiten voor het CBS, om hiermee het gebruik van het Berichtenverkeer voor de Beleidsinformatie Jeugd op termijn mogelijk te maken. Het gebruiken van het Berichtenverkeer, in eerste instantie in aanvulling op de huidige uitvraag van de Beleidsinformatie Jeugd bij

zorgaanbieders, zal tot een meer gedetailleerd inzicht op landelijk niveau leiden omtrent aantallen en kosten, waardoor meer verdiepende analyses mogelijk zijn. Op termijn zal dit bovendien leiden tot een verlaging van lastendruk bij aanbieders, doordat het CBS bepaalde data dan niet meer bij aanbieders hoeft op te vragen. Door de verbinding van deze twee databronnen neemt ook de herkenbaarheid van landelijke data voor gemeenten en aanbieders toe;

- Tegelijkertijd committeren VNG en aanbieders zich aan de vereiste inspanningen ter verbetering van de kwaliteit van de data uit het Berichtenverkeer, hetgeen een voorwaarde is voor het centraal ontsluiten van deze data.

Op ieder van de knelpunten ten aanzien van de kwaliteit van data, zoals met onderzoek door het CBS in kaart gebracht⁶⁷, dienen stappen te worden gezet om deze weg te nemen, zoals bijvoorbeeld het uniformeren van productcodes voor zorg.⁶⁸ Hierbij zal door VNG en aanbieders ook worden nagedacht over tussenoplossingen als problemen niet meteen kunnen worden weggenomen (bijvoorbeeld door uitfasen bestaande afspraken als gevolg van meerjarige contracten);

- Een tweede verbinding is de aansluiting van de Beleidsinformatie Jeugd en Iv3, ofwel het jeugdhulpgebruik dat aanbieders registreren en de kosten hiervoor die gemeenten registreren. Hiertoe verkent het Rijk in 2023, samen met het CBS en de VNG, de mogelijkheden voor een detaillering van de gehanteerde categorieën in de Beleidsinformatie Jeugd. De aansluiting van de twee databronnen vraagt verder om samenhang met de mogelijke aanpassingen in de Iv3-indeling die volgt uit de evaluatie;
- Door de indeling van zorgsoorten (de zorgvormen vs. de taakvelden) in beide databronnen beter op elkaar aan te sluiten kunnen de verschillende bronnen worden vergeleken en kan op termijn de datakwaliteit van beide bronnen worden verbeterd. Daarnaast biedt een detaillering van gehanteerde categorieën in de Beleidsinformatie jeugd meer herkenbaarheid van de data voor gemeenten en aanbieders.

2.8.5 Centrale en integrale data-infrastructuur en een gelijk speelveld

- Het Rijk en VNG borgen een centrale, integrale data-infrastructuur voor het technisch en operationeel kunnen verbinden van landelijk dekkende databronnen met data op persoonsniveau in de jeugdzorg aan databronnen met gegevens over aanpalende domeinen en aan databronnen in de jeugdzorg op lokaal en regionaal niveau. Dit wordt gedaan ten behoeve van een rijker en integraal perspectief op landelijk en regionaal niveau. Thans wordt deze rol vervuld door het CBS;
- Rijk en VNG bespreken in 2023 met het CBS in welke mate het CBS in deze behoeften kan voorzien;
- Daarnaast verkent de VNG in 2023 de behoefte en mogelijkheden voor het faciliteren van gelijke toegang tot microdata en maatwerkverzoeken van het CBS voor alle gemeenten. Dit gebeurt ten behoeve van een gelijk speelveld voor gemeenten en aanbieders, ongeacht grootte en financiële positie van individuele gemeenten.

2.8.6 Een datagedreven stelsel

VNG en gemeenten committeren zich aan het versterken van expertise en kennis voor *datagedreven* werken en *datagedreven* leren bij gemeenten en aanbieders – het duiden en toepassen van data – met als doel een beter inzicht in wat werkt in het jeugdbeleid. Hierbij wordt aangesloten bij de Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS), de ophanden zijnde VNG Datastrategie en VNG Verenigingsstrategie 2030.

Zo veel mogelijk worden de acties om meer *datagedreven* te gaan werken vanuit deze programma's ingezet, om de complexiteit van de opgave het hoofd te bieden en dataverantwoord in te zetten. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van reeds bestaande wijzen van dataverzameling om de administratieve lastendruk niet te verhogen. Hierbij wordt gedacht aan het efficiënt gebruik en hergebruik van data met betrekking tot bijvoorbeeld wachttijden en zorgpaden, maar ook het ondersteunen van gemeenten hoe de data te gebruiken voor het maken en evalueren van beleid(sinterventies). Afspraken en voorzieningen voor het uitwisselen en ontsluiten van data worden op termijn ondergebracht in het federatief datastelsel, zoals genoemd in de IBDS.

⁶⁷ Knelpunten liggen bij het koppelen van berichten uit het Berichtenverkeer, de vele landelijke en regionale productcodes, het niet gebruiken van bepaalde soorten berichten uit het Berichtenverkeer en de onvolledigheid van het Berichtenverkeer; niet alle jongeren met jeugdzorg worden hierin vastgelegd.

⁶⁸ [Vooronderzoek gebruik iJW-berichten voor statistiek \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/onderzoek-en-publicaties/2023/01/vooronderzoek-gebruik-ijw-berichten-voor-statistiek)



3

Financiële afspraken Hervormingsagenda

- In dit hoofdstuk en de bijbehorende bijlagen staan de financiële afspraken die het Rijk en gemeenten over de Hervormingsagenda hebben gemaakt. Rijk en gemeenten bepalen de financiële kaders voor de maatregelen uit de Hervormingsagenda vanuit hun specifieke taak en verantwoordelijkheid in het stelsel;
- Rijk en gemeenten zijn, vanuit te onderscheiden rollen maar in een gedeelde verantwoordelijkheid, gecommitteerd aan het realiseren van een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdzorgstelsel;
- De voorliggende Hervormingsagenda met voornemens en maatregelen tot en met 2028 vormt daarvoor de basis;
- Beide partijen erkennen dat dit een bijzonder grote opgave is die veel van hen en van andere bij de uitvoering betrokken partijen vraagt, ook in de context van de maatschappelijke en economische actualiteit.

Een structureel beter financieringsmodel voor de jeugd

- Rijk en gemeenten zijn beiden van mening dat de huidige financieringssysteem voor het jeugddomein niet houdbaar is en niet goed past bij de interbestuurlijke verhoudingen in het jeugddomein. Daarom gaan we samen voortvarend aan de slag met een beter passend en bestendig financieringsmodel, waarin sturingsmogelijkheden, medebewind/beleidsvrijheid, financiële verantwoordelijkheden en de wijze van financieren in balans zijn;
- Een nieuw financieringsmodel moet meer duidelijkheid en voorspelbaarheid voor beide partijen bieden, een passende verdeling van risico's weerspiegelen, en voorkomen dat financiële discussies de inhoudelijke domineren. Ook moet rekening worden gehouden met de toekomstige (en bijbehorende) bekostiging van de

jeugdbescherming, zoals deze wordt uitgewerkt in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming;

- Uitgangspunt is dat de financieringssysteem ondersteunend is aan de inhoudelijke beweging van de Hervormingsagenda die Rijk en gemeenten gezamenlijk beogen. Er wordt lering getrokken uit andere modellen, we maken gebruik van de aparte raming voor Wmo- en jeugdzorguitgaven van het CPB en werken slagvaardig aan de verdere opbouw van goede en tijdige data-voorziening op macro- en microniveau;
- Dit nieuwe model wordt uitgewerkt in samenhang met de voorgenomen vernieuwing van het financieel en interbestuurlijke instrumentarium zoals aangekondigd in het coalitieakkoord. De [contourennota van 11 juli 2022](#) beschrijft de stappen die het huidige kabinet wil zetten om te komen tot een nieuwe financieringssysteem, op korte en langere termijn, en schetst een aantal vertrekpunten hiervoor. Centraal hierbij staat een goede balans tussen financiën voor medeoverheden en de taken waar zij voor staan, met meerjarige stabiliteit en helderheid over hun meerjarig financieel kader. Daarnaast dient het financieel en interbestuurlijk instrumentarium, specifiek het uitkeringsstelsel richting medeoverheden, beter aan te sluiten op taken en de wettelijke kaders van waaruit die taken worden toebedeeld.

Maatregelen Hervormingsagenda gericht op verbetering jeugdzorg en financiële beheersbaarheid van de uitgaven

- Vertrekpunt voor de Hervormingsagenda is het advies van de Commissie van Wijzen. De hierin opgenomen structurele besparing van €1 mld. vanaf 2027 vormt de financiële doelstelling;

- De maatregelen zoals opgenomen in deze gezamenlijke agenda zijn zo goed als mogelijk kwantitatief gevalideerd ([zie bijlage 2](#)). Voor een deel van de maatregelen (ruim €650 mln.) is overeenstemming over de mogelijke haalbaarheid van deze maatregelen. Voor de overige circa €380 mln. is de raming van een aantal voornemens en maatregelen met meer onzekerheden omgeven met betrekking tot de opbrengst en uitharding daarvan. Specifiek geldt dat er overeenstemming is dat het Rijk met ondersteuning van gemeenten een nadere afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht vaststelt, wat in belangrijke mate dit laatste deel van de besparing moet realiseren. We nemen de invulling hiervan voortvarend ter hand;
- Beide partijen spannen zich volledig en gezamenlijk in om de afgesproken voornemens en maatregelen in de Hervormingsagenda in gang te zetten en uit te voeren en ook anderszins beleid te voeren om de financiële doelstelling van de agenda te realiseren;
- Met de uitvoering van de agenda zijn transitiekosten en investeringen voor de uitvoering van maatregelen gemoeid. Deze maken onderdeel uit van het totale meerjarige financiële kader dat is afgesproken. Voor een deel van deze transitiekosten en investeringen verloopt financiering via het gemeentefonds en voor een deel via begroting VWS. In bijlage 2 staat de verdeling hiervan;
- Voor 2024 en 2025 stelt het Rijk respectievelijk €89 mln. en €196 mln. extra beschikbaar ten opzichte van het advies van de Commissie van Wijzen. De extra tijd die het sluiten van dit akkoord heeft gekost en de aanpassing van regelgeving die nodig is zijn mede de aanleiding hiervoor. Met deze extra middelen wordt het ingroeipad van de besparingsreeks verzacht;

