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-groeiend-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) analyse[10] 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 samen[13]:

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, buren, 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 opgroeien 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 bestaande 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 jeugdstelsel 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 prestatiemaatschappij 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 jeugdhulp*stelsel* 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 gerichter 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, armoedebeleid, 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 behoeft 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).

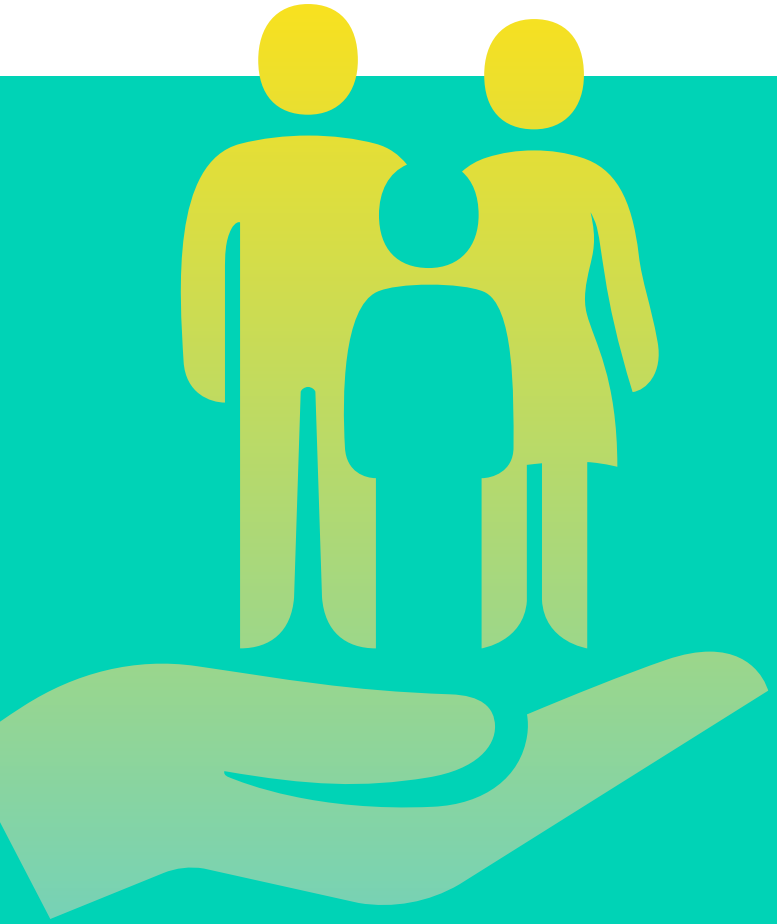
[22] TK 2022/23, 32793, nr. 653.

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 behoeft 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 opgroeivragen 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 versterken[25] en directe leefomgeving (de pedagogische basis[26]) 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 ernstige[31] 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 aanbod, extra inzet of aanbod vanuit passend onderwijs 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 ondersteuning 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 wetswijziging 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 de 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-dashboard '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 Bouwagenda[41] 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 proposi-

[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 aantrekkende 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 gezins-bescherming 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 jeugd-problematiek (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 verkenning gedaan naar de impact van stevige lokale teams[51] 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 informatie-protocol 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 jeugd[53] 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 uitzonderingen[58], 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]

