

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	H. Smits/J. Stoll/M. Kloosterboer	Datum	15 mei 2025
E-mail	h.smits@utrecht.nl	Kenmerk	11923054
Type brief	Afdoeningsbrief/voortgangsbrief	Onderwerp	Hervormingen sociaal domein, ondergrens Jeugd/Wmo en diverse toezeggingen
Bijlage(n)	2 (onderaan)	Beleidsveld	Wmo en Welzijn/Jeugd en Jeugdzorg

Geachte leden van de raad,

Met deze brief informeren we u over de stand van zaken van de hervormingen sociaal domein, zoals toegezegd in het debat van de commissie JWCS op 30 januari jl. Ook gaan we in op dilemma's die we zien bij het verlenen van zorg en ondersteuning aan inwoners. Eerder hebben we toegezegd om in een technische sessie in te gaan op wat de ondergrens is bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), en welke dilemma's we daarbij zien. Deze technische sessie staat gepland op 24 juni en in deze brief leiden we dit thema alvast in ([toezegging 926](#)).

In het eerste deel van deze brief schetsen we de actuele stand van zaken van de hervormingen, in deel twee kijken we vooruit naar de toegezegde technische sessie. In de bijlage gaan we in op de cijfermatige ontwikkelingen rond Jeugd en Wmo en op een aantal toezeggingen.

Deel 1: hervormingen sociaal domein

Samenvatting/leeswijzer

- We hervormen omdat het zowel inhoudelijk als financieel noodzakelijk is
- We hervormen op alle niveaus en gaan nog beter samenwerken
- We zien dat er financiële schaarste is en dat hervormen daardoor een grote uitdaging is
- We kunnen het niet alleen als overheid, we hebben onze partners en onze inwoners nodig
- De taakstelling voor het zorg- en ondersteuningsaanbod voor volwassenen lijkt haalbaar
- Voor jeugdhulp voorzien we ondanks de hervormingen een tekort
- We zien op steeds meer plekken de uitwerking van de hervormingen
- We sluiten aan bij het principe 'ongelijk investeren voor gelijke kansen'
- We zetten de transitiereserve in om de hervormingsbewegingen te versnellen

In het onderstaande werken we deze punten verder uit.

We hervormen omdat het zowel inhoudelijk als financieel noodzakelijk is

Met de hervormingen sociaal domein willen we de groeiende vraag naar aanvullende (jeugd)zorg en maatschappelijke ondersteuning verminderen. Want deze groei is – gelet op het verwachte tekort aan geld, personeel en ruimte – niet houdbaar. Maar belangrijker nog: we willen dat onze inwoners prettig en gezond kunnen (samen)leven, zelfredzaam zijn en mee kunnen doen in de maatschappij. Daarom willen we hulpvragen zo dicht mogelijk bij het normale leven oplossen en mensen stimuleren om naar elkaar om te zien. Ook omdat er beperkingen zijn aan wat de overheid aan zorg en ondersteuning kan bieden. Kortom, de financiële schaarste en het personeelstekort verhogen de urgentie om te hervormen, maar ook los daarvan is deze beweging wenselijk en nodig.

De hervormingen willen we realiseren met behoud van onze Utrechtse werkwijze: sterke sociale en pedagogische basisvoorzieningen, krachtige basiszorg vanuit wijkteams en passende aanvullende en gebiedsgerichte (jeugd)zorg en maatschappelijke ondersteuning voor wie dat echt nodig heeft. De kracht van onze aanpak wordt bevestigd door onderzoeken. Een voorbeeld is het [Cebeon-onderzoek](#), dat aantoont dat Utrecht – vergeleken met andere gemeenten en met de verdeelsleutel van het gemeentefonds – relatief lage uitgaven heeft aan het sociaal domein als geheel. Daarbinnen gaan relatief hoge uitgaven aan preventieve basisvoorzieningen gepaard met lage uitgaven aan maatwerkgzorg, zoals jeugdzorg en Wmo. Dit steunt ons in de overtuiging dat vroegtijdige investeringen in de basis helpen om de uitgaven aan aanvullende (jeugd)zorg te beperken.

Ondanks de kracht van de Utrechtse aanpak zijn er grote zorgen. Want de uitgaven voor aanvullende (jeugd)zorg en maatschappelijke ondersteuning stijgen wel jaar op jaar. En de financiering vanuit het Rijk is niet toereikend, waardoor onze aanpak om te investeren in de basis onder druk staat. De financiële situatie wordt al met al onhoudbaar, en we zien ook een toenemend gebrek aan personeel en ruimte. Daarom zijn hervormingen nodig, om de vraag naar aanvullende zorg en ondersteuning te verminderen, maar ook omdat we een stad willen zijn waarin mensen samen leven en samen zorgen en waarin we hulpvragen zoveel mogelijk binnen die leefwereld oplossen. Om deze basis sterk en veerkrachtig te houden, zetten we in op het versterken van gemeenschapskracht, eigen regie en veerkracht van inwoners. Het begint namelijk in al die gezinnen, buurten, verenigingen, informele netwerken en gemeenschappen waarin inwoners elkaar helpen, ondersteunen en verbinden. De rol van (professionele) zorg en ondersteuning is, nadrukkelijker dan nu, ondersteunend aan de eigen of voorliggende mogelijkheden. Zo werken we aan een houdbaar stelsel waarin ondersteuning beschikbaar blijft voor de meest kwetsbare inwoners. Dat is de kern van de beweging die we in gang hebben gezet met de hervormingen sociaal domein.

We hervormen op alle niveaus en gaan nog beter samenwerken

Om dit doel te bereiken, is een verandering binnen onze werkwijze nodig. Daarom werken we in alle sporen (sociale en pedagogische basis, basiszorg en aanvullende zorg en ondersteuning) aan de houdbaarheid van zorg en ondersteuning. Gezamenlijk moeten we komen tot een zo passend en preventief mogelijk aanbod. Dit noemen we ook wel collectief werken, vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de inwoner. Onze sociale en pedagogische basisvoorzieningen worden maximaal ingezet om de grondoorzaken weg te nemen die een belemmering vormen voor kansrijk opgroeien (door bijvoorbeeld in te zetten op aanpak van prestatiedruk, samen opvoeden, gelijke kansen, talentontwikkeling) en onze inwoners gezond te laten (samen)leven (bijvoorbeeld door in te zetten op aanpak van eenzaamheid, bewegen, meedoen in de samenleving, zingeving). Zorg en ondersteuning geven we waar mogelijk gebiedsgericht en blended vorm (een combinatie van digitaal en fysiek). We stemmen ons aanbod waar mogelijk af op wat de inwoners in die wijk nodig hebben.

Het uitgangspunt voor de hervormingen is collectief (samenwerken met alle sporen) en groepsgericht waar dat kan, individueel waar dat nodig is. Waar mogelijk organiseren we de contracten en de subsidieregelingen eenvoudiger en beter op elkaar afgestemd, met onze focus gericht op het verbeteren van de uitvoeringspraktijk.

Met andere woorden: we verwachten dat alle onderdelen van het sociaal domein een bijdrage leveren aan het verminderen van het beroep op aanvullende (jeugd)zorg en maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast werken we vanuit het Integraal Zorgakkoord (IZA) samen met de zorgverzekeraar en het zorgkantoor aan de houdbaarheid van zorg en ondersteuning door transformaties in gang te zetten op thema's als mentale gezondheid, ouderen, versterking van eerstelijnszorg en sociaal domein.

We zien dat er financiële schaarste is en dat hervormen daardoor een grote uitdaging is

Het uitgangspunt is dat we met onze partners prioriteren binnen onze budgetten en dat de hervormingen gerealiseerd moeten worden binnen de bestaande vierkantfinanciering¹. De hervormingen gaan bovendien gepaard met een taakstelling die oploopt tot ruim 16 miljoen euro en die met name in de jeugdzorg en de Wmo neerslaat. Dat betekent dat er de komende jaren minder geld beschikbaar is om onze inwoners te ondersteunen. Daar komt nog bij dat we na de hervormingen sociaal domein genoodzaakt waren om extra te bezuinigen (de concrete bezuinigingsmaatregelen uit de Voorjaarsnota 2024 en de hervormingsbezuinigingen). Uit de Voorjaarsnota 2025 – die parallel met deze brief naar uw raad is verstuurd – blijkt dat de financiële situatie van de gemeente Utrecht buitengewoon uitdagend is. Dit alles maakt de uitdaging én de opgave des te groter om de zorg en ondersteuning anders te organiseren.

In sommige gevallen is een (beknpte) financiële impuls mogelijk voor de hervormingen, door een onttrekking uit de transitiereserve. Daarmee kan een partner tijdelijk in staat worden gesteld te hervormen en te innoveren. Verderop in deze brief gaan we nader in op de (inzet van de) transitiereserve. Ook kijken we naar de mogelijkheid om budget te verschuiven tussen begrotingsprogramma's, om zo bijvoorbeeld aanbod te organiseren in de sociale basis in plaats van in de aanvullende zorg ([toezegging 880](#)). Wij werken momenteel aan concrete voorstellen hiervoor; bij volgende momenten in de P&C-cyclus (zoals de tweede bestuursrapportage) leggen wij deze voorstellen voor aan uw raad. Ook benutten we waar mogelijk de landelijke transformatiemiddelen die beschikbaar zijn voor het sociaal domein in het realiseren van de IZA-doelstellingen.

We kunnen het niet alleen als overheid, we hebben onze partners en onze inwoners nodig

Naast de zaken waar wij zelf invloed op hebben, zien we ook dat we op een aantal onderdelen het Rijk, de provincie en andere partners (zoals zorgverzekeraars, woningcorporaties, UWV, SVB, etc.) nodig hebben om duurzaam verandering voor inwoners te realiseren. Als het gaat om het wegnemen van de oorzaken voor de almaar groeiende zorgvraag, dan gaat het over het verbeteren van de bestaanszekerheid, het wegnemen van de prestatiedruk in het onderwijs, het verkorten van de wachtlijsten in de GGZ, het gebrek aan gezonde en passende woonomgevingen, enzovoort. En het vraagt ook iets van het fysieke domein: zijn er genoeg voorzieningen in de stad (ook in nieuwe wijken); hoe kunnen we maatschappelijke accommodaties beter en efficiënter benutten, stimuleert de fysieke leefomgeving dat we prettig kunnen samenleven en elkaar kunnen ontmoeten. Al deze elementen werken op elkaar in en zijn belangrijke randvoorwaarden voor het hervormen van de zorg en ondersteuning voor onze inwoners. We hebben partners op alle niveaus nodig om met elkaar te

¹ Vierkantfinanciering ofwel *lump sum* financiering betekent dat de aanbieders een vast bedrag per jaar krijgen waarbinnen ze de ruimte hebben om hun aanbod vorm te geven.

werken vanuit een gedeeld perspectief en doel. Daar zetten we ons voor in, maar dit gaat om zulke grote vraagstukken dat het een lange adem vergt.