- De in het coalitieakkoord opgenomen aanvullende besparing in het kader van de Jeugdwet van structureel €511 mln. is voor rekening en risico Rijk en valt buiten de Hervormingsagenda. Gemeenten zullen hun medewerking verlenen waar dat nodig is, aan de uitvoering van de betreffende maatregelen. Deze zijn anders dan en in aanvulling op de voornemens en maatregelen in de Hervormingsagenda. Ook dienen de maatregelen tijdig duidelijk en uitvoerbaar te zijn. Vinden de maatregelen geen of onvoldoende doorgang, en worden de kosten voor gemeenten daardoor niet lager, dan worden gemeenten daarvoor via het gemeentefonds gecompenseerd;
- Hierover wordt duidelijkheid gegeven uiterlijk in het voorjaar van T-1 van het jaar waarin de aanvullende besparingen zijn opgenomen. Omdat provincies de wettelijke toezichtstaak vervullen zal het ministerie van BZK gaan overleggen met de provinciale toezichthouders om een werkbare afspraak te maken over de gemeentelijke begroting en de aanvullende besparingen uit het coalitieakkoord. Concreet zal het ministerie van BZK de afspraak voorleggen aan de provinciale toezichthouders dat gemeenten in de meerjarenraming van de begroting rekening mogen houden met een besparing van €500 mln. in 2025, €500 mln. in 2026 en vanaf 2027 €511 mln. structureel als gevolg van maatregelen die het Rijk zal uitwerken. Onderbouwing hiervoor is dat het realiseren van de aanvullende besparing van structureel €511 mln. een Rijksverantwoordelijkheid is. Het Rijk draagt het budgettaire risico ingeval (een deel van) deze maatregelen geen of niet tijdig doorgang vinden.

Monitoring van de Hervormingsagenda (verkeerslicht/vangrail)

- De financiële maatregelen dienen te worden voorzien van een implementatieplan op basis van de taakverdeling in de Hervormingsagenda. Op basis hiervan wordt de monitor ingericht;
- Om gaandeweg zicht en grip te houden op voortgang en effecten van de gemaakte afspraken in de Hervormingsagenda wordt vanaf 2023 een jaarlijkse monitor opgesteld op basis van beschikbare en aanvullende data die wordt verzameld. Deze monitor wordt gaandeweg doorontwikkeld;
- De voortgang wordt jaarlijks bestuurlijk besproken. Wijkt de voortgang van de inspanningen dan wel de financiële effecten significant af van wat is afgesproken, dan wordt bestuurlijk besloten over uit te voeren beheersmaatregelen. Deze maatregelen moeten uitvoerbaar zijn en er moet rekening gehouden worden met effecten op andere terreinen. Er kunnen diverse oorzaken zijn voor afwijkingen zoals niet geleverde inspanningen, gebrekkige keuzes dan wel uitvoering, aangescherpte of nieuwe ramingsinzichten en autonome ontwikkelingen. De monitor dient ook om van te leren en bij te sturen waar nodig en mogelijk;
- Met deze afspraken over monitoring wordt zo goed mogelijk voorkomen dat een risico resteert naar de toekomst toe en problematiek wordt doorgeschoven. Eventuele tegenvallers moeten tijdig inzichtelijk worden gemaakt, zodat beide partijen direct noodzakelijke maatregelen kunnen nemen. Bij het bijsturen wegen het Rijk en gemeenten telkens zowel het belang van de kwaliteit van zorg als het belang van de beheersbaarheid mee;

- De ontwikkeling en de uitvoering van de monitor Hervormingsagenda en de bijbehorende periodieke rapportages worden bij een onafhankelijke partij belegd en de monitor dient ook als input voor de deskundigencommissie. Op basis van het doel, de kaders en de te zetten stappen is een taakopdracht voor een nader te bepalen onafhankelijke partij opgesteld. Aan deze taakopdracht wordt een basisset indicatoren toegevoegd waarmee de voortgang van de afspraken in de Hervormingsagenda inzichtelijk wordt gemaakt. [Zie bijlage 4](#) voor de randvoorwaarden van de indicatoren en voorbehouden bij de basisset.

Deskundigencommissie en inspanningen van beide partijen

- Conform het advies van de Commissie van Wijzen wordt een commissie van deskundigen ingesteld die een zwaarwegend advies zal geven aan het bestuurlijk overleg ten aanzien van de uitvoering van de maatregelen en de gepleegde inspanningen, mede in relatie tot de uitgavenontwikkeling ('mid-term review');
- De commissie wordt gevraagd in januari 2025 en januari 2028 een advies te formuleren, in aanvulling op de jaarlijkse bestuurlijke overleggen op basis van de monitor;
- De commissie adviseert ten aanzien van de uitvoering van de Hervormingsagenda 2023-2028 op het volgende:
 - Beoordeelt of de beweging in het stelsel die partijen met elkaar willen maken door de uitvoering van de voornemens en maatregelen wordt gerealiseerd. Het gaat hierbij enerzijds om een beweging naar een inhoudelijke verbetering van (de uitvoering van) het stelsel en anderzijds een beweging naar een financieel houdbaar stelsel;

- Beoordeelt gegeven de afspraken in de Hervormingsagenda de inspanningen van Rijk en gemeenten en de bijbehorende (structurele) opbrengsten, zowel landelijk, regionaal als voor een representatieve steekproef van gemeenten. Daarbij besteedt de commissie ook aandacht aan mogelijke knelpunten en de inspanningen van andere partijen die van belang zijn voor de uitvoering van de Hervormingsagenda;
- Signaleert tevens relevante ontwikkelingen die van belang zijn voor de ontwikkeling (van de uitvoering en kosten) van het jeugdhulpstelsel. Daarbij gaat het onder meer om maatschappelijke en economische ontwikkelingen zoals toenemende druk op bestaanszekerheid en het mentale welzijn van jeugdigen;
- Alle voornemens en maatregelen samen hebben invloed op de feitelijke uitgavenontwikkelingen; de effecten van de afzonderlijke voornemens en maatregelen zijn gaandeweg moeilijk te onderscheiden op de totale uitgavenontwikkeling. Daarom beziet de commissie vooral de ontwikkeling van de totale uitgaven ten opzichte van het meerjarig financieel kader ([zie bijlage 1](#));
- Daarnaast past de commissie de volgende principes toe:
 - Gemeenten en Rijk zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de maatregelen waarop zij kunnen sturen conform hetgeen daarover is afgesproken in de Hervormingsagenda. Indien zij dit niet of niet geheel doen dan ligt het financiële risico naar rato van geleverde inspanning hiervoor bij henzelf;
 - Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet;
 - Gemeenten dragen de financiële verantwoordelijkheid voor bovenwettelijke initiatieven;
 - Onvoorziene omstandigheden en autonome groei vallen onder verantwoordelijkheid van het Rijk.
- Brengt op basis van hierboven genoemde kader advies uit over hoe om te gaan met een uitgavenontwikkeling die afwijkt van het overeengekomen meerjarig financieel kader. Het kan hierbij gaan om voorstellen voor bijsturing of anderszins te treffen maatregelen en/of wie verantwoordelijk is voor het dekken van eventueel ontstane tekorten, conform artikel 108 van de Gemeentewet. De commissie betreft bij dit advies nadrukkelijk:
 - De verwachte aparte raming voor Wmo- en jeugdzorguitgaven van het CPB;
 - De mate waarin aanpassing van de (verdere oploop naar de) structurele reeks aan de orde is;
 - De eventuele compensatie voor de jaren waarop het advies betrekking heeft (vanaf 2023);
 - De staat van de gemeentefinanciën en de impact van het jeugddossier op de bredere gemeentelijke dienstverlening.



4

Governance en implementatie



De opgaven in deze Hervormingsagenda vereisen structurele aanpassingen in het stelsel en diepgaande veranderingen in doen en laten in de praktijk, alsmede in de relatie tot andere domeinen als het onderwijs, de volwassenenzorg en de bestaanszekerheid. Beide zijn van gelijk belang en bij de implementatie van de afspraken moeten ze hand in hand gaan.

De essentie van de verandering die de Hervormingsagenda teweeg moet brengen gaat over blijvend leren en ontwikkelen. Deze agenda is noch het begin – want we zijn al aan de slag – noch het eindpunt; het is een stevig pad dat we met elkaar ontwerpen. We hebben samen een grote transitie door te maken. De Hervormingsagenda versnelt, verspreidt en verdiept dit pad en geeft bovenal ruimte aan het vakmanschap van professionals, gemeenten, jeugdzorgaanbieders en de jeugdhulpregio's. Om dat te kunnen doen moet in de praktijk aandacht, tijd en ruimte zijn om op een nieuwe manier te leren en wat geleerd is toe te passen. Dit vraagt iets van alle betrokken partijen, vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Daarbij is ook van belang dat de opgaven lokaal, regionaal en landelijk in onderlinge samenhang worden opgepakt.

Deze agenda kent een veelomvattend overzicht aan maatregelen en initiatieven met onderlinge afhankelijkheden en een relatie naar andere domeinen. Veel maatregelen grijpen diep op de bestaande praktijk in en vragen om fundamentele veranderingen. Daarmee is terdege rekening te houden. De in de agenda opgenomen initiatieven betreffen beleidsintenties en behoeven na vaststelling van de agenda verdere uitwerking, ook met betrokkenheid van partijen buiten de Vijfhoek. Duidelijk is dat dit een enorme opgave is. Om die reden is er bewust gekozen voor een agenda met een looptijd tot 2028.

In dit hoofdstuk staat hoe we tot aan 2028 aan de slag gaan. We bouwen daarbij voort op ervaringen die we de afgelopen jaren hebben opgedaan met onder andere het programma 'Zorg voor de Jeugd'. Zo brengen we focus aan om resultaten te boeken en tegelijkertijd de samenhang te bewaken. We hebben daarnaast geleerd dat het noodzakelijk is een heldere taak- en rolverdeling tussen de spelers vast te stellen en elkaar ook op die verantwoordelijkheden aan te spreken, waarbij voor het jeugdveld geldt dat een aantal partijen hierbij vooralsnog ondersteund moet worden om hun taak en rol die volgt vanuit de opgave in het kader van de Hervormingsagenda goed te kunnen invullen. In dit hoofdstuk gaan we in op hoe we de eerste stappen voor de implementatie van de maatregelen en de bijbehorende governancestructuur op hoofdlijnen vorm willen geven. We sluiten af met enkele woorden over proces, planning en monitoring.