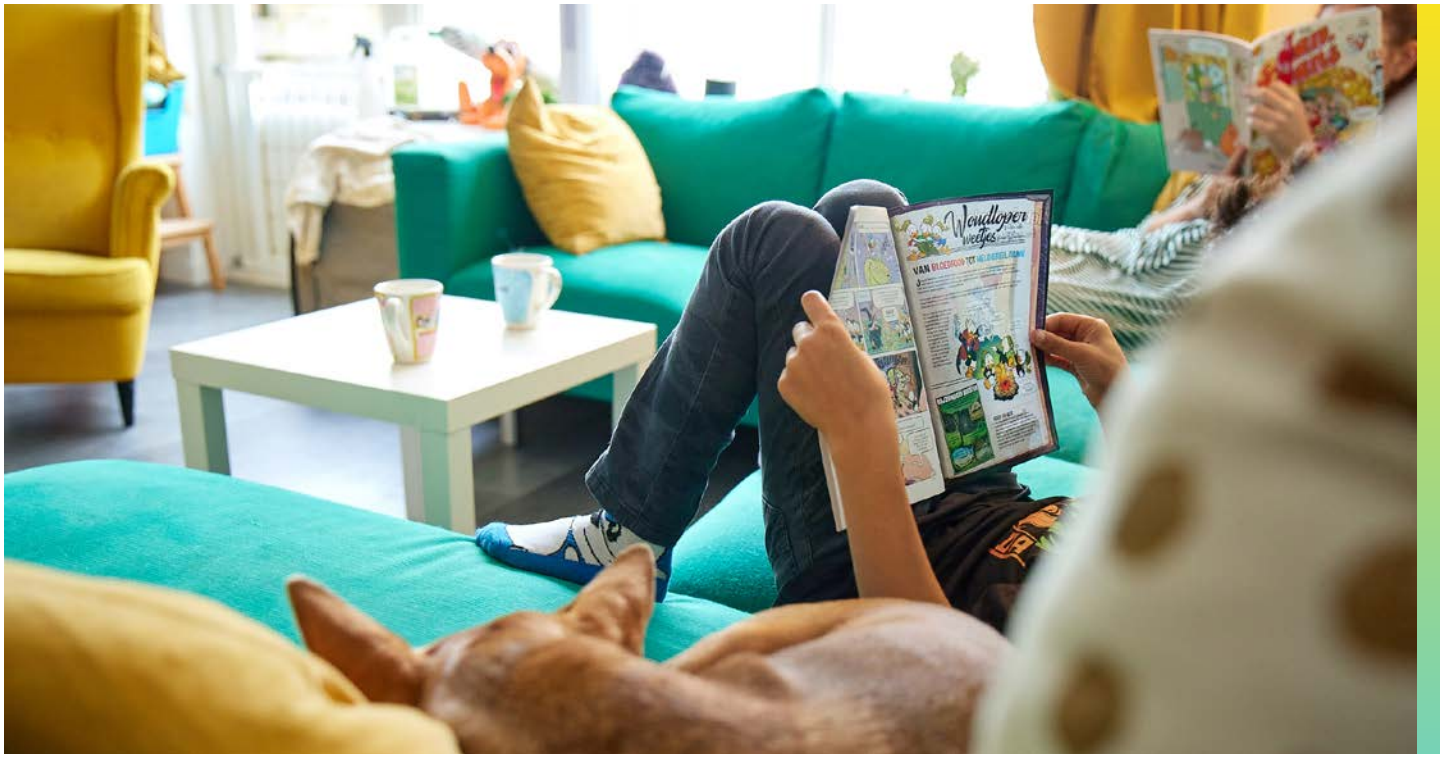
---

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 jeugdhulp[61] (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 kwantitatieve 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 (officielebekendmakingen.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 residentiële 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 residentiële capaciteit, maar ook de structurele meer- en minderkosten die gepaard gaan met het voorkomen van residentiële 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 residentiële jeugdhulp om met de inzet van de informele steunfiguur het aantal uithuisplaatsingen (naar residentiële 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:

a. de jeugdhulp kan bouwen op een stevige gezamenlijke structuur en cultuur waarin voortdurend leren en veranderen vanzelfsprekend is;
b. 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;
c. voor belangrijke delen van de jeugdhulp kwaliteitskaders bestaan.