En naast wat we vanuit de overheid en vanuit onze partners kunnen doen, gaat het hier uiteindelijk ook om een samenlevingsvraagstuk: hoe leven we samen in onze stad? Hoe kijken we naar elkaar om? Want daar begint het, in al die buurten en onderlinge contacten en in het eigen netwerk dat mensen hebben. Het is hoopgevend dat er op zoveel plekken naar elkaar wordt omgezien en dat er talloze organisaties en vrijwilligers zijn die daar concreet handen en voeten aan geven. Dat is ook nodig, omdat er beperkingen zijn aan wat de overheid aan zorg en ondersteuning kan bieden. Met de huidige manier van werken en de huidige demografische ontwikkelingen zou in 2040 1 op de 4 werkenden in de zorg moeten werken, aldus de Sociaaleconomische Raad. Dat is niet haalbaar en niet wenselijk. Daarom moeten we met elkaar ook benoemen wat niet langer kan en wat we anders gaan doen. Zodat we een eerlijk verhaal hebben en Utrechters weten waar ze op kunnen rekenen, wat we met elkaar van de overheid en de professionele zorg kunnen verwachten en wat we van de samenleving zelf verwachten.

De taakstelling voor het zorg- en ondersteuningsaanbod voor volwassenen lijkt haalbaar

Als we inzoomen op de actuele stand van zaken van de hervormingen sociaal domein, dan kunnen we op basis van het actuele financiële beeld en de huidige prognoses constateren dat we op koers liggen om de bezuinigingstaakstelling voor het zorg- en ondersteuningsaanbod voor volwassenen te behalen. Met andere woorden: dat de uitgaven die we binnen de sociale basis en de Wmo voor volwassenen doen binnen de huidige financiële kaders van de begroting blijven. Daarbij dient wel vermeld te worden dat er een aantal onzekerheden in de prognose zit. Dit staat ook in de Voorjaarsnota 2025 toegelicht, die parallel aan deze raadsbrief verzonden is. Zo is er beperkt rekening gehouden met een groei van de vraag naar zorg als gevolg van de vergrijzing en de gevolgen van ontwikkelingen in andere domeinen (bijvoorbeeld de inzet vanuit de ouderenzorg en de ggz om mensen langer thuis te laten wonen). Op de individuele begeleiding zien we een groei van de wachtlijsten. Het lukt nog om mensen die dat echt nodig hebben van passende zorg te voorzien, maar de wachtlijsten nemen geleidelijk toe. In bijlage 1 staan de ontwikkelingen in de wachttijden en in de kosten visueel weergegeven.

Bij de haalbaarheid van de taakstelling zijn ook nog de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- Het is onzeker hoe het beleid en de financiering vanuit het Rijk zich ontwikkelen. Op dit moment voert het Rijk het houdbaarheidsonderzoek naar de Wet maatschappelijke ondersteuning uit. De resultaten worden in de zomer 2025 verwacht. Ook wordt gewerkt aan een Aanvullend Zorg en Welzijnsakkoord in het verlengde van het Integraal Zorg Akkoord. Verder heeft het kabinet een bezuiniging op specifieke uitkeringen (SPUK's) aangekondigd 10%. Al deze zaken zullen financiële impact hebben, maar die is op dit moment nog onzeker.
- Recente cijfers laten zien dat de dakloosheid blijft toenemen. Naast de instroom staat ook de uitstroom uit beschermd wonen en maatschappelijke opvang onder druk. Dit maakt de uitdagingen voor de maatschappelijke opvang en begeleiding nog groter en urgenter, terwijl er ook nu al sprake is van schaarste aan mensen, middelen, woon- en opvangplekken.
- De uitdagingen in de zorg ten aanzien van digitalisering, rechtsbescherming, aanpak van fraude, enz. maken dat de gemeente en onze zorgpartners moeten investeren in het versterken van de bedrijfsvoering. Deze investeringen moeten nu gedaan worden binnen de eerdergenoemde vierkantfinanciering, maar dat komt steeds meer onder druk te staan.
- In de sociale basis is een deel van de taken en activiteiten incidenteel gefinancierd. Het betreft bijvoorbeeld incidentele middelen die na de coronaperiode vanuit het Rijk beschikbaar zijn gesteld

(Herstel & Veerkracht en Versneld Vernieuwen) en middelen vanuit het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA). Het aflopen van deze middelen leidt tot het risico dat er initiatieven en activiteiten wegvallen die waardevol zijn voor preventie en voor een sterke sociale basis en die helpen om de druk op de basiszorg en aanvullende zorg te verlagen.

Voor jeugdhulp voorzien we ondanks de hervormingen een tekort

Bij de zorg en ondersteuning voor jeugdigen voorzien we dat zich een structureel tekort zal voordoen. Op dit moment is dat tekort geraamd op 4,2 miljoen euro structureel. Dat we te maken hebben met een tekort is in lijn met het landelijke beeld, en sluit aan bij de bevindingen van het recente rapport van de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd (de commissie-Van Ark). Ook in Utrecht zien we dat de vraag naar jeugdhulp blijft groeien. Het aantal jeugdigen dat jeugdhulp krijgt, neemt weliswaar licht af, maar de intensiteit en duur van de hulp neemt toe. De kosten en de wachtlijsten groeien. In de bijlage 1 van deze brief wordt dit inzichtelijk gemaakt met een aantal grafieken. Bij het ramen van het tekort hebben we nu geen rekening gehouden met volumegroei, terwijl de commissie-Van Ark laat zien dat hier landelijk, en dus ook in Utrecht, wel al jarenlang sprake van is. Met de hervormingen zetten we vol in op het afbuigen van de groei, maar de trend in de volumeontwikkeling maakt dit een complexe opgave.

Ondanks dat er de afgelopen jaren steeds met incidentele middelen bijgepast werd vanuit het Rijk, constateren we dat de financiële kaders meerjarig en structureel te krap zijn, waardoor we het risico lopen niet meer aan de wettelijke verplichtingen vanuit de Jeugdwet te kunnen voldoen. Daarom is het nodig om bij te sturen op de financiële taakstelling die we in 2023 hebben ingeboekt op de aanvullende jeugdhulp. Niet bijsturen zal ertoe leiden dat we niet kunnen voldoen aan onze jeugdhulpplicht (met bijbehorende juridische en ethische consequenties) en dat we de preventieve aanpak ondermijnen, waardoor de kosten in de aanvullende jeugdhulp naar verwachting alleen nog maar verder stijgen. Het voorziene tekort is daarom als knelpunt verwerkt in de Voorjaarsnota 2025. Zo zorgen we dat we aan onze jeugdhulpplicht kunnen blijven voldoen en dat de noodzakelijke investeringen in de pedagogische basis gedaan kunnen worden.

Intussen heeft het Rijk in haar Voorjaarsnota extra middelen beschikbaar gesteld voor jeugdzorg. In de recente motie 'Gemeente nu aan zet door financiële geste van het Rijk voor jeugdzorg' (M194) vraagt de raad om toe te lichten wat de inhoudelijke en financiële consequenties zijn van deze extra middelen. De motie is uiteindelijk ingetrokken, maar we geven hierover wel graag het volgende mee: in de Voorjaarsnota maken we een inschatting van de extra middelen die via de algemene uitkering naar de gemeenten toe komen. De middelen zijn niet specifiek gelabeld voor jeugdzorg, en het is aan gemeenten hoe ze deze middelen inzetten. Wij kijken in onze Utrechtse situatie wat nodig is voor jeugdzorg; op dit moment voorzien we een tekort van 4,2 miljoen euro structureel en dat is als knelpunt in de Voorjaarsnota verwerkt. Zo creëren we de financiële ruimte die – op basis van de huidige verwachtingen – nodig is voor de jeugdzorg. De vertaling van deze inschattingen wordt op basis van de meicirculaire in de begroting verwerkt. Op volgende momenten in de begrotingscyclus wordt opnieuw bezien hoe de uitgaven aan jeugdzorg zich ontwikkelen, welke middelen er vanuit het Rijk beschikbaar komen en hoe die middelen worden ingezet.

We constateren overigens dat het Rijk de grootste financiële druk voor gemeenten voor 2026 en 2027 wegneemt met de extra middelen, maar dat vooralsnog geen compensatie over 2023 en 2024 geleverd wordt. Ook blijft er een gat bestaan in de duurzame bekostiging van de jeugdzorg, met name voor de jaren 2028 en verder. In aanloop naar Prinsjesdag lopen nog gesprekken met het Rijk; wij gaan ervan uit dat het Rijk zijn financiële en inhoudelijke verplichtingen ook langjarig zal nakomen.

We blijven met onze partners scherp de ontwikkeling volgen van het beroep op en de uitgaven aan jeugdhulp. Waar mogelijk maken we, in lijn met de aanbevelingen van de commissie-Van Ark, concrete en meetbare afspraken met onze partners over de inhoudelijke doelen die we willen bereiken met elkaar en de te verwachten effecten. Een voorbeeld hiervan is het in bijlage 2 genoemde collectief werken, waarin we voor 2025 heel concreet aangeven hoeveel groepen we willen realiseren, wat de verwachte bezetting is van deze groepen en in hoeveel gevallen er vervolgzorg nodig is. Deze aannames zullen we telkens goed toetsen en monitoren met onze partners en bijstellen waar nodig.

We zien op steeds meer plekken de uitwerking van de hervormingen

Uw raad heeft aangegeven inzicht te willen in wat de hervormingen concreet betekenen, en waar dat zichtbaar wordt. In dat kader is het belangrijk om te benoemen dat de hervormingen vooral een vehikel zijn, met als doel om te transformeren voor een houdbaar stelsel. Uiteindelijk moet het gebeuren in de samenwerking tussen partners in de stad, in nieuwe manieren van werken, in de keuzes die gemaakt worden voor passende zorg en ondersteuning.