4.1 Veranderstrategie

Om de beoogde veranderingen te kunnen realiseren zetten partijen de komende jaren in op ‘anders denken’ en ‘anders doen’. Het is belangrijk dat we jeugdigen (en hun gezin en naasten) nog meer centraal zetten in alles wat we doen. Dat we nog beter luisteren naar en aansluiten bij hun behoeften. Dat we zorgen voor een meer integrale aanpak, waarbij we niet alleen kijken naar de jeugdige zelf, maar ook de gezinssituatie en eventuele problematiek op bijvoorbeeld het terrein van het onderwijs, de bestaanszekerheid en wonen. Dat we hulp bieden op basis van de meest recente inzichten. En dat we alleen (jeugd)hulp bieden als dit de meest effectieve en passende oplossing is.

Deze andere manier van denken moet ook leiden tot een andere manier van doen. Dit vraagt iets van alle betrokken partijen, ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Het is aan de branche-/koepelorganisaties om hun leden/achterban hierin mee te nemen. Bijvoorbeeld met trainingen en handreikingen. Het is aan overheden om te zorgen voor passende wet- en regelgeving en heldere financiële afspraken. Per thema stellen we een plan op met een verander-aanpak en hoe we deze uitvoeren. In het traject ‘Kwaliteit en blijvend leren’ wordt de verbinding gelegd. Daar werken partijen samen aan een cyclus waarin leren en verbeteren vanzelfsprekend wordt. In deze plannen nemen we ook de fasering tot 2028 nadrukkelijk mee.

Een andere manier van denken en doen is niet van deze op de andere dag geregeld. Het vraagt bovendien om een continue investering.



4.2 Belangrijke rol voor jeugdigen, hun gezin en naasten

De implementatie van de Hervormingsagenda kan alleen maar slagen als alle partijen samenwerken aan een gemeenschappelijke opgave en hun verantwoordelijkheid hierin pakken. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor jeugdigen, het gezin en naasten. Voor hen moet het merkbaar beter worden. Jongeren moeten sneller de juiste zorg op de juiste plek ontvangen.

Het is belangrijk dat jongeren, ouders en naasten volwaardig meedoen in dit traject en dat we hun perspectief meenemen in de uitwerking van de maatregelen in de Hervormingsagenda. Dat doen we op verschillende manieren:

- Vertegenwoordigers van jeugdigen, ouders en naasten sluiten aan bij landelijke overleggen in het kader van de Hervormingsagenda en delen hun praktijkervaring;
- Het OZJ ontwikkelt samen met jeugdigen, ouders en naasten een zogenoemde leefwereldtoets die partijen op lokaal en regionaal niveau kunnen gebruiken. Hiermee willen we ervaringen van jeugdigen en ouders ophalen én toetsen of de maatregelen leiden tot zichtbare verbeteringen in hun leefwereld. Deze (kwantitatieve en kwalitatieve) informatie verzamelen we periodiek op een systematische manier en bespreken deze in ieder geval op landelijk en regionaal niveau;
- In de leefwereldtoets krijgen de ‘Big 5’ een plek. Zo toetsen we of ondersteuning en zorg goed aansluiten op de leefwereld van jeugdigen, ouders en naasten.⁶⁹ We willen de leefwereldtoets kunnen gebruiken voor verschillende doelgroepen, zoals jeugdigen met beperkingen/chronische aandoeningen en jeugdigen met mentale problemen;
- We nemen de resultaten van de leefwereldtoets serieus. Tijdens het ontwikkelen van de leefwereldtoets maken we dit concreet en bepalen we welke consequenties aan de uitkomsten van de leefwereldtoets zouden moeten worden verbonden;
- De cliëntervaringsonderzoeken die gemeenten en aanbieders uitvoeren geven een beeld van de door jeugdigen en hun ouders ervaren kwaliteit van hulp op regionaal en gemeentelijk niveau. Deze informatie verrijkt landelijke data en draagt bij aan leren, verbeteren en indien nodig bijstellen van beleid;⁷⁰
- De verzamelde informatie dient tevens als input voor de deskundigencommissie.

⁶⁹ De ‘Big 5’ zijn: (1) support, (2) wonen, (3) school en werk, (4) inkomen, (5) welzijn. Zie voor een nadere toelichting [De Big 5 voor een stevige basis – Stichting ExpEx](#).

⁷⁰ Op de samenstelling van deze onderzoeken ervaringsdeskundigen meedenken.

4.3 Implementatielijnen Hervormingsagenda

Uit hoofdstuk 2 destilleren we zes implementatielijnen waarin de afspraken in samenhang worden uitgewerkt en uitgevoerd.

Deze implementatielijnen zijn geen projecten van dezelfde grootte; er zijn verschillende partijen bij betrokken en de aanpak en uitvoering zullen verschillend zijn. Per implementatielijn ontwikkelen we – voor zover deze nog niet beschikbaar is – een plan van aanpak waarin we rekening houden met benodigde voorbereidings- en implementatietijd, de benodigde capaciteit, de haalbaarheid in de uitvoeringspraktijk en prioriteitsstelling en fasering, zie boven. Waar mogelijk zetten we de implementatie met kracht voort (denk aan afbouw residentiële zorg). Navolgend een eerste nog globaal overzicht van de onderscheiden implementatiethema’s en de eerste uitwerkingsinitiatieven. Na vaststelling van de agenda vormt dit vertrekpunt voor de verdere uitwerking.

Opgave 1

Afbakenen en verduidelijken wat jeugdzorg is (paragraaf 2.1)

Wie	Eerste stappen
A. Het Rijk bakent de reikwijdte van de jeugdhulpplicht af in de wet en scherpt de wettelijke verplichting ten aanzien van de pedagogische basis en basisvoorzieningen aan. Deze wetgeving wordt lokaal geïmplementeerd. Rijk en VNG voorzien vooruitlopend hierop in een handreiking begrenzing van de reikwijdte Jeugdwet in lokale regelgeving (verordening en beleidsregels) zodat gemeenten dit reeds lokaal kunnen implementeren. B. VNG, Rijk en NJi werken samen aan de ondersteuning van gemeenten bij het versterken van de pedagogische basis en het voeren van een preventief jeugdbeleid. Inclusief de inzet van JGZ-uitvoerders en de wijze van het overleg met samenwerkingspartners hierover. C. Het Rijk initieert de maatschappelijke dialoog en verbindt deze met andere relevante initiatieven. Zij werkt daarbij samen met VNG/gemeenten, aanbieders, professionals en cliënten, maar ook met organisaties als RvS en (andere) experts op dit terrein.	A. Het Rijk bereidt een wetsvoorstel voor, dat in het najaar van 2024 wordt ingediend bij de Tweede Kamer. B. NJi stelt een handreiking op over de pedagogische basis in de eerste helft van 2023 en er wordt tijdens de looptijd van de HA kennisuitwisseling met en tussen gemeenten georganiseerd. C. Deze maatschappelijke dialoog loopt gedurende de looptijd van de Hervormingsagenda. Het Rijk brengt in beeld welke initiatieven reeds lopen en hoe deze initiatieven elkaar kunnen versterken. Het Rijk geeft opdracht voor het opstellen van een plan van aanpak voor het voeren van de maatschappelijke dialoog, dat in de zomer van 2023 gereed moet zijn. Er wordt een begeleidingsgroep ingericht met diverse experts die meedenken in het traject met betrekking tot de maatschappelijke dialoog.



Opgave 2

Stevige lokale teams (incl. een steviger verbinding aan aanpalende domeinen) en toegang (paragraaf 2.2 en 2.3)

Wie	Eerste stappen
I. Stevige lokale teams VNG/gemeenten is/zijn trekker van deze opgave (onder andere convenant 'Stevige lokale teams', inrichten van een implementatie- en ondersteuningsprogramma en monitoring). Zij werkt voor deze opgave nauw samen met partijen als Associatie Wijkteams, gemeenten, het Samenwerkingsplatform Sociaal Domein, SBJ, cliënt- en brancheorganisaties, het ministerie van VWS, kennisinstituten en partijen uit de brede sociale basis. Tevens komt er een verbinding met het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. II. Verbinding met aanpalende domeinen Waar mogelijk, sluiten we aan bij reeds gemaakte afspraken, bijvoorbeeld in het kader van akkoorden. Daar waar nog geen (niet-vrijblijvende) afspraken zijn, maken we die. A. De gemeente wijst een coördinator aan in die gevallen waarin parallel aan jeugdhulp hulp vanuit andere domeinen aangeboden wordt (Participatiewet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en domein wonen alsmede (volwassenen)zorg op basis van de Wmo 2015, Zvw of Wlz) om de problemen gelijktijdig, integraal en bij de bron aan te pakken. Het Rijk past zo nodig de Jeugdwet aan om de aanwijzing van een coördinator te verduidelijken. B. Rijk, VNG en betrokken partijen werken uit hoe betere samenwerking tussen de jeugdhulp en de volwassenen-ggz kan worden gerealiseerd. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij en voortgebouwd op hetgeen in IZA is afgesproken. C. Het Rijk werkt aan een landelijke norm voor de basisondersteuning in het kader van Passend onderwijs. Deze landelijke norm geeft aan welke onderwijsondersteuning elke school minimaal moet kunnen bieden aan de leerling. D. Het Rijk werkt aan het programma 'School en omgeving' voor kansengelijkheid. E. Gemeenten, onderwijs, opvang en zorg zorgen gezamenlijk voor een meer collectief aanbod van ondersteuning en zorg in het onderwijs en de opvang. Het Rijk zorgt ervoor dat de noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving worden gerealiseerd. F. Het Rijk zet met verschillende programma's en investeringen in op verbeteringen van bestaanszekerheid. Gemeenten leggen betere verbindingen in de uitvoering van maatregelen in het brede sociaal domein, zodat deze ook maximaal effect sorteren in gezinnen.	I. Stevige lokale teams De VNG richt in 2023 een implementatie- en ondersteuningsprogramma in dat is gericht op het sociaal domein (jeugd en volwassenen). Tegelijkertijd en in samenhang werkt zij aan de ontwikkeling van het convenant 'Stevige lokale teams' (zie 2.3.1). Onderdeel hiervan is een kader voor domein-overstijgend werken, speciaal gericht op jeugd- en gezinsproblematiek. Verder zal het kader ook de samenwerking tussen stevige lokale teams en gespecialiseerde jeugdhulpaanbieders nader uitwerken (onderdeel van de norm van opdrachtgeverschap). Het voortouw hiervoor ligt bij de BGZJ. Daarnaast wordt een kwaliteitskader voor het doen van een brede analyse ontwikkeld. Het voortouw hiervoor ligt bij BGZJ en de SBJ. Met beide trajecten wordt gestart in 2023. VNG en LHV zetten in op sterkere samenwerking. VNG en VWS zetten in op bredere inzet van jeugdconsulenten bij de huisarts. Daarnaast gaan de VNG en het Rijk samen met BGZJ en SBJ in 2023 verder met het versterken van de uitvoeringspraktijk gericht op het versterken van de samenwerking met informele steunfiguren. Verder zetten de VNG en gemeenten in op de verwijzing naar gecontracteerd aanbod. Tenslotte wordt ingezet door de VNG/ gemeenten (samen met VWS en cliëntorganisaties) in 2023 en 2024 (met uitloop naar 2025) op verbeteracties gericht op ondersteuning van jeugdigen met een levenslange en levensbrede beperking. II. Verbinding met aanpalende domeinen A. Het Rijk heeft op 30 januari 2023 het wetsvoorstel 'Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein' (Wams) bij de Tweede Kamer ingediend. B. Rijk, VNG en betrokken partijen werken uit hoe betere samenwerking tussen de jeugdhulp en de volwassenen-ggz kan worden gerealiseerd, opdat in de gezinscontext vanuit een gedeelde visie integrale zorg kan worden geboden. C. De norm wordt ontwikkeld in verschillende stappen, waarbij de eerste een ontwikkeling op drie ondersteuningsgebieden is (lezen/spellen en dyslexie, meer- en hoogbegaafdheid, en leergedrag). D. Dit jaar is gestart op 127 plekken, de komende drie jaar wordt het programma uitgebreid en in het voorjaar van 2023 komen de eerste resultaten van onderzoek en monitoring beschikbaar. E. Afspraken hierover worden nader uitgewerkt in de verbindingroute opvang, onderwijs en zorg die in 2023 beschikbaar is. F. Bij de inrichting van het kader voor domeinoverstijgend werken wordt door gemeenten gebruik gemaakt van c.q. aangesloten op de doorbraakmethode en andere succesvolle voorbeelden van domeinoverstijgend werken. Het Rijk en de VNG maken als onderdeel van het bestuurlijke kader afspraken over de bekostiging. Hierbij wordt gekeken naar alternatieve bekostiging, zoals een revolverend fonds.



