

Harrie Verbon: De jeugdzorg boekt vooral voortgang op papier



Door [Harrie Verbon](#) - 14 januari 2025
Geplaatst in [Zorg](#)

Veel gemeenten, regio's en het Rijk zijn bezig met de Hervormingsagenda Jeugd (HJ). Deze agenda, die op 20 juni 2023 aan het parlement werd aangeboden, bevat een catalogus van problemen in de jeugdzorg en geeft direct per probleem aan welke organisaties dat probleem moeten oplossen. Die organisaties zijn nu vooral bezig met de productie van nota's over de kwestie. Het Rijk kwam ondertussen met een Voortgangsbrief Jeugd (VJ), die de verantwoordelijke bewindslieden Vincent Karremans (staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport) en Teun Struycken (staatssecretaris voor Rechtsbescherming) op 5 november 2024 naar de Tweede Kamer stuurden.

De brief laat zien dat de uitgaven aan jeugdzorg blijven stijgen: van 6,5 miljard euro in 2022 naar 7,2 miljard euro in 2023, terwijl de prognose voor 2024 uitkomt op 8,1 miljard. Dat zou, in twee jaar tijd, een stijging van de uitgaven aan jeugdzorg zijn met bijna 25 procent. Terwijl een van de belangrijkste opgaven voor de jeugdzorg is om de uitgaven meer beheersbaar te maken.

Meer toekomstbestendig

Werpt de voortgangsbrief enig nieuw licht op de problemen in de jeugdzorg die in de hervormingsagenda zijn gesignaleerd, is dan de vraag. Ik laat dan de jeugdbescherming en de jeugdreclassering buiten beschouwing, evenals de zogeheten gesloten jeugdhulp.

In de voortgangsbrief lezen we onder meer het volgende: 'We moeten meer accepteren dat opgroeien en opvoeden met vallen en opstaan gaat. Zorgen en problemen bij kinderen moeten zoveel mogelijk

Harrie Verbon: De jeugdzorg boekt vooral voortgang op papier

binnen de directe omgeving van het kind worden aangepakt; dat vraagt iets van de samenleving als geheel. Kinderen die het echt nodig hebben moeten kunnen rekenen op tijdig beschikbare en passende specialistische jeugdzorg.'

Jongeren met de zwaarste problemen moeten dus sneller hulp krijgen, terwijl 'normale' opvoed- en opgroevraagstukken hoogstens met lichte hulp en in ieder geval niet door professionele zorgaanbieders moeten worden aangepakt. Dat laatste betekent een besparing op de formele jeugdhulp en dus meer ruimte en meer budget voor de zware, complexe zorg. Het maakt het jeugdzorgstelsel direct ook meer toekomstbestendig.

Dezelfde brief spreekt ook de wens uit dat gezinnen makkelijk ('laagdrempelig') bij de gemeenten om hulp kunnen vragen. Met 'toegankelijke stevige lokale teams' zou zo 'de veerkracht van gezinnen en jeugdigen' kunnen worden versterkt. Daarbij moet dan degene die de hulpvraag behandelt wel 'naar de bredere context van het gezin' kijken.

Er zijn dus twee tegengestelde ontwikkelingen. Enerzijds moet er minder professionele hulp worden geboden, anderzijds moeten gezinnen een vraag om hulp makkelijker kunnen stellen. Wat het Rijk dus kennelijk wil, is dat gezinnen meer om hulp kunnen vragen, terwijl er tegelijk meer hulpvragen terugverwezen moeten worden naar het 'eigen netwerk'. Het lijkt me dat gezinnen - vooral met hogere inkomens - dat niet zullen accepteren.

Bovendien is de vraag hoe de gemeenten het voor elkaar moeten krijgen om meer hulpvragers naar hun 'eigen netwerk' terug te verwijzen. Gemeenten hebben namelijk een zogeheten jeugdhulpplicht, volgens welke zij samen met jongeren de goede vorm van jeugdhulp moeten kiezen. Er staat dus niet in de wet dat gemeenten hulp kunnen weigeren. Het probleem is dat die jeugdhulpplicht niet duidelijk afgebakend is, terwijl gemeenten wel met zo'n afbakening geholpen zouden zijn.