Vanuit de gemeente sturen we daarop door inkoop, contract- en accountmanagement en het stimuleren en faciliteren van de samenwerking tussen partners. De hervormingen jagen de beweging aan en ondersteunen bij de hervorming naar gebiedsgericht, collectief, groepsgericht en blended werken. Het werken aan de hervormingen was eerst vormgegeven in een apart programma, maar is inmiddels geborgd in de lijnorganisatie, waar het integraal deel uitmaakt van het jaarplan en bijbehorende teamplannen, en de jaarcyclus voor monitoring en verantwoording.

Bij de vraag waar de hervormingen concreet en zichtbaar worden, is het antwoord dus dat de benodigde beweging op verschillende plekken in het sociaal domein te zien is. Het is breed doorgedrongen dat we de zorg en ondersteuning anders zullen moeten vormgeven en dat er nieuwe manieren van (samen)werken nodig zijn. We zien in de uitvoeringspraktijk bijvoorbeeld de volgende ontwikkelingen:

- Momenteel worden de BOOST-groepen breder uitgerold; dit gaat om collectief aanbod voor jongeren met mentale problemen. In bijlage 2 staat dit nader toegelicht, mede naar aanleiding van [toezegging nummer 862](#).
- Met de aanpak 'Thuis in je Wijk' werken diverse organisaties samen om contacten in de buurt te bevorderen en bestaand aanbod en ontmoetingsplekken geschikter en toegankelijker te maken, passend bij de behoeften van inwoners met een kwetsbaarheid.
- Er wordt werk gemaakt van een aanpak voor complexe scheidingen, om te zorgen voor minder schade bij betrokken kinderen, minder last voor professionals in jeugdhulp en jeugdbescherming en meer hulp en ondersteuning voor ouders, in een vroegtijdig stadium. In bijlage 2 staat dit nader toegelicht, naar aanleiding van [toezegging nummer 863](#).
- In Overvecht organiseert het buurtteam samen met partners uit de sociale basis zogenaamde 'Samen Welkom' bijeenkomsten. Tijdens de bijeenkomst krijgen inwoners met een hulpvraag informatie over welke organisaties en type activiteiten er in de wijk zijn en gaan de aanwezige professionals met inwoners in gesprek over hun behoefte. Soms leidt dit alsnog tot een individueel ondersteuningstraject, maar vaak zijn de inwoners goed geholpen met het aanbod van de partners in de wijk.

- Partijen in de aanvullende zorg Individuele Begeleiding (IB) organiseren zich, in lijn met de opdracht hiervoor, in een netwerk om gezamenlijker met elkaar op te trekken. Zo kunnen zij meer van elkaar leren en komt er meer inzicht in welke begeleiding voor wie nu het best passend is of juist niet.

Verder komt de denkwijze en beweging van de hervormingen ook tot uiting in tal van beleidsnota's, uitvoeringsplannen en nieuwe contracten en inkoop- c.q. subsidietrajecten. Juist daar worden de hervormingen concreet. We noemen een aantal trajecten ter illustratie:

- We zijn bezig met het inkopen van aanvullende Wmo-zorg per 2027. In de [Nota van Uitgangspunten](#) staat toegelicht dat we de Wmo-begeleiding wijkgericht gaan organiseren, in nauwe samenwerking met de basiszorg en sociale basis én met de medische en langdurige zorg. Dat is nodig om de zorg voor de inwoner te verbeteren, begrijpelijker te maken en om te zorgen dat de zorg ook in de toekomst beschikbaar blijft, gelet op de schaarste in personeel, geld en fysieke ruimte. Voor de uitvoering van de opdracht zoekt de gemeente één partner.
- We herzien de subsidieregelingen in de sociale basis per 2027, om meer focus aan te brengen en te vereenvoudigen in de sociale basis. Dit willen we onder andere doen door activiteiten te richten op één of meerdere verschilmakers en daarbinnen specifiek op activiteiten die grondoorzaken wegnemen of bijdragen aan het voorkomen of verminderen van problemen. Ook willen we activiteiten richten op de vier groepen inwoners zoals genoemd in het Uitvoeringsprogramma Ongelijk Investeren voor Gelijke Kansen. Daarnaast zien we mogelijkheden om de activiteiten meer groepsgericht en wijk- en buurtgericht te organiseren. Eind 2025 publiceren we de herziene regelingen.
- Het uitvoeringsprogramma 'Zorgen voor elkaar' heeft tot doel om een samenhangend, laagdrempelig aanbod van welzijnszorg te organiseren en te faciliteren, om zo de sociale basis te versterken.
- Het uitvoeringsprogramma 'Vitaal en krachtig ouder worden' gaat in op de wijze waarop we willen zorgen dat ouderen zo lang mogelijk gezond, vitaal en van betekenis kunnen zijn en zo lang als het kan zelfstandig kunnen wonen.
- We ontwikkelen een communicatiestrategie om het verhaal van de hervormingen uit te dragen naar partners en inwoners. In bijlage 2 staat dit nader toegelicht.

Al deze trajecten hangen samen met de hervormingen. Dat is ook de insteek van de hervormingen: een beweging op gang brengen die breed doorwerkt, in onze beleidstrajecten en in de praktijk.

We sluiten aan bij het principe 'ongelijk investeren voor gelijke kansen'

In de onlangs aangenomen motie ['Meer zicht op ongelijk investeren voor gelijke kansen' \(M100\)](#) wordt het college gevraagd om aan de raad duidelijk te maken hoe het uitgangspunt van ongelijk investeren voor gelijke kansen wordt toegepast en daarbij in te gaan op de [slotadviezen van de Expertgroep Ongelijk Investeren voor Gelijke Kansen](#).

Veel van de adviezen van de Expertgroep zijn al onderdeel van (het gedachtegoed van) de hervormingen; de adviezen sluiten nauw aan op de aanpak die we hanteren. Denk aan de adviezen

om over domeinen heen te werken, om te kijken naar het verschuiven van budgetten, om het informele netwerk en de sociale basis in kwetsbare buurten te versterken, om eerlijk en transparant te zijn over de verwachtingen en over de scherpe keuzes die nodig zijn, enzovoort. Met de hervormingen maken we hier volop werk van, en de adviezen blijven we betrekken bij de verdere uitvoering.

We zetten de transitiereserve in om de hervormingsbewegingen te versnellen

We hebben aan uw raad toegezegd om nader in te gaan op de (inzet van de) transitiereserve die bij de programmabegroting 2025 is ingesteld voor de hervormingen sociaal domein. Ook de motie '[Geef richting aan de reserve](#)' (M101) vroeg om duidelijkheid te geven over het afwegingskader dat we toepassen en hoe we de raad informeren over de aanwending van de reserve.

De transitiereserve is bedoeld om onze partners in staat te stellen de beweging naar gebiedsgericht, collectief, eenvoudig, groepsgericht en blended care te laten maken. Bij het instellen van de reserve is er 2 miljoen in gestort vanuit incidentele voordelen in de actualisatie van het financieel beeld bij de programmabegroting 2025. Onttrekkingen uit de reserve zijn bedoeld om de hervormingsbewegingen mogelijk te maken c.q. te versnellen. De motie draagt het college op om bij inzet van de reserve extra aandacht te hebben voor het belang van investeringen in de sociale basis; dit is een heldere oproep die we zullen betrekken bij de inzet van de reserve.

Voor het inzetten van de transitiereserve hanteren we het volgende afwegingskader:

Voorstellen voor aanwending van de transitiereserve dienen aan de volgende criteria te voldoen:

1. Het gaat om een incidenteel bedrag voor 2025, 2026 of 2027, dat niet binnen de vastgestelde reguliere budgetten kan worden gedekt

2. Het voorstel draagt bij aan een of meerdere van onderstaande hervormingsbewegingen en helpt daarmee om een besparing op de aanvullende zorg te realiseren:

- Gebiedsgericht: het organiseren van aanbod dichtbij inwoners, met goede samenwerking tussen alle partners en afgestemd op het gemeenschappelijke draagvermogen in de wijken
- Groepsgericht: het bieden van zorg en ondersteuning in groepsverband in plaats van individuele hulptrajecten
- Collectief: het gezamenlijk werken aan oplossingen voor (zorg)vragen door aanbieders, maatschappelijke partners en inwoners, over de sporen heen en zoveel mogelijk vanuit de dagelijkse leefomgeving van mensen
- Eenvoudig: het beter op elkaar afstemmen van werkwijzen en regels en het zo eenvoudig mogelijk organiseren van de zorg en ondersteuning, met focus op het verbeteren van de uitvoeringspraktijk (in het belang van inwoners en professionals)
- Digitaal: het benutten van technologische innovaties en digitale hulpmiddelen en het inzetten van 'blended care' (combinatie van fysieke en online ondersteuning van inwoners)
- Versterken sociale basis: het versterken van gemeenschapskracht en laagdrempelige, informele netwerken en hulpstructuren, om zo in de sociale basis meer hulpvragen te kunnen opvangen en het beroep op de basiszorg en aanvullende zorg te verminderen

3. Het voorstel valt in een van deze categorieën:

- Kosten die aanbieders in het kader van de hervormingsbewegingen maken voor transformatie / doorontwikkeling / versterking van de bedrijfsvoering of dienstverlening

Datum 15 mei 2025
Ons kenmerk 11923054

- Aanbod dat bijdraagt aan de bovengenoemde hervormingsbewegingen en waarvoor tijdelijk bekostiging nodig is in aanloop naar structurele bekostiging vanuit de dekkingsbronnen van de gemeente Utrecht (dus er moet zicht op zijn dat het aanbod uiteindelijk bekostigd kan worden vanuit reguliere vierkantbekostiging, subsidies of een andere reguliere dekkingsbron doordat we met partijen nieuwe afspraken gaan maken over inzet van middelen)

We inventariseren momenteel voorstellen voor inzet van de transitiereserve; deze voorstellen komen voort uit gesprekken met partners en uit beleidsontwikkeling. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om ontwikkelkosten om werk te maken van groepsgericht werken of het inzetten van E-Health. Of tijdelijke overbruggende financiering van bepaald groepsaanbod in de sociale basis dat de druk op de aanvullende zorg vermindert. We beoordelen de voorstellen aan de hand van bovengenoemd afwegingskader. De uiteindelijke voorstellen zullen op de vaste momenten in de begrotingscyclus worden voorgelegd aan uw raad. We voorzien nu dat we in de tweede bestuursrapportage (komend najaar) de eerste concrete voorstellen aan uw raad kunnen rapporteren. In lijn met de motie zullen wij uw raad ook op de vaste momenten in de begrotingscyclus informeren over de totale stand van zaken van de (benutting van de) transitiereserve.