Opgave 3

Terugdringen residentiële jeugdhulp: zo thuis mogelijk (paragraaf 2.4)

Wie	Eerste stappen
Rijk, VNG/gemeenten en aanbieders nemen in dit traject het voortouw, ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid.	Zoals in paragraaf 2.4 staat, is met de uitvoering van brief 'Passende zorg voor jeugdigen die bescherming en veiligheid nodig hebben' al een begin gemaakt met de implementatie van deze maatregel. Het gaat dan om de transformatie van de gesloten jeugdhulp, waarvan in december 2022 het ministerie van VWS, de coördinerende gemeenten en aanbieders gesloten jeugdhulp in een bestuurlijk overleg ingestemd hebben met het Uitvoeringsplan. Dit bepaalt de richting van de af- en ombouw van gesloten jeugdhulp en opbouw van alternatieven voor de komende 2 jaar (tot 1 januari 2025). Op een nog te bepalen moment komen we met een aanpak voor het afbouwen van de overige vormen van residentiële zorg.

Opgave 4

Kwaliteitsverbetering en blijvend leren (paragraaf 2.5)

Wie	Eerste stappen
Aanbieders, professionals en cliënten zijn primair aan zet en trekken hierin samen op met VNG/gemeenten en Rijk. NJi heeft – in navolging op de kwartiermakersrol – de opdracht gekregen het plan verder uit te werken. Partijen gaan werken volgens de werkstructuur die is beschreven in het advies 'Kwaliteit en blijvend leren in de jeugdhulp, van praten naar doen'.	De werkorganisatie maakt in 2023 op basis van de bestaande kaders voor kwaliteit een voorstel voor een gezamenlijke set gedragen kwaliteitskaders voor de jeugdhulp. De werkorganisatie maakt voorstellen voor aanpassingen in de praktijk van professionals die er aan bijdraagt dat professionals tijd en ruimte kunnen nemen om te leren en biedt daarvoor zo nodig ondersteuning. Ook maakt de werkorganisatie een meerjarige implementatie- en onderzoeksagenda. De beroepsverenigingen en aanbieders ontwikkelen in afstemming met Rijk, gemeenten en Associatie Wijkteams een kwaliteitskader voor het doen van een brede analyse (triage/verklarende analyse).



Opgave 5

Regionale en landelijke inkoop en organisatie van de specialistische zorg (paragraaf 2.6 en 2.7)

Wie	Eerste stappen
Rijk en VNG/gemeenten nemen het voortouw om met aanbieders dit traject vorm te geven. De expertise van het Ketenbureau en stuurgroep i-Sociaal Domein wordt hierbij betrokken. VNG/gemeenten zijn primair aan zet voor de vereenvoudiging van productcodes (2.7.1a). Rijk en VNG/gemeenten nemen samen het voortouw bij het thema standaardisatie van de uitvoering (2.7.1b t/m 2.7.5). De afspraken in paragraaf 2.7 aangaande verdere standaardisatie van bijvoorbeeld de taakgerichte uitvoeringsvariant en de harmonisatie van verantwoordingseisen worden onder regie van VNG/gemeenten in samenspraak met branches/aanbieders door het Ketenbureau ISD uitgewerkt en vastgesteld in de stuurgroep i-Sociaal Domein (2.7.2 t/m 2.7.5). Het Rijk en VNG/gemeenten zijn samen primair aan zet om tariefdifferentiatie mogelijk te maken. (2.7.7). VNG/gemeenten nemen het voortouw bij verbetering van de selectie en contractering. Aanbieders faciliteren met een Norm voor Opdrachtnemerschap. Het Rijk faciliteert met voorgenomen wetgeving: het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' en het wetsvoorstel 'Wet Integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders' (2.7.9).	Het voornemen is in 2023 het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' bij de Tweede Kamer in te dienen. Eind 2023 zijn de bijbehorende amvb en de ministeriële regelingen gereed. Rijk, gemeenten en jeugdhulpaanbieders richten een zorglandschapstafel in. Deze tafel doet suggesties voor onderwerpen van het stelselonderzoek door de NZa en geeft aan Rijk en VNG advies over de inrichting van het zorglandschap met een focus op de zorgvormen die om landelijke inkoop vragen (zie 2.6.3). Het voeren van regie op regio-overstijgende transformatie is een gezamenlijke opgave van het Rijk, de jeugdhulpaanbieders en de VNG. Hiertoe wordt een projectorganisatie ingericht (zie 2.6.4). Tot slot worden tussen Rijk, gemeenten en aanbieders de afspraken uitgewerkt met betrekking tot uniforme en standaardwijze van inkoop, contractering en administratieve afhandeling en verantwoordingseisen voor de producten en diensten die op regionaal of landelijk niveau moeten worden ingekocht (zie 2.7.1). Bij de uitwerking van al deze afspraken zal gekeken worden naar de inrichting van een samenhangende governance en sturing.

Opgave 6

Verbeteren inzicht in het functioneren van het jeugdstelsel met data en monitoring (paragraaf 2.8)

Wie	Eerste stappen
De regie ligt bij het Rijk als stelselverantwoordelijke. Zij werkt hierin nauw samen met VNG/gemeenten. Ook betreft zij nader te bepalen partijen vanuit praktijk en uitvoering. De verantwoordelijkheidsverdeling zoals beschreven per maatregel in 2.8 is in deze leidend.	Om raakvlakken en samenhang tussen de verschillende onderwerpen op het terrein van (de ontwikkeling van) data en monitoring te bewaken, richten het Rijk en de VNG een coördinerende werkgroep in. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigingen vanuit de inhoudelijk betrokken ministeries, de VNG en partijen vanuit de praktijk en uitvoering. Wanneer nodig worden inhoudelijke experts betrokken. Allereerst coördineert de werkgroep de uitwerking en uitvoering van de acties zoals genoemd in paragraaf 2.8, gegeven de verantwoordelijkheidsverdeling zoals per maatregel beschreven. Per jaar stelt de werkgroep, gegeven de behoeften, een geprioriteerd plan vast met de acties die moeten worden ondernomen ter verbetering van data en monitoring.

NB: Deze tabel geeft de verantwoordelijkheidsverdeling per (sub)thema weer. Het bevat geen allesomvattend overzicht van de afspraken uit de Hervormingsagenda en de te nemen acties.

De verantwoordelijkheidsverdeling op maatregelenniveau is omschreven in de betreffende paragrafen.



Wet- en regelgeving in het kader van de Hervormingsagenda

De Hervormingsagenda bevat diverse maatregelen die om wet- en regelgeving vragen. Onderstaand overzicht geeft een beeld van de wet- en regelgeving waaraan wordt

gewerkt en de bijbehorende planning. De uitwerking van wet- en regelgeving vraagt regelmatig om bijstelling. Ondergaande is hoe we het nu voor ons zien.