Aanpassing van de reikwijdte

In de voortgangsbrief staat dat een wetsvoorstel in voorbereiding is 'om de reikwijdte van de jeugdhulpplicht aan te passen'. Het Rijk wil namelijk wel onderscheid gaan maken tussen een maatwerkvoorziening en een algemene voorziening. Een maatwerkvoorziening is bijvoorbeeld een op de individuele hulpvrager toegesneden behandelingsplan dat een zorgaanbieder gaat uitvoeren. Een algemene voorziening is voor iedereen beschikbaar. Het kan bijvoorbeeld gaan om een buurthuis waar jongeren naar toe kunnen gaan om een praatje te maken met een buurthuiswerker. De bewindslieden willen dat gemeenten eerst nagaan of zo'n algemene voorziening voldoende is om aan een hulpvraag te voldoen.

Het is de zogeheten 'lokale toegang' die bepaalt of voor een hulpvraag een maatwerkvoorziening passend is. De toegang kan een gemeentelijke afdeling zijn, maar het kan ook een relatief van de gemeente onafhankelijke organisatie zijn, zoals een dorps- of een wijkteam.

Harrie Verbon: De jeugdzorg boekt vooral voortgang op papier

Vooralsnog is het voor kleinere gemeenten moeilijk om voor hun toegang gekwalificeerd personeel te vinden en vast te houden. De voortgangsbrief belooft echter de gemeenten te ondersteunen bij de ontwikkeling van hun 'stevige lokale teams', onder meer door het aanbieden van voorlichting, werkpakketten en leernetwerken. Daarnaast zal de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een convenant opstellen, waarin komt te staan wat de betrokken partijen van de lokale toegang verwachten.

Vooralsnog heeft de VNG alleen een 'richtinggevend kader' voor de lokale toegang opgesteld. Daarin worden dertien basiskennmerken opgesomd waaraan die toegangen moeten voldoen. Het lijkt mij dat toegangsmedewerkers die aan al die kenmerken voldoen, wel de clichématige schapen met vijf poten moeten zijn.

De toegangsmedewerkers moeten, zo heet het, met alle betrokkenen - zorgaanbieders, ervaringsdeskundigen, huisartsen, psychiaters, enzovoorts - kunnen samenwerken. Daarom moeten zij communicatief en toegankelijk zijn, maar ook analytisch. Ze moeten *allround* zijn en de problemen van de mensen kennen, maar ook specialistisch genoeg om te kunnen vaststellen welke hulp moet worden ingeschakeld. Daarnaast moeten ze ook zelf eenvoudige hulp kunnen bieden op een veelheid aan terreinen (opvoeden, financiën, school, werk, enzovoorts).

Bovenal moeten toegangsmedewerkers in staat zijn te bepalen in hoeverre een hulpvraag een professioneel antwoord nodig heeft. 'Normale' problemen moeten immers niet door professionele zorgaanbieders, maar hoogstens via een algemene voorziening worden aangepakt.

Helder, concreet en realistisch

Om de toegangsmedewerkers te helpen normale problemen te scheiden van problemen die door zorgprofessionals moeten worden opgelost, zouden de gemeenten volgens de VNG 'heldere, concrete en realistische verordeningen en beleidsregels' moeten opstellen. Ik had eigenlijk gehoopt dat de VNG zelf over dit zogenaamde normaliseringsvraagstuk iets concreter zou zijn, maar het wordt dus overgelaten aan de gemeenten. Die moeten nu allemaal het ei van Columbus vinden. Of dat de 'stevige lokale teams' in staat zal stellen om beter te bepalen wie écht hulp nodig heeft, wachten wij af.