Deel 2: vooruitblik op de technische sessie over ‘de’ ondergrens in zorg en ondersteuning voor kinderen, gezinnen en andere inwoners

Op 24 juni is er een technische sessie over dilemma's bij de ondergrens bij Jeugd en Wmo ([toezegging nummer 877](#)). Als we kijken naar jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning, dan is dé ondergrens niet vast te stellen. Tegelijkertijd merken we in gesprekken met partners, gesprekken binnen het college en ook gesprekken met u als raad, dat het duiden van die ondergrens wel nodig is. Het geeft namelijk richting aan keuzes die we (moeten) maken binnen de schaarse middelen die er zijn. En belangrijker: het geeft richting aan wat we voor kinderen, gezinnen en inwoners in Utrecht minimaal te doen hebben.

Misschien wel de belangrijkste vraag is dan: welke vorm van zorg en ondersteuning moet minimaal beschikbaar zijn? In overleg met partners in de stad zien we dat het gesprek over ‘de ondergrens’ gelaagdheid kent en vanuit verschillende perspectieven moet worden benaderd:

Stelsel wordt onhoudbaar. Als grondoorzaken niet worden aangepakt, blijft de vraag naar zorg en ondersteuning onverminderd hoog. Hulp en ondersteuning vanuit de Jeugdwet en de Wmo wordt nu ingezet terwijl de echte vraag regelmatig te maken heeft met schulden, psychische problemen (bij ouders), scheidingen, het vinden van geschikte woonruimte, of het vinden van een passende plek binnen het onderwijs of werk.

Als tegelijkertijd de beschikbare middelen voor zorg en ondersteuning afnemen, hollen we het stelsel onbedoeld van binnenuit uit en bereiken daar op een gegeven moment een ondergrens. Het is gewoonweg ‘eindig’: als betaalbaarheid onder druk staat, heeft dat uiteindelijk ook echt weerslag op kwaliteit en toegankelijkheid. We signaleren oplopende wachtlijsten en wachttijden. En we moeten onder druk van schaarste scherp(er) sturen op de opdrachten aan onze partners. Het risico is dat er hiaten ontstaan in het stelsel van hulp en ondersteuning.

We organiseren nu het probleem van straks. Door de beperkte ruimte om te investeren in preventie (ook binnen het stelsel van zorg en ondersteuning) organiseren we ook zelf de vraag naar aanvullende hulp van de toekomst: als we ondersteuningsvragen niet tijdig preventief aanpakken, kunnen er problemen ontstaan die verergeren. In een tijd van toenemende schaarste ligt het risico van “penny wise pound foolish” op de loer. In die zin wordt er ook een ondergrens bereikt.

De boemerang als ondergrens. We willen voorkomen dat ‘de ondergrens’ niet omgekeerd als een boemerang gaat functioneren. Door bijvoorbeeld met voorrang hulp te bieden aan inwoners met een diagnose, of kinderen die onder toezicht zijn gesteld, of uit huis moeten worden geplaatst, is het risico dat dit het onbedoelde effect met zich meebrengt dat er in de praktijk juist gestuurd wordt op méér diagnoses, ondertoezichtstellingen of uithuisplaatsingen. Tegelijkertijd willen we hulp en ondersteuning beschikbaar houden voor wie dat nodig heeft.

De maatschappij heeft zelf ook een ondergrens bereikt. In het diagnosticeren, in het medicaliseren, in het individualiseren van kwetsbaarheden in het leven. Zorg en ondersteuning zijn niet altijd het antwoord dat nodig is, maar toch wordt er veel en snel om gevraagd – en dat is een maatschappelijke trend die nog maar nauwelijks te keren lijkt.

Hoe we ons als gemeente bewegen op en rond deze ondergrenzen heeft alles te maken met de keuzes die worden gemaakt in een tijd van schaarste. Net zo goed heeft het te maken met de inzet

van de hervormingen zoals eerder in deze brief beschreven, waar we met volle kracht aan werken en waarmee we ook tegenwicht willen bieden aan deze ondergrenzen. Tijdens de technische sessie zullen we hier nader op ingaan.

Als we na de hiervoor geschetste bredere perspectieven op de ondergrens inzoomen op wat dit voor inwoners betekent, komen (morele) dilemma's in beeld die grofweg met twee perspectieven te maken hebben: 1) kwaliteit en veiligheid en 2) beschikbaarheid.

Dilemma's rond kwaliteit en veiligheid

Wat de ondergrens is als het gaat om kwaliteit en veiligheid van zorg en ondersteuning aan kinderen, gezinnen en andere inwoners, is in eerste plaats een professionele afweging. Immers, onze partners staan in direct contact met inwoners die een ondersteuningsvraag hebben en zij leveren verantwoorde zorg/hulp volgens richtlijnen, normen en kwaliteitskaders die gelden in hun beroepsgroep en branches. Wij bespreken met onze partners de door inwoners ervaren kwaliteit van zorg, meldingen van incidenten en eventuele signalen van verwijzers en partners. Dit doen we zowel vooraf bij het contracteren van partners als tijdens de looptijd van de opdrachten via kwartaal- of trimester gesprekken en regelmatig ook langs de lijn van actuele casuïstiek. Recent is nog het Uitvoeringsprogramma Toezicht Wmo en Jeugdwet vastgesteld, waarmee we inwoners beschermen tegen onder meer ondermaatse kwaliteit (zie hier de [raadsbrief](#)).

Over het geheel zien we dat het Utrechtse model goed functioneert en als voorbeeld dient in het land: sterke voorzieningen in de sociale/pedagogische basis, sterke buurtteams en wijk- en buurtgerichte inzet van aanvullende hulp waar nodig. Daarbij wordt door de partners ook sámen de hulp en ondersteuning vernieuwd en getransformeerd, zoals bij het groepsgericht en collectief werken. Desondanks worden we vanwege de genoemde schaarste in personeel en middelen ook in Utrecht gedwongen om scherpere keuzes te maken om de zorg en ondersteuning beschikbaar te houden voor de meest kwetsbare kinderen, gezinnen en inwoners. Dit leidt tot dilemma's waar we u graag in meenemen.

Voorbeeld jeugd

In de transformatie van de essentiële functies, waaronder de JeugdzorgPlus (conform landelijke opdracht), lopen we in Utrecht tegen grenzen aan. Het lukt steeds beter om inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen te voorkomen en zorg kleinschalig en gezinsgericht te bieden. Landelijk lopen we voorop in de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus. Maar hoe verder we komen in de transformatie, hoe uitdagender het wordt om een specifieke doelgroep met heel complexe problematiek passende jeugdhulp te bieden.

Het gaat dan om jongeren die te maken hebben met combinaties van (ortho)psychiatrische, verslavings- en forensische problematiek en waarbij ook cognitie regelmatig een bepalende factor is. Veel van deze jongeren gaan al langere tijd niet meer naar school. De concentratie van de problematiek neemt toe en wordt versterkt door landelijke ontwikkelingen (sluiting van de ZIKOS/IBA afdelingen² en toestroom van de forensische doelgroep vanuit de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl's). Dit alles zorgt ervoor dat we steeds vaker genooddaakt zijn om ad hoc individuele oplossingen te creëren; we bieden jongeren 'extreem intensief' maatwerk in de vorm van 24 uur 1-op-1 begeleiding of 2-op-1 begeleiding met zeer hoge kosten (oplopend tot meer dan €1.200,- per dag). Dit is niet

² De ZIKOS/ IBA afdelingen (Zeer Intensieve Kortdurende Observatie en Stabilisatie) waren een landelijke voorziening en de zwaarste vorm van gesloten jeugdzorg. Deze vorm van jeugdzorg is in 2024 gesloten n.a.v. de constatering vanuit de inspectie en het rapport 'Eenzaam opgesloten' van ervaringsdeskundige Jason Bhugwandass.

alleen financieel zeer kostbaar, maar ook inhoudelijk gezien niet altijd de best passende zorg voor deze jongeren.

Om bovenstaande situatie te verbeteren en deze jongeren werkelijk perspectief te kunnen bieden (en kosten op andere domeinen te voorkomen) is het nodig dat er alternatieven worden ontwikkeld. Desondanks blijven de kosten voor dit soort voorzieningen hoog en vrijwel altijd hoger dan de traditionele JeugdzorgPlus (zie ook het rapport Groeipijn van de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd). Dit terwijl in de Hervormingsagenda wordt uitgegaan van een besparing.

Naast dit financiële vraagstuk levert de opbouw van alternatieven ook een maatschappelijk vraagstuk op ten aanzien van draagvlak in de wijken én bereidheid om veiligheidsrisico's te nemen. Dit plaatst ons niet alleen voor kwalitatieve, morele en financiële vragen ten aanzien van hoogcomplexere jeugdhulp, maar ook voor stelselvraagstukken: hoeveel zijn we bereid te betalen voor deze voorzieningen, terwijl we tegelijkertijd geld nodig hebben om de voorliggende voorzieningen (pedagogische basis, basishulp en aanvullende hulp) te versterken.

Dilemma's rond (bereik en) beschikbaarheid

Zowel de Jeugdwet als de Wmo 2015 leggen de verantwoordelijkheid bij gemeenten om passende hulp en ondersteuning te organiseren. De gemeente bepaalt wie voor welke hulp en ondersteuning in aanmerking komt. De wetten gaan ervan uit dat deze hulp en ondersteuning zo snel mogelijk geboden wordt en houden geen rekening met het feit dat er wachttijden kunnen ontstaan. De wetten geven dus ook geen handvatten hoe hiermee om te gaan. Uit jurisprudentie volgt dat gemeenten binnen een redelijke termijn hulp en ondersteuning moeten bieden, afhankelijk van de individuele situatie en de urgentie. Wachttijd mag niet onaanvaardbaar oplopen en de gemeente moet in de tussentijd (andere) passende ondersteuning bieden.