Thema: Reikwijdte

Wat	Via	Planning
• Bevorderen gelijktijdige inzet van hulp vanuit andere domeinen.	Wetsvoorstel ‘Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein’ (Wams) en zo nodig aanpassing Jeugdwet en bijbehorende regelgeving	Eerste kwartaal 2023 ingediend bij Tweede Kamer (Wams)
• Afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht (criteria, afwegingsproces en de begrippen gebruikelijke zorg en eigen kracht), verduidelijken van de verplichting om te zorgen voor een toereikend aanbod aan basisvoorzieningen en expliciteren voorliggendheid vrij toegankelijke voorzieningen. • Verplichting tot overleg tussen gemeenten en samenwerkingspartners over de visie op de pedagogische basis, gerichte preventie en de inrichting van de vrij toegankelijke voorzieningen.	Aanpassing Jeugdwet en bijbehorende regelgeving	In 2024 indiening Tweede Kamer

Thema: Regionale organisatie van zorg, inkoop en vermindering administratieve lasten

Wat	Via	Planning
• Dit wetsvoorstel strekt tot verplichte regionale samenwerking tussen gemeenten bij de inkoop en organisatie van bepaalde vormen van (specialistische) jeugdzorg. • Bij amvb zullen criteria worden opgenomen op grond waarvan de zorgvormen ten minste regionaal worden ingekocht. • De ten minste regionaal in te kopen zorgvormen zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling. • De regio’s worden opgenomen in een ministeriële regeling. Ook worden in samenwerking met de VNG en jeugdhulpaanbieders in een ministeriële regeling verantwoordingseisen, contractstandaarden en productcodes vastgelegd voor zorgvormen die op grond van het wetsvoorstel ‘Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen’ en de ministeriële regeling zorgvormen op regionaal of landelijk niveau moeten worden ingekocht. Daarnaast worden in de komende jaren in samenwerking met de VNG en jeugdhulpaanbieders (reeds) ontwikkelde contractstandaarden vastgelegd in wetgeving die zich niet beperkt tot de regionaal en landelijk ingekochte jeugdzorg, maar ook deels lokaal ingekochte jeugdhulp kan omvatten.	Wetsvoorstel ‘Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen’	2023 indiening Tweede Kamer
• Gemeenten en aanbieders verplichten om bij de inkoop van jeugdhulp hun prijzen op te bouwen met gebruik van bij amvb bepaalde kostprijselementen.	amvb ‘Reële prijzen Jeugdwet’	2023 voorhangen bij beide Kamers



Wat	Via	Planning
Jeugdhulpaanbieders en GI's verplichten tot het hebben van een intern toezichthouder, het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het realiseren van een openbare jaarverantwoording.	Wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen'	2023 indiening Tweede Kamer
Vastleggen dat de NZa de taak krijgt onderzoek te doen naar verschillende aspecten die verband houden met de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen en naar signalen over risico's ten aanzien van de beschikbaarheid van specialistische zorg voor jeugdigen, alsmede de taak krijgt om toezicht op jeugdhulpaanbieders en GI's te houden voor zover het gaat om de nakoming van hun plichten tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering en het opstellen en openbaar maken van hun jaarverantwoording.	Wetsvoorstel 'Wet taken zorgautoriteit op Jeugdwetgeving', dat voor indiening bij de Tweede Kamer zal worden samengevoegd met het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen'	2023 indiening Tweede Kamer
Normen introduceren om niet integer gedrag bij jeugdhulpaanbieders te voorkomen en stellen van voorwaarden aan het uitkeren van winst door jeugdhulpaanbieders.	Wetsvoorstel 'Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaan-bieders'	2023 indiening Tweede Kamer

Thema: Verbeteren inzicht in functioneren stelsel

Wat	Via	Planning
- Wettelijke grondslag creëren om de data uit het Berichtenverkeer centraal te ontsluiten voor het CBS. - Beleggen van onderzoekstaken bij een onafhankelijke instantie.	Nog nader te bepalen	Nog nader te bepalen

4.4 Governance

De governance biedt ondersteuning bij de realisatie van de Hervormingsagenda en doelstellingen. Dit zal uiteindelijk ook leiden tot een stevigere (reguliere) governancestructuur; ook buiten de Hervormingsagenda verhouden partijen zich op een bepaalde manier tot elkaar. Met de governancestructuur willen we recht doen aan het gedecentraliseerde stelsel; we zetten lokale en (boven)regionale partijen in hun kracht om te zorgen voor merkbaar betere jeugdhulp voor jeugdigen, ouders en naasten.

Het is belangrijk rollen, taken en verantwoordelijkheden van partijen en hun onderlinge verhoudingen helder te definiëren. In paragraaf 4.3 is de trekker(s) per opgave aangewezen. Trekkers zijn verantwoordelijk voor de uitwerking en (het aanjagen van) de implementatie, het realiseren van de gewenste resultaten, het zoeken van de verbinding naar en synergie met andere relevante vraagstukken en partijen, en periodieke informatievoorziening aan relevante partijen (waaronder de stuurgroep en het bestuurlijk overleg). Zij werken de komende periode, samen met betrokken partijen, de rollen, taken en verantwoordelijkheden van partijen binnen het thema verder uit. Daarbij kiezen we voor maatwerk, primair vanwege de grote verschillen tussen de opgaven. Partijen zijn aanspreekbaar op hun rol, input en bijdragen aan de doelstellingen en resultaten van de Hervormingsagenda. Die rollen, taken en verantwoordelijkheden kunnen al naar gelang positie en opgave variëren maar de relatie tussen deelnemers kenmerkt zich door gelijkwaardigheid.

Met partijen vindt op ambtelijk (stuurgroep) en bestuurlijk niveau (Bestuurlijk Overleg, BO) tenminste tweemaal per jaar overleg plaats over de voortgang op de Hervormingsagenda als zodanig, tussentijdse resultaten en de relatie naar de andere relevante landelijke trajecten zoals het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (samenhang). Naast een 'BO Jeugd' waar de voortgang van de Hervormingsagenda wordt besproken met betrokken partijen, is er een BO Rijk – VNG, waarin met name de voortgang ten aanzien van de (financiële) afspraken zoals beschreven in hoofdstuk 3 worden besproken. Dit overleg vindt tenminste eenmaal per jaar plaats.



4.5 Tot besluit

De Hervormingsagenda kent een flink pakket aan maatregelen en initiatieven die met elkaar bijdragen aan het verbeteren van de hulp voor kwetsbare kinderen en gezinnen en beheersing van de desbetreffende kosten. Bij die implementatie wordt rekening gehouden met lopende en flankerende initiatieven alsmede het absorptievermogen van de sector.

Onze jeugd is en heeft de toekomst. Deze Hervormingsagenda moet ervoor zorgen dat de juiste hulp op de juiste plaats komt, zeker waar het gaat om de meest kwetsbare jeugdigen. De agenda beschrijft een brede maatschappelijke aanpak én een verbetering van het jeugdhulpstelsel en dit in combinatie met een besparingsopgave om het stelsel voor de langetermijn houdbaar te maken. Zeker is dat de tien beschreven opgaven geen gemakkelijke zijn. Tijdens de uitvoering krijgen we ongetwijfeld te maken met ontwikkelingen die ervoor zorgen dat we onze plannen moeten bijstellen en dat we iets anders moeten gaan doen dan dat we van tevoren hadden bedacht. Dat is niet erg, dat hoort bij veranderen. We gaan met volle overtuiging aan de slag om zo snel mogelijk de benodigde omslag te maken waar jeugdigen, hun gezin, naasten en professionals écht baat bij hebben.





Bijlage 1

Meerjarig financieel kader HA

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1) Middelen reeds beschikbaar gesteld door het Rijk vanuit AU, IU en VWS-begroting (prijspeil 2023, stand Voorjaarsnota 2023)	6.273	6.383	6.444	5.955	4.830	4.824	4.826
2) Nog beschikbaar te stellen aanvullende middelen					367	300	300
2a) Reeks Commissie van Wijzen					1.828	1.828	1.828
2b) Maatregelen Hervormingsagenda	-214	-374	-374	-374	-961	-1.017	-1.017
2c) Maatregelen coalitieakkoord			0	-500	-500	-511	-511
3) Indexatie (volume-accres)		195	393	554	213	213	213
4) Indexatie (LPO)	2023 is verwerkt in reeks AU en IU. LPO-indexatie voor de jaren na 2023 wordt jaarlijks verwerkt.						
Budgetreeks HA (1, 2, 3) ⁷¹	6.273	6.578	6.836	6.510	5.409	5.337	5.339
Waarvan:							
Uitvoeringskosten	9	9	9	9	9	9	9
Investeringskosten ⁷²		87	198	235	246	243	197

⁷¹ Door afrondingsverschillen tellen de bedragen niet altijd exact op tot de totaalreeks. De totaalreeks is de optelsom van de middelen AU+IU, aanvullende middelen en indexatie.

⁷² In bijlage 3 worden de investeringen verder toegelicht.

Voor de opbouw van het meerjarig financieel kader zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Het meerjarig financieel kader heeft als basis de ‘individuele maatwerkvoorzieningen’ en de ‘meerkosten voorliggend veld’, waarbij we ervan uitgaan dat de uitgaven aan deze meerkosten voorliggend veld betrouwbaar in beeld zijn te brengen.⁷³ Dat is nu nog niet het geval. Met deze basis wordt aangesloten bij de systematiek die ook in ‘Stelsel in groei’ is gehanteerd en de basis vormde van het advies van de Commissie van Wijzen. Indien meerkosten niet op betrouwbare wijze in beeld zijn te brengen wordt bestuurlijk gezien op welke wijze het voorliggend veld al dan niet wordt meegenomen in de financiële afspraken;
- Voor de budgetreeks in het meerjarig financieel kader is de begrotingsstand het uitgangspunt, dat wil zeggen de som van alle jeugdhulpmiddelen die door het Rijk beschikbaar zijn gesteld. De budgetreeks is gebaseerd op de mutaties op jeugd die hebben plaatsgevonden in de Algemene Uitkering en de Integratie-Uitkering. De bedragen in bovenstaande tabel zijn gebaseerd op deze mutaties en de standen in de Voorjaarsnota 2023; Decentralisatie-uitkeringen (DU’s) en Specifieke Uitkeringen (SPUK’s) zijn niet meegenomen in de budgetreeks.⁷⁴ Mutaties op jeugd die plaatsvinden in de AU en IU na de Voorjaarsnota 2023 dienen later nog

verwerkt te worden in de budgetreeks om tot de op dat moment meest actuele stand te komen;

- De aanvullende middelen betreft de reeks zoals vastgesteld door de Commissie van Wijzen, gecorrigeerd voor de besparing die aanvullend is opgenomen in het coalitieakkoord⁷⁵ (€511 mln. structureel). Daarbij is de verzachting van het ingroeipad verwerkt voor de jaren 2024 en 2025 (respectievelijk €89 en €196 mln.), evenals de €100 mln. besparing in 2024 vanuit de €511 mln. die teruggeboekt wordt. Bij de hoogte van de aanvullende middelen is rekening gehouden dat er een besparings-opbrengst met maatregelen wordt gerealiseerd ter hoogte van de bedragen in deze tabel. In bijlage 2 is de maatregelenreeks verder uitgewerkt. Voorts:
 - Voor 2022 en 2023 zijn de aanvullende middelen al toegevoegd aan de algemene uitkering. Daarmee zitten ze al in de reeks AU en IU (regel 1 in de tabel).
 - De extra middelen voor de jaren 2024 en 2025 zijn onder voorbehoud van een definitief akkoord op het geheel van de Hervormingsagenda toegevoegd aan het gemeentefonds (met uitzondering van investeringen waarvan is afgesproken deze centraal door het Rijk worden gedaan, deze worden overgemaakt naar de VWS-begroting). De aanvullende middelen voor deze jaren zijn daarmee ook al verwerkt in de reeks AU en IU (regel 1 in de tabel).