Dan is er nog de vraag wat de rol van medici, voornamelijk huisartsen, zal zijn bij doorverwijzingen naar de specialistische jeugdzorg. Huisartsen zorgen inmiddels voor het merendeel van die verwijzingen, zonder dat de gemeenten daar rechtstreeks invloed op hebben. Diverse rapporten, bijvoorbeeld van de zogeheten commissie-Sint uit 2021, hebben er daarom voor gepleit om de medische verwijzroute te beperken. De voortgangsbrief meldt slechts dat de rol van huisartsen bij de verwijzing naar jeugdzorg nader wordt bekeken.

De hervormingsagenda sprak uit dat om beter te garanderen dat (hoog)specialistische jeugdzorgvormen voldoende en tijdig beschikbaar zijn, de organisatie en de inkoop van dergelijke zorg op regionaal niveau moeten plaatsvinden. Dat heeft inmiddels geleid tot een wetsvoorstel. Veel

Harrie Verbon: De jeugdzorg boekt vooral voortgang op papier

gemeenten deden die inkoop overigens al in regioverband. De regio sluit daarbij de contracten af met de zorgaanbieders en ook de keuze voor specifieke zorgaanbieders in de eigen gemeente, alsmede de controle op de uitvoering van de jeugdhulp door die zorgaanbieders, is door de gemeenten naar de regio gedelegeerd. De verwijzing naar de zorgaanbieders blijft echter wel de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenten.

Er zijn hierbij twee problemen. Het eerste probleem hebben we net al besproken: beschikken de gemeenten over een 'stevig lokaal team' dat in staat is om goed door te verwijzen? Het tweede probleem is een uitvloeisel van het uit het elkaar halen van de verantwoordelijkheid voor de verwijzing en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de contracten. Daardoor kan er bij gemeenten een prikkel ontstaan om relatief veel door te verwijzen naar hoogspecialistische jeugdzorg. De gemeenten zijn immers bij de (verplichte) regionalisering niet langer verantwoordelijk voor het monitoren van de behandeling van de doorverwezen jeugdige cliënten. Dat is wel het geval bij lichte hulp die de gemeentelijke toegang zelf verzorgt.

Hoe sterk deze prikkel is, hangt ook af van de regionale verdeling van de kosten van de jeugdzorg over de gemeenten. Als er een vaste verdeelsleutel is, zal een gemeente die (relatief) selectief doorverwijst naar de hoogspecialistische jeugdzorg daar weinig financieel voordeel van ondervinden. De prikkel tot doorverwijzen is dan betrekkelijk sterk. Maar als gemeenten meer in de regionale uitgaven moeten bijdragen naarmate ze meer doorverwijzen, zal die prikkel minder sterk zijn.

Dit probleem blijft zowel in de hervormingsagenda als in de vooruitgangsbrief onbesproken. Overigens moet toegevoegd worden dat medici de selectiviteit in doorverwijzingen door hun gemeente deels teniet kunnen doen: door niet of minder selectief te zijn dan de toegang van hun gemeenten.

Voortgang op papier

Kort en goed: als er al voortgang wordt geboekt met de Hervormingsagenda Jeugd, dan bestaat die voortgang vooral op papier. De opgesomde taken voor de gemeentelijke toegangsmedewerkers zijn haast bovenaards, er is geen oplossing voor de 'ongrijpbare' verwijzingen door huisartsen en er gebeurt nauwelijks iets aan de afbakening van de jeugdhulpplicht.

Verder blijkt dat gemeenten zelf een oplossing moeten zien te bedenken voor het 'normaliseringsprobleem'. Eigenlijk is dat het grootste probleem in de jeugdhulp: mensen verlangen vaak ook hulp van de gemeente als de problemen met hun kinderen in de categorie 'normaal' vallen.

[Harrie Verbon](#) was hoogleraar openbare financiën aan de Universiteit van Tilburg.

Wynia's Week verschijnt drie keer per week, **156 keer per jaar** met even onafhankelijke als broodnodige artikelen en columns, video's en podcasts. U maakt dat samen met de andere donateurs mogelijk. Doet u weer mee, [ook in het nieuwe jaar 2025](#)? Hartelijk dank!