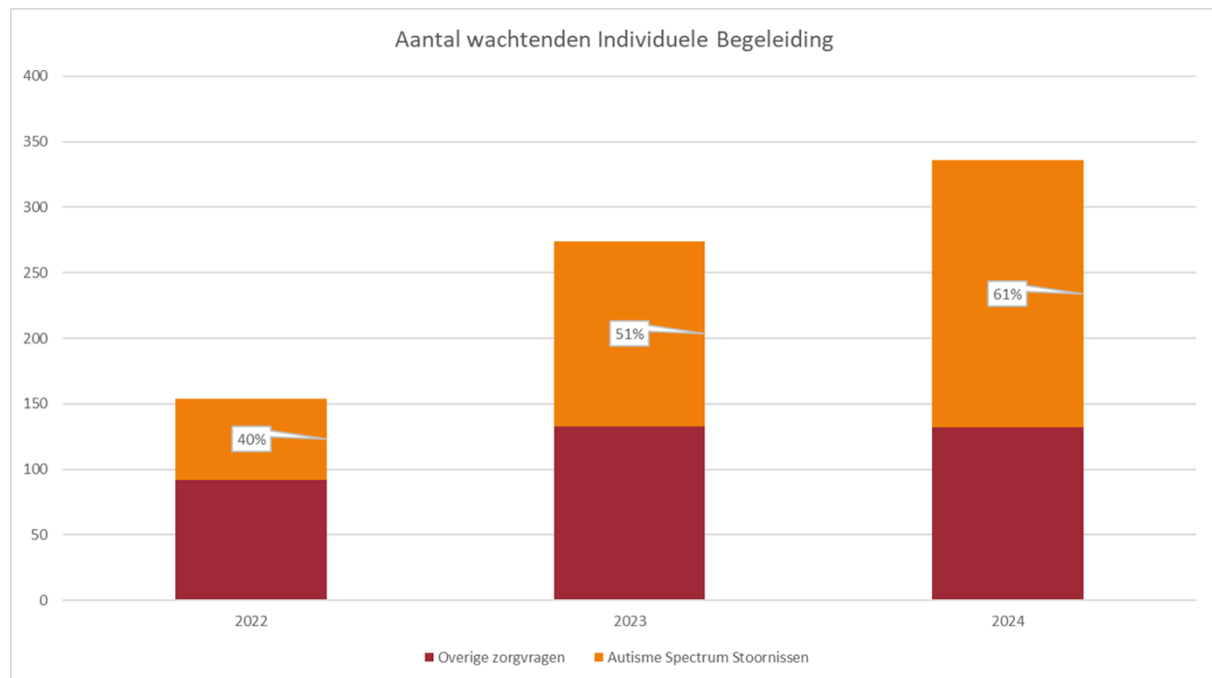
We zien in de Utrechtse praktijk dat het aantal wachtenden op passende hulp door de buurtteams en/of aanvullende zorg de afgelopen jaren is toegenomen (zie data in bijlage 1). Partners doen er alles aan om spoedeisende vragen (zoals veilig thuis-meldingen, ernstige somberheid, ernstige psychiatrische aandoeningen (EPA), eetstoornissen, suïcidaliteit) met voorrang op te pakken en kijken in elk geval met inwoners welke ondersteuning ('overbruggingszorg') geboden kan worden gedurende de wachttijd, omdat wachten in sommige gevallen zelfs als gewenst wordt ervaren. Daarbij wordt in toenemende mate ook eHealth ingezet (ook onderdeel van hervormingsmaatregelen). Maar niet in alle gevallen is passende ondersteuning, al dan niet ter overbrugging, tijdig beschikbaar. Dit levert dilemma's op in de praktijk.

Voorbeeld Wmo

Al een aantal jaar stijgt het aantal aanvragen voor Individuele Begeleiding (IB) en zo ook de wachtlijst. Met onze IB-partners hebben we in het kader van de hervormingen nogmaals afgesproken dat zij zich maximaal inspannen om individuele begeleiding beter beheersbaar te krijgen en de wachtlijst te verkleinen. Wij denken hierbij onder meer aan het onderzoeken van mogelijkheden om met inzet van innovaties de begeleiding efficiënter te bieden zodat er meer cliënten kunnen worden begeleid voor eenzelfde budget. Daarnaast verwachten we scherpere op en tijdige evaluatie van of de geboden begeleiding nog aansluit bij de hulpvraag en medewerking aan het verder verdiepen op de wachtlijst. Tot slot verwachten we van IB-partijen ook dat zij zich organiseren in één netwerk om beter af te stemmen en samen te werken rondom de vraagstukken in het veld van individuele begeleiding, zodat er van elkaar geleerd kan worden en bijvoorbeeld meer inzicht komt in welke begeleiding voor wie nu

het best passend is of juist niet. Naar aanleiding hiervan zijn inmiddels een drietal bijeenkomsten geweest met een aantal IB-partijen.

Binnen de toename van de wachtlijst voor Individuele Begeleiding (van 154 wachtenden en 1401 cliënten in zorg eind 2022 tot ca. 336 wachtenden en 1392 cliënten in zorg eind 2024) zien we de afgelopen paar jaar een toename in het aantal hulpvragen gerelateerd aan een autisme-spectrumstoornis (ASS). Het gaat inmiddels om circa 60% van het totaal aantal mensen op de IB-wachtlijst (zie ook onderstaande staafdiagram).



Toelichting: in deze diagram wordt de wachtlijst voor Individuele Begeleiding opgedeeld in ASS-vraagstukken en Overige vraagstukken (d.w.z.: overig GGZ, NAH en LVB) aan het eind van ieder jaar. Het aantal wachten met ASS-zorgvragen is een *schatting*, omdat hier niet los op geregistreerd wordt. De schatting is gebaseerd op het feit dat (a) sommige zorgorganisaties zich volledig richten op deze groep en (b) dat we van de overige zorgorganisaties terug horen dat circa één derde van hun wachtlijst een ASS-gerelateerde hulpvraag heeft.

Mogelijke verklaringen voor de stijging van het aantal ASS gerelateerde hulpvragen die wij uit de praktijk terug horen, zijn dat er vaker een ASS-diagnose wordt gesteld doordat de diagnostische criteria zijn verruimd en dat er weinig tot geen behandelcapaciteit is en zo ook weinig ruimte voor psycho-educatie. Vragen zouden hierdoor vaker bij de Wmo terecht kunnen komen. Daarnaast speelt er de toegenomen prestatiedruk en meer complexiteit in de samenleving, waarbij vaker een beroep wordt gedaan op specifieke vaardigheden en competenties. Dit vraagt veel van mensen met ASS. Dit wordt ook in de praktijk ervaren, zoals we hieronder schetsen.

In de gespecialiseerde zorg voor mensen met autisme wordt namelijk gezien dat mensen met autisme vaak worstelen met levensfaseproblemen (zoals identiteitsvragen, zingeving en motivatie). Dit zijn uitdagingen die ieder mens tegenkomt, maar bij mensen met autisme of andere diagnoses kunnen deze zorgen de ontwikkeling belemmeren en ertoe leiden dat iemand vastloopt. De problemen worden groter wanneer er ook andere psychische klachten spelen, zoals angst, trauma, stemmingsproblemen of persoonlijkheidsproblematiek. We zien dat vooral deze groep wordt doorverwezen naar aanvullende zorg.

Uit de praktijk horen we terug dat er soms spanning staat op wat er wettelijk gezien zou moeten gebeuren en wat inhoudelijk als (niet) noodzakelijk wordt beschouwd. Dit kan leiden tot dilemma's, omdat niet altijd duidelijk is wat er minimaal of maximaal 'moet' of nodig is. Niet iedereen met autisme en levensfaseproblemen heeft immers gespecialiseerde zorg nodig om zelfredzaam te zijn en deel te nemen aan de maatschappij. Ook werkgevers, onderwijsinstellingen of andere voorliggende voorzieningen kunnen hierin soms voldoende ondersteuning bieden. Dit past bij een inclusieve benadering, waarbij autisme wordt gezien als een onderdeel van de samenleving. Goede ondersteuning voor mensen met autisme vraagt om het vinden van een evenwicht tussen gespecialiseerde hulp voor complexe situaties en bredere ondersteuning bij algemene levensvragen. In de zoektocht naar dat evenwicht draait een van de partners met specifieke expertise op ASS op dit moment twee tijdelijke projecten in samenwerking met het buurtteam. Zo bieden zij verschillende groepsgerichte bijeenkomsten en trainingen aan, samen met medewerkers van het buurtteam. Deze bijeenkomsten zijn toegankelijk voor iedereen, vereisen geen indicatie, en richten zich op algemene levensvragen. Daarnaast is een medewerker fysiek werkzaam binnen het buurtteam. Naast diens eigen werkzaamheden wordt met raad en daad meegedacht met de buurtteammedewerkers. Op deze manier wordt expertise en nabijheid vanuit aanvullende zorg aan de voorkant ingezet, met als doel de doorstroom naar aanvullende zorg te verkleinen.

Bovenstaande voorbeeld voor wat betreft ASS is gerelateerd aan zowel beschikbaarheid als aan kwaliteit. Het houdbaarheidsvraagstuk van de Wmo vraagt immers om nog scherper te kijken voor welke vragen de Wmo precies bedoeld is, zowel op de onder- als bovengrens. Wanneer gaat het 'goed genoeg' om uit te stromen of is 'goed genoeg' om niet in te stromen zodat de beschikbare plekken voor die inwoners beschikbaar zijn die dit het meest nodig hebben? De Wmo 2015 biedt in de huidige context weinig handvatten om de middelen en inzet te richten ten behoeve van die inwoners die ondersteuning het meest nodig hebben. Dat is dan ook een belangrijk aandachtspunt in de landelijke gesprekken over de Wmo.

Voorbeeld Jeugd

Voor kinderen tot en met 6 jaar met een forse ontwikkelingsachterstand zien we een toenemend gebruik van dagbesteding- en behandeling. Zij kunnen onvoldoende terecht binnen de reguliere kinderopvang en/of het regulier basisonderwijs. Dit leidt tot een vicieuze cirkel: er is meer vraag naar dagbehandeling en dagbesteding dan beschikbare plekken, mede veroorzaakt door de beperkte mogelijkheden tot door- en uitstroom naar reguliere voorzieningen en onvoldoende passende overbruggingszorg.

Dit leidt tot het risico dat problematiek bij jongere kinderen tijdens het wachten verergert of dat opgedane vaardigheden tijdens plaatsing in de dagbesteding en -behandeling verloren gaan en dat wat er bereikt is niet geborgd kan worden. Zo neemt de kans toe dat zij opnieuw een beroep doen op ondersteuning. Kinderen krijgen op latere leeftijd zorg, de ondersteuningsbehoefte wordt intensiever en zij doen langer beroep op zorg. Dit uit zich weer in een stijging van de aanmeldingen voor zwaardere en intensievere ondersteuning. Op de lange termijn heeft dit ook effect op de doorgaande ontwikkeling en schoolloopbaan van kinderen. Zo raakt het systeem verstopt met een toenemende wachtlijsten (bijna 140 wachtenden op een capaciteit van 140 plekken) en wachttijden (1,5 tot 2 jaar) tot gevolg.