- De toevoeging aan het gemeentefonds van de extra middelen voor jeugdzorg voor 2026 e.v., zoals in voorgaande tabel weergegeven, vindt plaats na het advies van de deskundigencommissie en de besluitvorming daarover. Voor deze middelen geldt net als voor de eerdere jaren dat dit met uitzondering is van de investeringen waarvan is afgesproken ze centraal te laten lopen. Deze worden overgemaakt naar de VWS-begroting.
- Indexatie (loon, prijs, volume): voor het meerjarig financieel kader wordt aangesloten bij de bestaande systematiek van indexatie t/m 2025 en afspraken die hierover nog gemaakt worden voor na 2025 in het bredere traject inzake de financiering decentrale overheden. Dit betekent het volgende voor de indexatieafspraken (loon-, prijs- en volumegroei):
 - Hervormingsagendaperiode (2023 t/m 2028): indexatie vindt plaats conform de indexatie-systematiek in het gemeentefonds via het accres.⁷⁶ Tot en met 2025 betreft dit de normeringssystematiek.
 - Het accres t/m 2022 is toegerekend op basis van het genoemde percentage in de bijbehorende Voorjaarsnota’s en is al opgenomen in de reeks AU en IU;
 - Vanaf 2022 bestaat het accres uit een volumedeel en een deel voor loon- en prijsontwikkeling (LPO).

⁷³ Het nog lopende onderzoek naar uitgaven en inkomsten 2020 en 2021 zal inzicht geven in de betrouwbaarheid waarmee deze uitgaven in beeld zijn te brengen.

⁷⁴ Deze zijn in het uitgavenonderzoek van AEF niet meegenomen en daardoor ook niet meegenomen in de tekortenreeks van de Commissie van Wijzen.

⁷⁵ De besparing uit het coalitieakkoord is expliciet een Rijksverantwoordelijkheid. Gemeenten zullen waar dat nodig is hier in hun beleid rekening mee houden en hun medewerking verlenen aan de uitvoering van deze maatregelen. Vinden de maatregelen geen of onvoldoende doorgang, en worden de kosten voor gemeenten daardoor niet lager, dan worden gemeenten daarvoor via het gemeentefonds gecompenseerd (zoals voor 2024 gebeurt en is verwerkt in deze reeks). Hierover wordt uiterlijk in het voorjaar van T-1 duidelijkheid gegeven over de aanvullende besparingen voor jaar T.

⁷⁶ Het accres is vrij inzetbaar. Gemeenten zijn niet verplicht om dit accres in te zetten voor jeugdzorg. Qua verwerking van het accres op de budgettaire reeks uit het coalitieakkoord vraagt de Commissie van Wijzen de bedragen te vermenigvuldigen met het accrespercentage. Daarbij staat het gemeenten echter ook vrij om meer dan dit percentage te besteden aan jeugdzorg, bijvoorbeeld wanneer de zorgkosten met meer toenemen dan de gemiddelde kosten van een gemeente.

Het volume-accret staat conform de afspraak met de VNG over de periode 2022 – 2025 en daarna conform het coalitieakkoord vast. Voor de tranches 2023 en verder is het volume-accret toegerekend en toegevoegd in de tabel met de budgetreeks. De LPO-tranches 2023 en verder worden in het lopende jaar toegerekend aan de reeks AU, op basis van de actuele inzichten over de loon- en prijsontwikkeling. Op basis van de stand Voorjaarsnota 2023 is de LPO-tranche 2023 al toegerekend en verwerkt in de reeks AU en IU (regel 1 in de tabel);

- In de periode 2023 t/m 2025 zijn de middelen voor de woningbouwimpuls en het volkshuisvestingsfonds onttrokken aan het accret (respectievelijk €100 en €150 mln. per jaar). Het accret valt hiermee lager uit, waarmee het accretdeel voor jeugd ook lager is. Dit is verwerkt in de budgetreeks.
- Nieuwe, structurele situatie: Op basis van de verdere uitwerking van de Hervormingsagenda wordt in de toekomst mogelijk ook budget via een andere

bekostigingsvorm dan het gemeentefonds beschikbaar gesteld (zie paragraaf structureel beter financieringsmodel). In een dergelijk geval zal eventuele indexatie apart worden uitgewerkt. Indien de jeugdzorg in de AU blijft, wordt hiervoor aangesloten bij de afspraken die hierover gemaakt worden in het bredere traject inzake de financiering decentrale overheden;

- Daarnaast komen we tot een aparte raming voor Wmo- en jeugdzorguitgaven. Hiervoor doet het Rijk een verzoek aan het CPB. Deze raming kan betrokken worden bij de ontwikkeling van een nieuwe financieringssystematiek voor de jeugdzorg en bij het advies van de deskundigencommissie. Hierbij lopen we niet vooruit op, maar sluiten we aan bij de afspraken en oplossingen in het bredere traject van het Rijk en VNG over een nieuwe financieringssystematiek voor decentrale overheden.
- Ook voor autonome groei geldt dat hiervoor wordt aangesloten bij de bestaande systematiek van indexatie t/m 2025 en afspraken die hierover nog gemaakt worden

in het bredere traject inzake de financiering decentrale overheden. Dit valt buiten de scope van de Hervormingsagenda. Dit laat onverlet dat een adequate groeicompensatie van belang is en meegenomen dient te worden in het bredere traject inzake financiering van decentrale overheden en het vervolg dat daaraan gegeven wordt in termen van financiële instrumentalisering (jeugd). Daar waar relevant wordt het meerjarig financieel kader aangepast op de uitkomsten Voorjaarsnota 2023.

- Gedurende de uitvoering van de Hervormingsagenda zullen zowel de verschillende monitors (structurele monitor en monitor Hervormingsagenda) als het door partijen beoogde uitgavenonderzoek Jeugd nieuw inzicht verschaffen in de uitgaven aan Jeugdzorg door gemeenten. Deze inzichten worden bij de jaarlijkse bespreking van de stand van zaken en bij de afgesproken vaste evaluatiemomenten door de deskundigencommissie betrokken.



Bijlage 2

Maatregelentabel en verantwoordelijkheidsverdeling Hervormingsagenda

										1 mrd besparingsdoelstelling	
	Verantwoordelijkheidsverdeling Rijk en VNG*	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2030	Structureel	Raming met meer onzekerheden omgeven	Maatregel haalbaar
Versterken normale leven/veerkracht jeugdigen en hun omgeving (B16)	Rijk en VNG	-	-24	-49	-73	-97	-121	-121	-121	-60	-61
Afbakening reikwijdte (B2)	Rijk en VNG	-67	-67	-67	-210	-210	-210	-210	-210	-210	
Invoeren doorbraakmethode (B15)	VNG	-101	-101	-101	-101	-101	-101	-101	-101	-75	-26
Brede invoering jeugdconsulenten bij de huisarts (AEF rapport, bijlage E,1)	VNG	-75	-75	-75	-88	-88	-88	-88	-88		-88
Beperking verwijzingen naar ongecontracteerd aanbod (B12)	VNG	-49	-49	-49	-49	-49	-49	-49	-49		-49
Regionalisering (B3)	Rijk en VNG	+13	+13	+13	+11	+4	-6	-6	-6		-6
Voorkomen en verkorten residentiële zorg (B17)	Rijk en VNG	+15	+6	-7	-32	-67	-74	-74	-74	-37	-37
Frictiekosten voorkomen en verkorten residentiële zorg (B17)		+23	+47	+72	+60	+65	+28	-	-		
Normaliseren voogdijondersteuning (B18)	Rijk en VNG	-6	-6	-6	-26	-26	-26	-26	-26		-26
Selectie en contractering (B5) (gecorrigeerd voor interferentie B6)	VNG	+1	-28	-62	-79	-72	-73	-73	-73		-73
Tariefdifferentiatie (B6)	Rijk en VNG	-12	-14	-16	-17	-24	-24	-24	-24		-24
Standaardisatie uitvoering (B23)	Rijk en VNG	-112	-112	-112	-224	-224	-224	-224	-224		-224
Vereenvoudiging productcodes (BV)	VNG	+1	-3	-6	-7	-7	-7	-7	-7		-7
Correctie begrotingsstand		-37	-37	-37	-37	-37	-37	-37	-37		-37
Investering kwaliteitsagenda en kwaliteitscyclus	Rijk en VNG	+4	+7	+9	+12	+13	+13	+22	+22		
Kasschuif		+28	+69	+119	-101	-97	-18	-	-		
Totaal incl. investeringen en technische mutaties		-374	-374	-374	-961	-1017	-1017	-1018	-1018	-382	-658
* Bij de uitvoering van deze maatregelen zijn uiteraard ook andere partijen noodzakelijk. Dit geldt in het bijzonder voor partijen die bij verwijzing een rol spelen. Deze tabel focust alleen op verantwoordelijkheidsverdeling Rijk en VNG.											

Bijlage 3

Investeringstabel

Onderstaande tabel geeft weer van welke investeringen uit is gegaan onderliggend aan de verschillende maatregelen die zijn afgesproken in de Hervormingsagenda. Deze investeringen zijn onderdeel van de reeks uit het meerjarig financieel kader en van de inschattingen van de besparingsopbrengsten per maatregel ([zie bijlage 2](#)). Ze zijn dus niet aanvullend op de financiële afspraken. De keus voor gemeentefonds of VWS-begroting is gemaakt op basis van de huidige inschatting van de uitvoering. De investeringen die gemaakt worden uit het gemeentefonds lopen mee in de reguliere verdelingssystematiek van het gemeentefonds. De middelen vanuit de VWS-begroting worden via nader te bepalen instrumenten vanuit de VWS-begroting ingezet (subsidies, opdrachten, etc.). De investeringsreeksen zijn

een zo goed mogelijke inschatting van de investeringen die nodig zijn om de maatregelen lokaal en regionaal uit te voeren, maar in de praktijk kunnen de uitgaven, net als de besparingen, anders uitvallen. Het is aan gemeenten om hier zo goed mogelijk mee om te gaan en het zo in te zetten dat dit ten goede komt aan de lokale en regionale ontwikkeling binnen de beweging die we met elkaar willen maken zoals geschetst in deze Hervormingsagenda. Dit geldt uiteraard ook voor VWS en de VNG voor de landelijke impulsen.