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

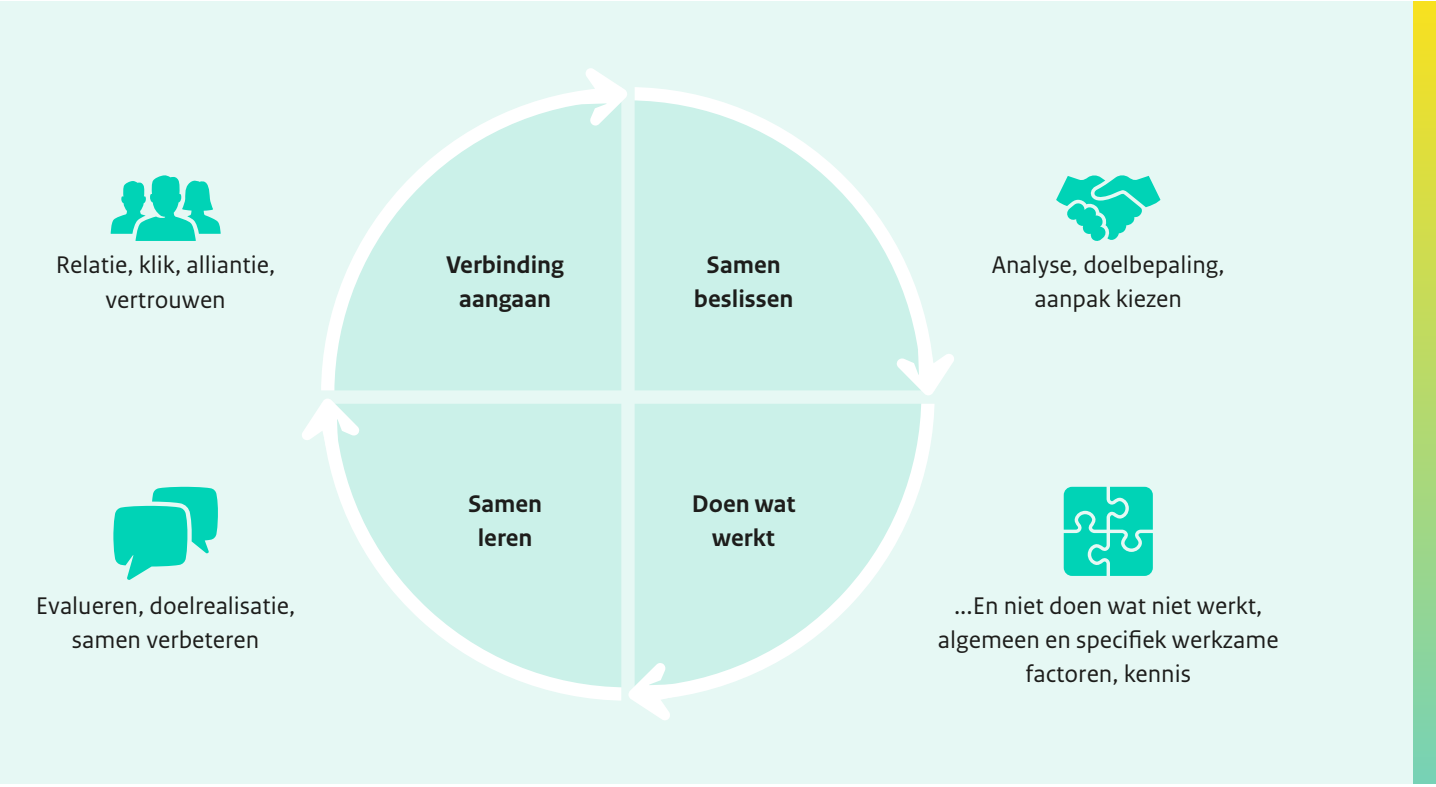
2.5.1 Een praktijk van kwaliteit in 2028: onderschrijven van de principes

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 & Kennisinfrastructuur' 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 kennisinstituten 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 bewerkstellingen 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 bekostigingssystematiek, 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 bezien. 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 kader[64] op basis van een vonnis wordt hieraan toegevoegd. Dit bevordert de regie en vermindert de lasten.
- Rijk, gemeenten en aanbieders 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. De tafel betrekt bij dit laatste ook uitdrukkelijk de adviezen van de Jeugdautoriteit (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 overeenstemming 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 beschikbaarheidsbekostiging 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 beschikbaarheid 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 zorgvormen opdragen aan een door hen in stand te houden, landelijk werkende instantie.
- Bij het toepassen van deze kan-bepaling wegen gemeenten 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 regisseren.