Er is kortom sprake van forse druk op de keten van kinderopvang, zorg en onderwijs rondom het Jonge Kind. De uitweg uit deze vicieuze cirkel is tot op zekere hoogte een politieke keuze. Als we meer dagbehandelingsplekken zouden bekostigen, dan verlicht dit de druk op de keten en de

Datum 15 mei 2025
Ons kenmerk 11923054

wachttijden. Echter we zien ook in andere grote steden dat meer dagbehandelingsplekken niet dé oplossing zijn. Bovendien zijn deze plekken kostbaar en in no time weer opgevuld. De druk op de keten blijft immers in stand, tenzij de grondfactoren aangepakt worden, zoals de manier waarop de (landelijke) overheid stuurt op het onderwijs. Een integrale aanpak samen met de kinderopvang, de voorschool, het onderwijs en partners in de jeugdhulp onontbeerlijk, zo laat het advies Groeipijn van de commissie Van Ark ook zien. Het dilemma is: wat doen we voor de kinderen op de wachtlijst, zo lang deze integrale aanpak er (nog) niet/onvoldoende is?

Technische sessie 24 juni

In de technische sessie op 24 juni willen we de diverse dilemma's verder verdiepen aan de hand van de context en de casuïstiek zoals in deze brief geschetst. Dat doen we aan de hand van concrete voorbeelden en samen met partners uit de stad.

Als u van tevoren vragen of opmerkingen bij de inhoud van de technische sessie heeft, dan horen wij deze graag uiterlijk 2 juni, zodat wij daar in de voorbereiding aandacht aan kunnen besteden.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

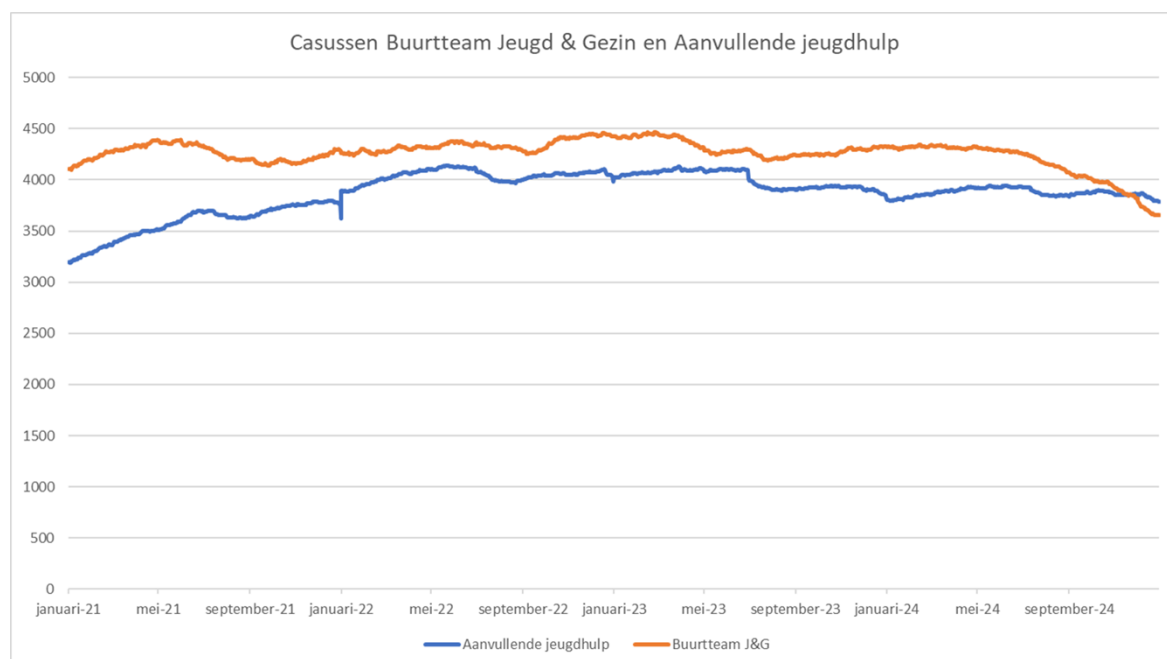
Bijlage 1: cijfermatige ontwikkelingen jeugdhulp en Wmo

In deze bijlage illustreren we de eerder beschreven ontwikkelingen in de zorg en ondersteuning aan de hand van diverse data. Veel van deze data komen ook terug in de jaarstukken over 2024.

1A. DATA JEUGD

Onderstaande grafiek toont in 2021-2024 het aantal gezinnen/jongeren dat hulp en ondersteuning van de buurtteams jeugd en gezin kreeg en het aantal jeugdigen dat specialistische jeugdhulp kreeg. NB: dit is de stand van zaken in het dashboard begin 2025, waardoor er een vertekend beeld is in de cijfers van de buurtteams. De daling aan het eind van 2024 is te stevig ten opzichte van het aantal gezinnen dat daadwerkelijk basishulp heeft gekregen.

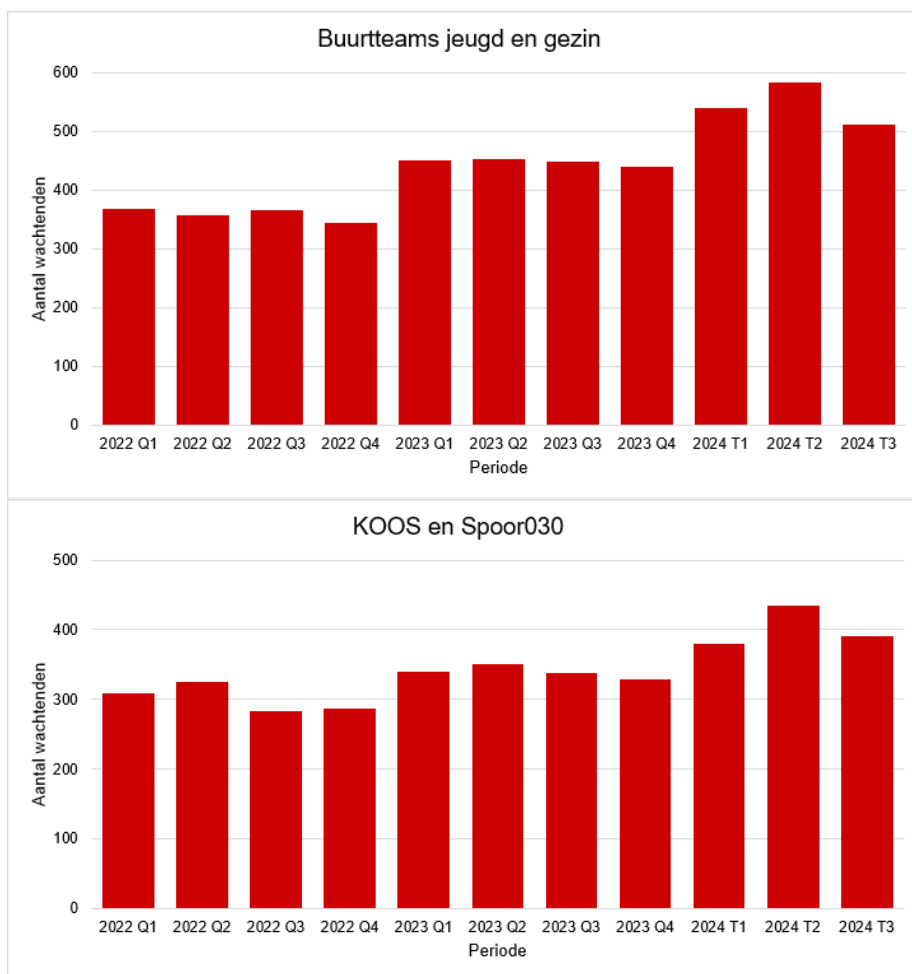
In 2024 is een daling bij Lokalis te zien. Lokalis heeft, in lijn met de hervormingen sociaal domein, steviger ingezet op de mogelijkheden om vragen van gezinnen op te pakken in de sociale basis. Ook is er een terugloop in formatie en een lagere caseload per gezinswerker vanwege complexere hulpvragen. De instroom is in 2024 lager dan in 2023, de uitstroom is redelijk stabiel gebleven.



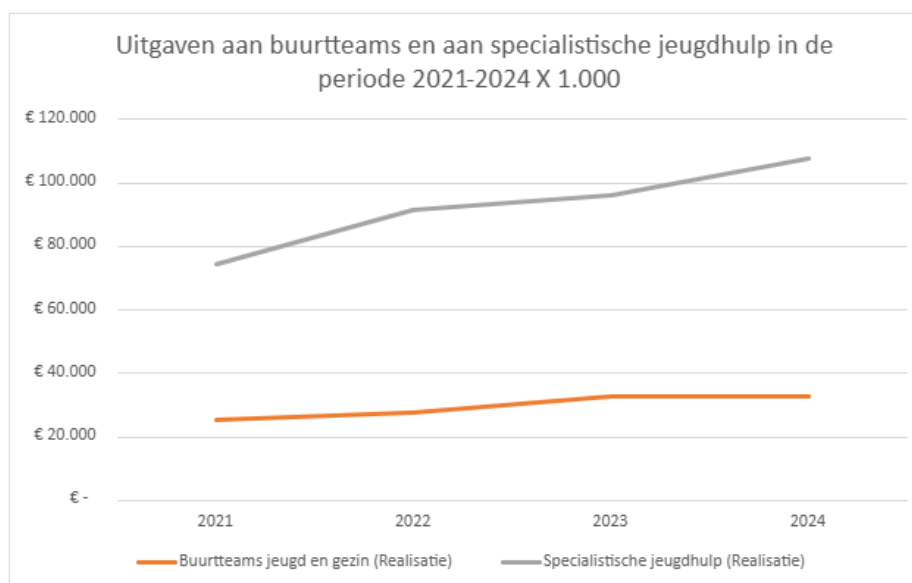
We zien dat het aantal jeugdigen en gezinnen dat wacht op (specialistische) jeugdhulp in 2024 is gestegen. Bij de buurtteams is dit vooral veroorzaakt door een terugloop in formatie en een lagere caseload per gezinswerker vanwege complexere hulpvragen. Bij KOOS en Spoor030 is dit vooral veroorzaakt door een toename van het aantal aanmeldingen in kortere tijd. Daarnaast is bij KOOS en Spoor030 soms langere tijd nodig om te bekijken of ondersteuning vanuit de sociale basis of buurtteams (in plaats van of naast specialistische jeugdhulp) passend is en duurt het soms even voor de zorg daadwerkelijk kan starten bij bijvoorbeeld onderaannemers of andere partners.