Verder is het van belang op te merken dat voor de maatregel ‘Versterken normale leven/veerkracht jeugdigen en hun omgeving’ ([zie paragraaf 2.3](#) en hieronder B16) geen investeringen zijn opgenomen vanuit de Jeugdmiddelen.

Voor nadere toelichting op deze maatregel zie de tekst van de Hervormingsagenda. Daartegenover staat dat het kabinet op verschillende terreinen zoals onderwijs, bestaanszekerheid en domeinoverstijgende samenwerking (IZA) investeert.

NB: naast deze investeringstabel is er jaarlijks ook €9 mln. beschikbaar voor de uitvoering van de Hervormingsagenda. Deze wordt ingezet om de overkoepelende activiteiten uit de Hervormingsagenda uit te voeren zoals dataverzameling, monitoring en ook ondersteunende werkzaamheden, projecten en onderzoeken worden hieruit gefinancierd. Deze middelen zijn/worden vanuit het gemeentefonds overgeheveld naar de VWS-begroting.



Tabel^{77, 78}

Maatregelen Hervormingsagenda	Investering uit	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2030	Structureel
Versterken bestaanszekerheid (B15)	Gemeentefonds	+11	+11	+11	+11	+11	+11	+11	+11
Brede invoering jeugdconsulenten bij de huisarts (AEF rapport, bijlage E,1)	Gemeentefonds	+21	+21	+21	+21	+21	+21	+21	+21
Regionalisering I (B3) en Standaardisatie uitvoering (B6)	Gemeentefonds	+12	+10	+11	+14	+8			
Regionalisering II - Aanpak wachttijden en Standaardisatie uitvoering (B6)	Centraal	+1	+5	+5	+2	+2			
Voorkomen en verkorten residentieel (B17) - Meerkosten kleinschalige voorzieningen	Gemeentefonds	+34	+55	+72	+78	+74	+74	+74	+74
Voorkomen en verkorten residentieel (B17) - Friciekosten en coördinatie	Centraal	-	+70	+72	+60	+65	+28	-	-
Normaliseren voogdijondersteuning (B18)	Gemeentefonds	+4	+4	+4	+4	+4	+4	+4	+4
Selectie en contractering (B5) (gecorrigeerd voor interferentie B6)	Gemeentefonds	-	+15	+30	+44	+45	+46	+47	+47
Investering kwaliteitsagenda en kwaliteitscyclus	Centraal	+4	+7	+9	+12	+13	+13	+22	+22
Totaal benodigde investeringen		+87	+198	+235	+246	+243	+197	+179	+179
Gemeentefonds		+87	+116	+149	+172	+163	+156	+157	+157
Centraal			+82	+86	+74	+80	+41	+22	+22

⁷⁷ Voor de maatregel 'Voorkomen en verkorten residentieel (B17)' vindt dit jaar nog onderzoek plaats dat meer inzicht moet geven in de (meer)kosten van kleinschalig(werkende) voorzieningen en frictiekosten van de gesloten jeugdzorg. Mocht dit onderzoek tot nieuwe inzichten leiden dan zullen de uitkomsten hiervan bestuurlijk worden besproken. In navolging van dit onderzoek zijn we voornemens te zijner tijd een vergelijkbaar onderzoek op te stellen voor de af- en ombouw van de overige residentiële jeugdhulp, ook hiervan zullen de uitkomsten bestuurlijk worden besproken als de uitkomsten van het onderzoek daar aanleiding toe geven.

⁷⁸ De investeringen die voor 2023 voor de maatregel 'Voorkomen en verkorten residentieel (B17)' frictiekosten en coördinatie noodzakelijk zijn worden met terugwerkende kracht in 2024 beschikbaar gesteld. Daarmee worden deze middelen ook pas in 2024 uit het gemeentefonds naar de VWS-begroting getrokken.

Toelichting per maatregel

- **Versterken bestaanszekerheid**
Brede invoering van domeinoverstijgend werken via de Doorbraakmethode, via maatwerkbudgetten en/of andere succesvolle voorbeelden van domeinoverstijgend werken;
- **Brede invoering jeugdconsulenten bij de huisarts**
Voor het invoeren van een jeugdconsulent bij de huisarts zullen er ook investeringen gedaan moeten worden. De opgave uit de Hervormingsagenda laat zien wat er netto bespaard kan worden, maar hier staat ook een investering tegenover;
- **Regionalisering**
Deze investering wordt gedaan om de regionalisering te versterken en hier valt zowel het standaardiseren van de uitvoering onder als het robuust maken van regio's;
- **Regionalisering II – Aanpak wachttijden**
De investeringen worden ingezet voor de aanpak van wachttijden (uitgevoerd door het OZJ). Het betreft een concrete regionale aanpak (via data, een systemische veranderopgave en directe concrete impact op micro-niveau) met een landelijke leernetwerk om de opgedane kennis en inzichten te delen en te borgen. De inzet komt volledig ten goede aan de deelnemende regio's;
- **Voorkomen en verkorten residentieel – Meerkosten kleinschalige voorzieningen**
De verwachting is dat kleinschalige voorzieningen per plaats structureel hogere kosten kennen dan de huidige grootschalige gesloten jeugdhulp. Om de ombouw en opbouw van kleinschalige voorzieningen te financieren kan de besparing worden benut die wordt gerealiseerd door de afbouw van grootschalige capaciteit als minder jongeren uithuisgeplaatst worden in (gesloten) residentiële voorzieningen;
- **Voorkomen en verkorten residentieel – Frictiekosten en coördinatie**
Af- en ombouw vereist een bekostiging die rekening houdt met de tijdelijke kosten voor vastgoedombouw, leegstand, personeelsontwikkeling en tegenvallers. Landelijke sturing/coördinatie zorgt voor een voorspelbaar en zorgvuldig traject;
- **Normaliseren voogdijondersteuning**
Normaliseren van het beleggen van voogdij over jongeren bij een informeel steunfiguur. Daarbij is een investering nodig voor het opschalen van de werving/koppeling/ondersteuning, voor een collectieve WA-verzekering en voor het dekken van bijzondere kosten;
- **Selectie en contractering**
Om besparingen te realiseren op het terrein van onrechtmatig gebruik van jeugdhulp door aanbieders zal door gemeenten ook ingezet moeten worden door een selectie aan de voorkant van aanbieders. Dit vraagt relatief grote investeringen bij gemeenten om hier beter op toe te kunnen zien;
- **Investering kwaliteitsagenda en kwaliteitscyclus**
Om een stevige kwaliteitsimpuls in de sector te bewerkstelligen en het creëren van een structuur om blijvend te kunnen leren en elkaar verder te kunnen helpen en te stoppen met wat niet effectief is wordt er geïnvesteerd in kwaliteit;

Bijlage 4

Randvoorwaarden indicatoren monitor Hervormingsagenda en voorbehouden basisset

Voor de monitor van de Hervormingsagenda gelden de volgende randvoorwaarden:

- De indicatoren dienen op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau een representatief beeld te geven zowel van de beoogde en gerealiseerde effecten als van de geleverde inspanningen;
- De indicatoren dienen op het niveau van de afspraken uit de Hervormingsagenda en op de implementatie daarvan te meten in welke mate partijen zich aan de afspraken hebben gehouden om de financiële en inhoudelijke resultaten te behalen en in hoeverre het ook daadwerkelijk is gerealiseerd. De financiële effecten zijn naar verwachting lastig/niet op maatregeleniveau te meten. In dat geval wordt gekeken naar een hoger abstractieniveau;
- De monitoring dient in ieder geval inzicht te geven in de inhoudelijke voortgang van de afspraken die gekoppeld zijn aan de financiële afspraken;
- De indicatoren meten de inspanning die door de verantwoordelijke partij(en) geleverd dient te worden/wordt op het niveau van de afspraken uit de Hervormingsagenda en op de implementatie daarvan;
- De indicatoren geven weer op welke manier de geleverde inspanningen (potentieel) hebben bijgedragen aan het beoogde effect (zowel inhoudelijk als financieel);

- De indicatoren geven weer wat de impact is geweest van de inspanningen/maatregelen op de uitgavenontwikkeling van de Hervormingsagenda;
- Rijk en VNG borgen de noodzakelijke aanlevering van data voor de monitoring, waarbij gemeenten uiteraard ook data zullen moeten opvragen bij zorgaanbieders.

Er is parallel aan de totstandkoming van de Hervormingsagenda door een onafhankelijke partij een basisset aan indicatoren opgesteld. Deze basisset wordt in principe overgenomen en als bijlage aan de uit te zetten taakopdracht toegevoegd. Met daarbij de volgende voorbehouden:

- Rijk en VNG maken aanpassingen aan de basisset om er voor te zorgen dat deze in lijn is met de gemaakte financiële en inhoudelijke afspraken in de Hervormingsagenda, voordat deze set aan de uitvoerende partij wordt verstrekt. Deze kunnen worden doorgevoerd wanneer Rijk en VNG daarover overeenstemming hebben;
- De uitvoerende partij kan in het kader van uitvoerbaarheid of inhoudelijk gemotiveerd, gegeven de gemaakte afspraken in de Hervormingsagenda over het doel en de randvoorwaarden van de monitor, voorstellen doen voor aanpassingen op de basisset. Deze kunnen worden doorgevoerd wanneer Rijk en VNG daarover overeenstemming hebben;

- De monitor is een doorontwikkelingsmodel, wat betekent dat verbeteringen in de basisset na overleg tussen Rijk, VNG en uitvoerende partij worden doorgevoerd;
- De nadere uitwerking van de verschillende thema's en het overkoepelende implementatieplan van de Hervormingsagenda dienen waar relevant ook terug te komen in aanvullende indicatoren voor de monitor;
- De deskundigencommissie kan voorstellen voor het verzamelen van aanvullende informatie/indicatoren doen. Deze kunnen worden doorgevoerd wanneer Rijk en VNG daarover overeenstemming hebben.