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.

Jeugdautoriteit (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 Jeugdautoriteit/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 Jeugdautoriteit (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, BGZJ, VWS, JenV en de Jeugdautoriteit 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 kostprijselementen 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, kinderbeschermingsmaatregelen 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 Iv3-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 (Iv3), 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 Iv3-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 Iv3-indeling in 2024.

Box 1: Huidige aanpassing Iv3-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 bezien.

- 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 gebracht[67], 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 uitfaseren 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)

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 financieringssystematiek 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 financieringssystematiek 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 datavoorziening 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 financieringssystematiek, 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 betrekt 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 kunnen 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 verbindingsroute 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 betrekt 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 jeugdhulp-aanbieders 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 ministe-riële 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 beschik-baarheid 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

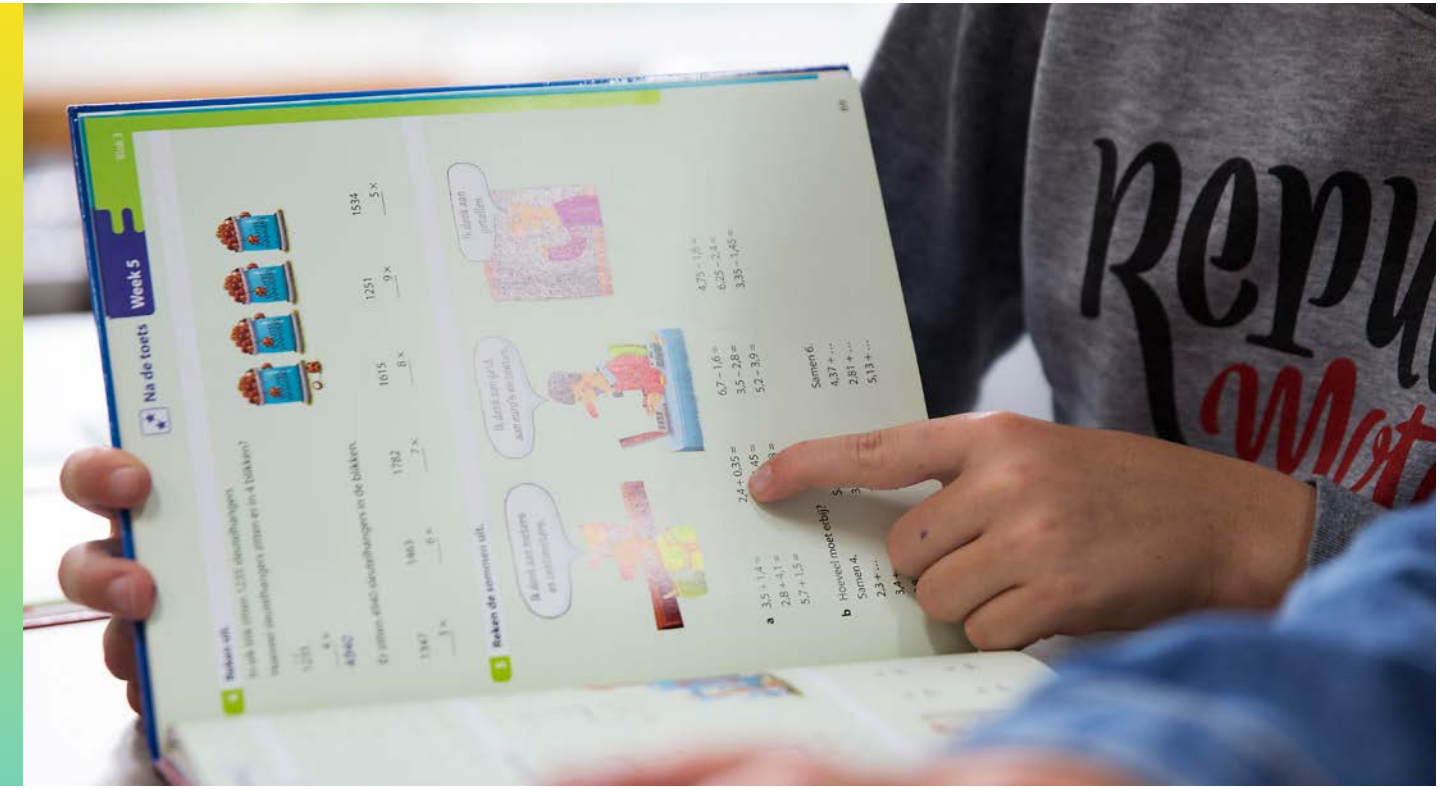
Wat	Via	Planning
• Jeugdhulpaanbieders en GI's verplichten tot het hebben van een intern toezichthouder, het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het realiseren van een openbare jaarverantwoording.	Wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen'	2023 indiening 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 Jeugdwetterrein', 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
Investeringen[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 bezien 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 coalitieakkoord[75] (€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 besparingsopbrengst 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-accres 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-accres 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 accres (respectievelijk €100 en €150 mln. per jaar). Het accres valt hiermee lager uit, waarmee het accresdeel 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	
	Verantwoordelijk-heidsverdeling Rijk en VNG*	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2030	Structureel	Raming met meer onzeker-heden 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) - Frictiekosten en coordinatie	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 maatregelenniveau 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)