Burgemeester en wethouders

Datum 15 mei 2025
Ons kenmerk 11923054



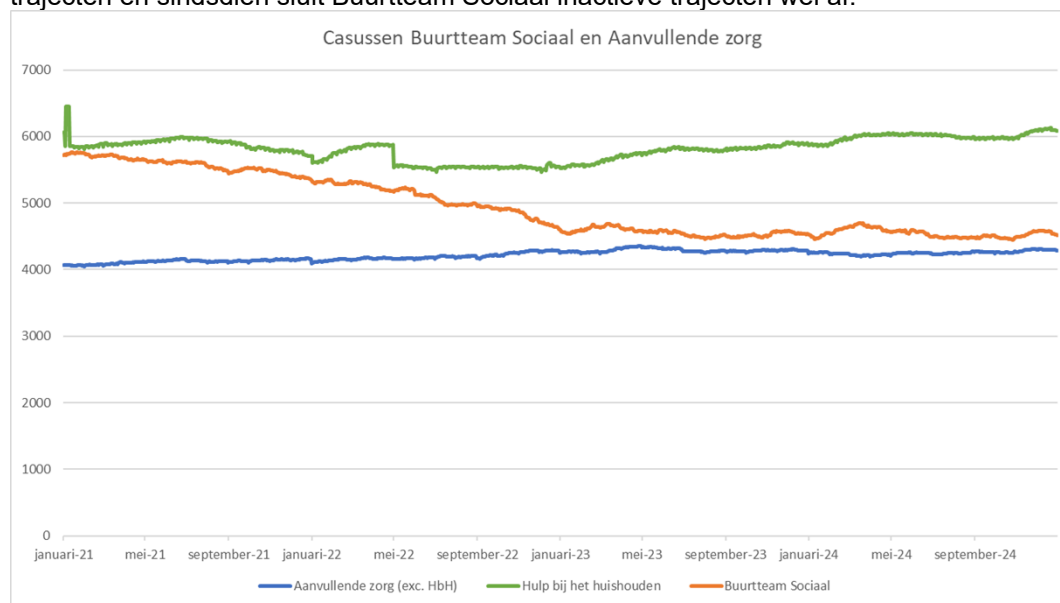
We zien, zoals blijkt uit de volgende grafiek, dat de uitgaven voor jeugdhulp afgelopen jaren fors zijn gestegen, vooral in de aanvullende jeugdhulp. Dit heeft met een aantal landelijke ontwikkelingen te maken (nieuw woonplaatsbeginsel en af- en ombouw residentiële zorg), maar we zien ook dat kinderen en gezinnen langer beroep doen op aanvullende jeugdhulp.



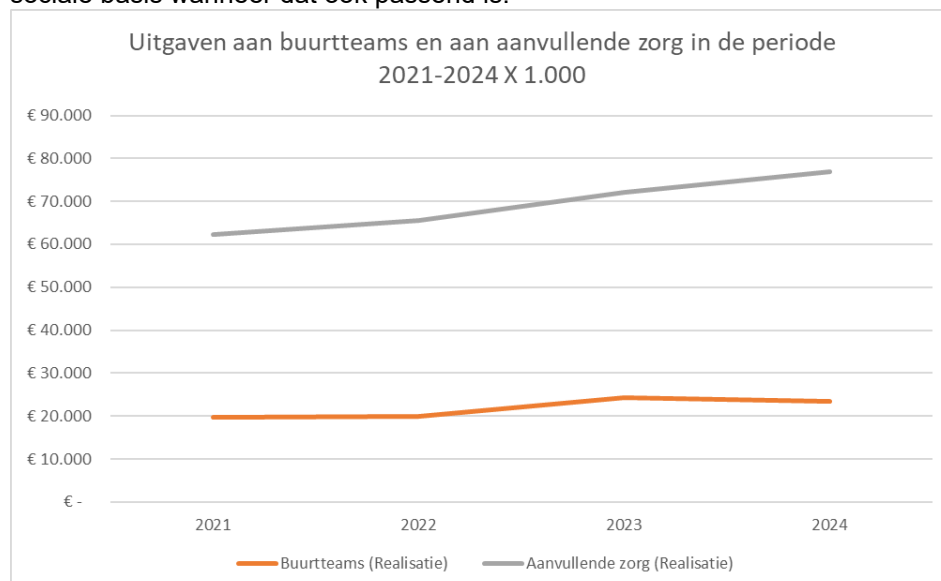
1B. DATA WMO

Onderstaande grafiek toont in 2021-2024 het aantal huishoudens dat hulp en ondersteuning kreeg van Buurtteam Sociaal en het aantal volwassenen dat aanvullende zorg Wmo ontving in Zorg in Natura of PGB. Daarbij gaat het om individuele begeleiding, arbeidsmatige activering, thuisbegeleiding, dagbegeleiding, maatschappelijke opvang of beschermd wonen. Voor hulp bij het huishouden is een aparte lijn opgenomen, omdat het aantal inwoners dat hiervan gebruik maakt hoger is dan alle andere vormen van aanvullende zorg bij elkaar.

NB: de cijfers van Buurtteam Sociaal lijken een gestage daling tot begin 2023 te laten zien. Het gaat hierbij echter om een afname van “inactieve” trajecten van cliënten die aanvullende zorg kregen, maar niet door het buurtteam werden afgesloten. Sinds 2022 gelden er afspraken over de registratie van trajecten en sindsdien sluit Buurtteam Sociaal inactieve trajecten wel af.



In onderstaande grafiek zien we een vergelijkbaar beeld als bij Jeugd, namelijk dat de uitgaven voor aanvullende zorg Wmo afgelopen jaren zijn toegenomen door een stijging van de vraag. In 2024 zien wij dat het aantal unieke klanten voor Buurtteam Sociaal op jaarbasis iets is afgenomen ten opzichte van 2023 en ook het aantal lopende casussen is iets gedaald, dit kan te verklaren zijn vanuit het feit dat het buurtteam meer inzet op korte begeleidingstrajecten en het toeleiden van hulpvragen naar de sociale basis wanneer dat ook passend is.



Datum 15 mei 2025
Ons kenmerk 11923054

Onderstaande tabel toont de gemiddelde wachttijd in dagen bij nieuwe aanmelding bij Buurtteam Sociaal. De wachttijd bij het buurtteam is langer dan de 5 dagen waarnaar gestreefd wordt. De reden voor de toename van de wachttijd is de toename van de nieuwe vragen, een nieuwe aanmelding vraagt meer inzet dan een inwoner die al langer bekend is bij het buurtteam.

	2020	2021	2022	2023	2024
Buurtteam Sociaal	6,4	7,6	7,2	7,6	7,9

Ook in de aanvullende zorg neemt de gemiddelde wachttijd toe bij alle zorgvormen behalve arbeidsmatige activering. We zien met name bij Individuele Begeleiding een substantiële stijging over heel 2024. Dit komt (onder andere) door het personeelstekort, de stijgende vraag naar ondersteuning en onvoldoende financiële middelen. Zie voor de wachttijden voor hulp bij huishouden [de brieven](#) die hierover naar uw raad zijn verzonden.

	2021	2022	2023	2024
Arbeidsmatige activering	32	16	17	9
Dagbegeleiding	13	14	12	18
Individuele Begeleiding	44	53	69	115
Thuisbegeleiding	22	67	64	75

Bij alle vormen van ondersteuning binnen de centrumgemeentetaken zien we ook een stijging van gemiddelde wachttijd. Dit komt (onder andere) door het personeelstekort, de stijgende vraag naar ondersteuning en onvoldoende financiële middelen en woningschaarste. Dit is ook in de cijfers te zien. Beschermd Thuis is hierop een uitzondering; omdat er in het laatste kwartaal van 2024 veel mensen zijn ingestroomd haalt deze nieuwe instroom de gemiddelde wachttijd naar beneden, maar ook hier is sprake van een toename.

	2021	2022	2023	2024
Beschermd Thuis	40	41	76	39
Beschermd Verblijf	85	81	86	87
Beschermd Wonen bovenregionaal	13	3	16	18
Living Lab	2	14	31	35

Bijlage 2: voortgang diverse toezeggingen

Communicatiestrategie

Wij hebben toegezegd u te informeren over de communicatiestrategie om organisaties en professionals te ondersteunen bij het uitdragen van ons verhaal. We werken aan één communicatiestrategie voor de hervormingen sociaal domein. De strategie heeft twee hoofdlijnen: 1) een strategie om de beweging naar meer samen zorgen & omzien naar elkaar te bevorderen en 2) de communicatie over concrete maatregelen/ veranderingen. De communicatiestrategie voor de hervormingen is op dit moment in ontwikkeling. De communicatiestrategie op hoofdlijn 1 is eind Q2 gereed. De communicatie over concrete maatregelen/veranderingen loopt al, die werken we telkens uit op het moment dat de inhoud van een maatregel is vastgesteld en duidelijk is wat dit voor professionals en/of inwoners betekent.

Uitgangspunten voor onze strategie zijn in het kort:

- De gemeente communiceert naar partners en inwoners om het brede verhaal te vertellen en de beweging naar voren te ondersteunen.
- Communicatie over concrete hervormingsmaatregelen is getrapt: de gemeente communiceert naar de partners, partners communiceren zelf naar hun doelgroepen (zoals inwoners).
- Partners doen hun eigen communicatie; de gemeente ondersteunt als dat kan.
- We vertellen het eerlijke verhaal (ondersteuning wordt anders). Inhoudelijk zijn de beleidsnota's Wmo en Jeugd de basis voor dit verhaal.
- We stemmen onze communicatie af met de partners.
- We ondersteunen de beweging met verhalen, om goede voorbeelden te laten zien. Zie het voorbeeld hieronder.