De taakopdracht wordt in 2023 uitgezet. De monitor dient jaarlijks voor de jaren 2023 t/m 2028 plaats te vinden. De uitvoerende partij stelt jaarlijks een rapportage op, die is bedoeld om aan Rijk en VNG informatie te verstrekken over de voortgang van de Hervormingsagenda en ter ondersteuning van de deskundigencommissie.



Bijlage 5

Afkortingenlijst

AEF	Andersson Elffers Felix (onderzoeksbureau)	HA	Hervormingsagenda	OZA	Onderwijszorgarrangement
AJN	Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland)	IBDS	Interbestuurlijke Datastrategie	OZJ	Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd
ALV	Algemene Ledenvergadering	IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	poh-ggz	Praktijkondersteuner Huisarts - Geestelijke Gezondheidszorg
amvb	Algemene Maatregel van Bestuur	IU	IntegratieUitkering (in het gemeentefonds)	RET	Regionaal Expert Team
AU	Algemene Uitkering	IZA	Integraal Zorgakkoord	RvS	Raad van State
AZW	Arbeidsmarktprogramma Zorg en Welzijn	JA	Jeugdautoriteit	SAS	Specifieke activiteiten schaal
BGZJ	Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd	JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid	SBJ	Samenwerkende Beroepsverenigingen Jeugd
BO	Bestuurlijk Overleg	JGZ	Jeugdgezondheidszorg	SPUK	Specifieke Uitkering
BPSW	Beroepsvereniging van professionals in sociaal werk	LHV	Landelijke Huisartsenvereniging	SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
BVjong	Beroepsvereniging voor kinder- en jongerenwerkers in Nederland	LPO	Loon- en prijsbijstelling	TAZ	Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg & Welzijn
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	LTA	Landelijk Transitie Arrangement Landelijke Inkoop Jeugdhulp	VGN	Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	LVVP	Landelijke vereniging van vrijgevestigde psychologen & psychotherapeuten	VNG	Vereniging van Gemeenten
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond	MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs	V&VN	Beroepsvereniging Verzorgenden Verpleegkundigen
CPB	Centraal Planbureau	mld.	miljard	VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
CPB	Centraal Planbureau	mln.	miljoen	WA-verzekering	Wettelijke aansprakelijkheidsverzekering
DU	Decentralisatie-uitkeringen	NIP	Nederlands Instituut van Psychologen	Wams	Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein
EMVI	Economisch Meest Voordelige Inschrijving	NJi	Nederlands Jeugdinstituut	Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
ExpEx	Experienced Experts	NJR	Nationale JeugdRaad	Wlz	Wet langdurige zorg
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging	NVK	Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde	Wmo 2015	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
FVB	Federatie Vaktherapeutische Beroepen	NvO	Norm voor Opdrachtgeverschap	ZonMw	ZorgOnderzoek Nederland (Zon) Medische wetenschappen (Mw)
GALA	Gezond en Actief Leven Akkoord	NVO	Nederlandse Vereniging van Pedagogogen en Onderwijskundigen	Zvw	Zorgverzekeringswet
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst.	NVvP	Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie		
GGD-GHOR	Gemeentelijke Gezondheidsdiensten en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de regio	NZa	Nederlandse Zorgautoriteit		
ggz	Geestelijke gezondheidszorg	OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		
GI's	Gecertificeerde Instellingen	OKO	Opgroeien in een Kansrijke Omgeving		

Bijlage 6

Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Bovenregionale expertisenetwerken	Het bovenregionaal expertisenetwerk ondersteunt de jeugdhulpregio's en de regionale expertteams om samen met jeugdigen, ouders, hulpverleners en gemeenten een oplossing te vinden in geval van complexe hulpvragen. (bron: vng.nl)
Convenant	Een convenant is een document waarin afspraken tussen partijen zijn vastgelegd, bijvoorbeeld over het realiseren van bepaalde (beleids-)doelstellingen.
Driemilieuvoorziening	Een locatie waar verblijf, scholing/werk en vrijetijdsbesteding op één terrein aangeboden worden.
Gecertificeerde instellingen	Rechtspersoon die in het bezit is van een (voorlopig) certificaat als bedoeld in artikel 3.4 van de Jeugdwet en die een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoert
Gezin	Een gezin bestaat uit een ouder(paar) met één of meer kinderen. Het kan gaan om een gehuwd of ongehuwd ouderpaar, of een alleenstaande ouder. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) omschrijft gezinnen als huishoudens waar volwassenen met kinderen samenwonen, waarmee ze een ouder-kind relatie hebben. (bron: Nji)
Jeugdbescherming	Het uitvoeren van kinderschermingsmaatregelen. Onder kinderschermingsmaatregelen wordt verstaan: ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing (titel 14, afdeling 4 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW), voorlopige voogdij (artikel 1:241 BW) voogdij (titel 14, afdeling 6 van Boek 1 BW) en de gezag beëindigende maatregel (titel 14, afdeling 5 van Boek 1 BW)
Jeugdconsulent en poh-ggz (eventueel met aandachtsgebied jeugd)	Poh-ggz (evt. met aandachtsgebied jeugd): Praktijkondersteuner huisartsen voor geestelijke gezondheidszorg. De poh-ggz biedt vraagverheldering, diagnostiek, kortdurende behandeling of (langer durende) ondersteuning en begeleiding aan personen met psychische, psychosomatische en psychosociale problematiek (bron: trimbos-instituut). De poh-ggz valt onder verantwoordelijkheid van de huisarts en wordt bekostigd uit de Zorgverzekeringswet. Jeugdconsulent: De jeugdconsulent biedt jeugdhulp, maar houdt indien gewenst en mogelijk fysiek spreekuur in de huisartsenpraktijk. De jeugdconsulent is voor de huisarts het vaste aanspreekpunt van het lokale team, werkt onder verantwoordelijkheid van de gemeente en kan een verbinder zijn tussen huisartsenzorg en de gemeente. Voor meer informatie over het onderscheid: https://www.lhv.nl/product/lhv-keuzehulp-poh-jeugd.
Jeugdhulp	Hulp zoals omschreven in artikel 1.1 van de Jeugdwet. Kortgezegd gaat het om hulp bij psychische problemen, een verstandelijke beperking en/of opvoedproblemen. Jeugdhulp is bedoeld voor kinderen en jongeren tot 18 jaar en in sommige gevallen tot 23 jaar.
Jeugdhulpplicht	De plicht van gemeenten om jeugdhulp te organiseren indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn.
Jeugdhulpaanbieder	• de natuurlijke persoon die, het verband van natuurlijke personen dat of de rechtspersoon die bedrijfsmatig jeugdhulp doet verlenen onder verantwoordelijkheid van het college; • solistisch werkende jeugdhulpverlener onder verantwoordelijkheid van het college.
Jeugdreclassering	Reclasseringswerkzaamheden en begeleiding, zoals genoemd in het wetboek van strafrecht, het begeleiden van en toezicht houden op jeugdigen die deel nemen aan een scholings- en trainingsprogramma en het geven van aanwijzingen als bedoeld in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen of de overige taken die bij of krachtens de wet aan de gecertificeerde instellingen zijn opgedragen.
Jeugdzorg	Verzamelterm voor jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.
Jeugdzorgaanbieders	Verzamelterm voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.



Begrip	Toelichting
Normaliseren	Werkdefinitie uit het Leernetwerk Haaglanden (regionale kenniswerkplaats): 'Normaliseren kan op basis van de tot nu toe beschreven literatuur en visies als werkdefinitie worden omschreven als het reduceren van de zorgvraag door middel van het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van jeugdigen, opvoeders en het sociale netwerk en tevens het waken voor onnodig diagnosticeren of problematiseren van incidenten en afwijkingen van het gemiddelde, ook wel 'de norm'. Hierin dient benadrukt te worden dat jeugdigen en opvoeders met hulpvragen waarbij jeugdhulp noodzakelijk is wel aanspraak moeten kunnen blijven maken op de juiste ondersteuning.
Residentiële jeugdhulp	Residentiële jeugdhulp is een vorm van hulpverlening waarbij jeugdigen (tijdelijk) dag en nacht buiten hun eigen gezin of netwerk verblijven, onder meer in leefgroepen en behandelgroepen.
Sociale steun: Informele steun(figuren), informele netwerken, vrijwilligers	De termen sociale steun, informele steun, steunfiguren, informele netwerken en vrijwilligers worden veelvuldig door elkaar gebruikt. Hier zitten nuances in betreffende: vrijwilliger/uit het eigen netwerk, georganiseerd/ongeorganiseerd, binnen/buiten jeugdhulp, en 'soort' hulp. Wanneer we het hebben over informele ondersteuning gaat het over steun geboden vanuit vrijwilligersorganisaties bijv. via maatjesprogramma's, maar ook gezinsondersteuning zoals HomeStart, steungezin, etc. Wanneer we het hebben over een zelfgekozen informeel steunfiguur uit het eigen netwerk dan gaat het over iemand uit het EIGEN netwerk.
Vrij toegankelijke voorziening en niet-vrij toegankelijke voorzieningen	Voor een vrij toegankelijke voorziening is geen beschikking van de gemeente nodig. Bij vrij toegankelijke voorzieningen is de vorm niet relevant. Ze kunnen zowel collectief als individueel zijn.
(en niet individuele en collectieve voorziening!)	Voor de niet-vrij toegankelijke voorzieningen is wel een beschikking van de gemeente nodig.
Vijfhoek	De Hervormingsagenda jeugd is voorbereid door de samenwerkende partijen vanuit vijf perspectieven: • Cliëntorganisaties en jongerenvertegenwoordigers (Ieder(in), MIND, NJR) • Professionals (Samenwerkende Beroepsverenigingen Jeugd (SBJ) namens NVvP, NIP, LVVP, NVO, BPSW, BVjong, AJN, V&VN, LHV, NVK, FVB) • Aanbieders (Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZI) namens Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse ggz en de VGN) • Gemeenten (vertegenwoordigd via VNG); • Het Rijk (VWS, BZK, JenV, Financiën, SZW en OCW)
Triple L doelgroep	Triple L = Levensbreed, levensloop, levenslang. Het kan gaan om kinderen met een beperking, stoornis of chronische (progressieve) ziekte die dagelijks extra ondersteuning en/of zorg vragen. Vanwege de effecten van aandoeningen of gebeurtenissen bij deze groep, zien sommige gezinnen zich genoodzaakt hun leven lang structureel of herhaaldelijk beroep te doen op zorg en ondersteuning, zeker als er meerdere problematieken bij een persoon of in een gezin spelen.