AJN	Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland)
ALV	Algemene Ledenvergadering
amvb	Algemene Maatregel van Bestuur
AU	Algemene Uitkering
AZW	Arbeidsmarktprogramma Zorg en Welzijn
BGZJ	Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd
BO	Bestuurlijk Overleg
BPSW	Beroepsvereniging van professionals in sociaal werk
BVjong	Beroepsvereniging voor kinder- en jongerenwerkers in Nederland
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CPB	Centraal Planbureau
DU	Decentralisatie-uitkeringen
EMVI	Economisch Meest Voordelige Inschrijving
ExpEx	Experienced Experts
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
FVB	Federatie Vaktherapeutische Beroepen
GALA	Gezond en Actief Leven Akkoord
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst.
GGD-GHOR	Gemeentelijke Gezondheidsdiensten en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de regio
ggz	Geestelijke gezondheidszorg
GI's	Gecertificeerde Instellingen
HA	Hervormingsagenda
IBDS	Interbestuurlijke Datastrategie
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IU	IntegratieUitkering (in het gemeentefonds)
IZA	Integraal Zorgakkoord
JA	Jeugdautoriteit
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
LHV	Landelijke Huisartsenvereniging
LPO	Loon- en prijsbijstelling
LTA	Landelijk Transitie Arrangement Landelijke Inkoop Jeugdhulp
LVVP	Landelijke vereniging van vrijgevestigde psychologen & psychotherapeuten
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
mld.	miljard
mln.	miljoen
NIP	Nederlands Instituut van Psychologen
NJi	Nederlands Jeugdinstituut
NJR	Nationale JeugdRaad
NVK	Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde
NvO	Norm voor Opdrachtgeverschap
NVO	Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen
NVvP	Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OKO	Opgroeien in een Kansrijke Omgeving
OZA	Onderwijszorgarrangement
OZJ	Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd
poh-ggz	Praktijkondersteuner Huisarts - Geestelijke Gezondheidszorg
RET	Regionaal Expert Team
RvS	Raad van State
SAS	Specifieke activiteiten schaal
SBJ	Samenwerkende Beroepsverenigingen Jeugd
SPUK	Specifieke Uitkering
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAZ	Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg & Welzijn
VGN	Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
VNG	Vereniging van Gemeenten
V&VN	Beroepsvereniging Verzorgenden Verpleegkundigen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WA-verzekering	Wettelijke aansprakelijkheidsverzekering
Wams	Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo 2015	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
ZonMw	ZorgOnderzoek Nederland (Zon) Medische wetenschappen (Mw)
Zvw	Zorgverzekeringswet

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 kinderbeschermingsmaatregel 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 kinderbeschermingsmaatregelen. Onder kinderbeschermingsmaatregelen 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, kinderbeschermingsmaatregelen 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 (BGZJ) 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.