De communicatiestrategie is nog in ontwikkeling maar tegelijkertijd hebben we al veel concrete acties in gang gezet, bijvoorbeeld de webpagina met informatie voor ouders ([Jeugd en gezin | gemeente Utrecht](#)) is aangepast- in afstemming met partners en ouders- en in lijn gebracht met de basisgedachte van de nota dat ouders voor veel vragen terecht kunnen in de sociale basis. In mei verschijnt de informatiekrant 'Samen sterker in Utrecht', met informatie waar inwoners terecht kunnen voor hulp en ondersteuning en veel aandacht voor voorbeelden uit de sociale basis.

De communicatie over concrete maatregelen, opgaven of veranderingen kunnen we pas uitwerken op het moment dat een maatregel definitief en duidelijk is. Veel hervormingsmaatregelen zijn inhoudelijk nu nog niet zover. Een aantal maatregelen zijn wel al heel concreet en vergesloofd, bijvoorbeeld collectief en groepsgericht werken: de communicatieadviseurs van Spoor030, KOOS, Lokalis, stichting JoU en gemeente Utrecht hebben eind vorig jaar gezamenlijk een communicatiestrategie opgesteld voor de communicatie rond 'collectief werken en groepsgericht tenzij'. De strategie beschrijft onze gezamenlijke lijn in de communicatie: de rol van de gemeente versus de partners, doelen en doelgroepen, een eenduidige kernboodschap, de te volgen strategie en welke acties we daarvoor willen inzetten. De nadruk in onze communicatie ligt op het laten zien van de goede voorbeelden uit de praktijk in de vorm van verhalen en interviews van ouders/ jongeren/ professionals over hun ervaringen met hulp in een groep. Deze verhalen verspreiden we bijvoorbeeld via onze website voor professionals: ([Utrecht voor Elkaar | gemeente Utrecht](#)), de sociaal domein-nieuwsbrief voor professionals en de LinkedIn-kanalen van de partners.

Rendement collectief werken

Wethouder de Vries heeft toegezegd u te informeren over het rendement van collectief werken ([toezegging nummer 862](#)). Om een beeld te krijgen van het verwachte rendement van collectief aanbod kunnen we kijken naar de BOOST groepen. Dit aanbod richt zich op jongen tussen de 10 en 18 jaar met mentale gezondheidsproblemen. Voor de implementatie is een geactualiseerde indicatieve kosten-batenanalyse gemaakt. Daaruit komt naar voren dat het rendement circa 30% is ten opzichte van de situatie dat de deelnemers alleen een individueel zorgtraject krijgen (de kosten voor BOOST bedragen circa €200.000 op jaarbasis). Hierbij zijn een aantal aannames gedaan:

- Het aantal groepen: voor BOOST zijn dit voor 2025 18 groepen per jaar van maximaal 10 deelnemers.

- De bezetting van de groepen: voor BOOST gaan we uit van een bezetting van 80% (8 van de in totaal 10 plekken).
- Het aantal deelnemers aan een groep dat nadien nog een individueel traject volgt: Voor BOOST gaan we uit dat ruim 40% na afloop een verkort traject in de basiszorg nodig heeft.

Elementen die het rendement positief of negatief beïnvloeden zijn opgenomen in onderstaande tabel. Wij gaan de uitvoering van BOOST komend jaar volgen om de aannames te toetsen en samen met de partners sturen op deze elementen.

Element	Beïnvloeding in algemene zin
Aantal groepen per jaar	Hoe meer groepen, hoe beter het resultaat
Aantal deelnemers per groep (bezettingsgraad)	Hoe hoger de bezettingsgraad, hoe beter het resultaat
Kosten per groep	Hoe lager de kosten per groep, hoe beter het resultaat
Aantal deelnemers individueel traject na/tijdens deelname groep	Hoe lager het aantal deelnemers, hoe beter het resultaat
Kosten individueel traject	Hoe lager de kosten per traject, hoe beter het resultaat

Er wordt op dit moment met de partners gewerkt aan de ontwikkeling en implementatie van collectief aanbod op andere thema's. De aannames achter dit aanbod kunnen anders zijn dan bij BOOST. De aard van de doelgroep is bepalend voor de omvang van de groepen en de aanbieders die het aanbod vormgeven. Zo is aanbod vormgegeven door professionals uit de pedagogische basis en basishulp relatief goedkoper, dan wanneer ook professionals uit de aanvullende jeugdhulp betrokken moeten worden.

Zoals we u eerder hebben geschreven heeft collectief- en groepsgericht werken niet alleen financieel rendement. Een belangrijke motivatie om hierop in te zetten is ook dat het vaak passend en intrinsiek waardevol is. Bijvoorbeeld omdat het leidt tot uitwisseling tussen deelnemers en duurzamere netwerken. Om zicht te krijgen op dit kwalitatieve rendement zetten we ook monitoring in. Alle aanbieders gebruiken dezelfde ErvaringWijzer-vragenlijst aan het eind van een groepstraject om vergelijkbaar inzichtelijk te maken of de ervaren toegankelijkheid, kwaliteit en het effect overeenkomen met de verwachtingen.

Ervaringsdeskundigheid

Wethouder De Vries heeft toegezegd terug te komen op de participatie van ervaringsdeskundigen. In lijn met het beleid Samen stad maken, 'Geen Utrecht zonder U' ondersteunen en faciliteren we bewoners bij hun initiatieven, met extra aandacht en inzet voor het versterken van ongehoorde stemmen. We vinden het belangrijk dat iedereen zich gezien en gehoord voelt en dat jongeren en ouders een stem hebben in de ontwikkeling van beleid dat hun dagelijks leven raakt. Op dit moment werken we vanuit de gemeente Utrecht samen met ervaringsdeskundigen, waaronder ExpEx, netwerken en belangenbehartigingsgroepen zoals Ouders van Betekenis en Solgu. Zij adviseren ons zowel gevraagd als ongevraagd. Ook onze partners in de stad werken samen met ervaringsdeskundigen, zo adviseren ervaringsdeskundigen de buurtteams jeugd en gezin op beleidsniveau en kwaliteit. Wij vinden het belangrijk om met ervaringsdeskundigen te werken omdat ze weten wat werkt en zo helpen bij een betere vormgeving van ondersteuning en tot stand komen van beleid. We werken toe naar een structurele aanpak om verschillende groepen jongeren en ouders met elkaar te verbinden en hen een sterkere stem te geven in de vormgeving van het ondersteuningsaanbod kinderen en gezinnen in Utrecht. Het herzien van de nadere regel 'De stem van Utrecht' ondersteunt dit. Tevens sluiten we aan op het uitvoeringsprogramma 'Samenwerken met Jeugd' dat in het kader van programma Samen stad maken in ontwikkeling is en in Q2 ter informatie wordt aangeboden aan uw raad.

Complexe scheidingen

In het coalitieakkoord en in het amendement 'Beter voorkomen dan genezen' is de opdracht opgenomen om met plannen te komen die voorkomen dat scheidingen complexe scheidingen

worden. Ook is toegezegd ([toezegging 863](#)) om toe te lichten wat onze plannen zijn en te reageren op voorbeelden van maatregelen in Eindhoven en Zwolle op dit punt.

We werken gezamenlijk met de samenwerkingspartners in de stad, en met betrokkenheid van ervaringsdeskundigen, aan een nieuwe kijk op ons handelen bij complexe scheidingen. Wij zetten in op een beweging weg van het kijken naar complexe scheidingen als een veiligheidsprobleem voor het kind, naar de focus op het onvermogen van ouders om tot een duurzame vorm van ouderschap te komen. Met deze aanpak kunnen we ouders een nieuw perspectief bieden om het ouderschap vorm te geven. Met als beoogd resultaat dat kinderen minder last hebben van de problemen van ouders, er een minder groot beroep wordt gedaan op de jeugdhulp en jeugdbescherming en meer hulp en ondersteuning in een vroegtijdig stadium aan ouders wordt geboden.

Ook bij de uitvraag voor de jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis vanaf 2026 (zie volgende kopje) vragen de 26 samenwerkende gemeenten aan partijen die zich inschrijven om een plan van aanpak op de inzet bij complexe scheidingen.

In Utrecht zetten we de komende periode in op:

a) Normaliseren van het bespreken van conflict in relaties: op initiatief van AI Amal worden er groepsbijeenkomsten georganiseerd voor aanstaande (huwelijks)partners om het gesprek aan te gaan over de wederzijdse verwachtingen in een huwelijk en hen beter toe te rusten om met relatieproblemen om te gaan. De komende twee jaar gaat AI Amal 8 van deze bijeenkomsten in Overvecht organiseren waarbij AI Amal in totaal 400 aankomende huwelijkspartners hoopt te bereiken. De deelnemers worden bij deze bijeenkomsten uitgenodigd om in kleinere groepen (huiskamerbijeenkomsten) door te praten over deze onderwerpen. Deze bijeenkomsten zijn bedoeld om te voorkomen dat bewoners later relatieproblemen krijgen waarvan kinderen last hebben en sluiten aan bij een behoefte van deze inwoners.

b) Ouders versterken door laagdrempelige informatie en handvatten over relatieproblemen en scheiden: de eerste stappen zijn gezet om tot een relatie- en scheidingsteam te komen. Eind Q2 of begin Q3 start een Kwartiermaker om onder andere te onderzoeken waar dit team gepositioneerd moet worden, of en waar er één of meerdere 'loketten' nodig zijn, wie er in het team moeten zitten en wat hun doelgroep en doel is. Deze maatregel moet ouders die relatieproblemen hebben of besloten hebben te gaan scheiden op een laagdrempelige manier van informatie voorzien over relatietherapie, scheidingsroutes en hulpverleningsmogelijkheden zonder dat er direct een (jeugd)hulptraject moet worden aangemaakt. Meer ouders zullen hiermee op eigen kracht met hun vraag verder kunnen al dan niet met ondersteuning vanuit de pedagogische basis, zoals een maatje, of gebruik maken van mediatie of volwassen GGZ-ondersteuning. Bij de keuze voor en implementatie van deze inzet leren wij van initiatieven elders in het land zoals het relatie- en scheidingsteam Zwolle. Hiervoor wordt op medio mei een bezoek gebracht aan Zwolle.

c) Professionals trainen om vanuit een gedeelde visie te werken: De eerste training *Duurzaam samenwerken na scheiding* is met ingang van 3 april aan onze partners (Lokalis, KOOS, Spoor030, Raad voor de Kinderbescherming, Save jeugdbescherming, Veilig Thuis, EVU) gegeven om hen beter toe te rusten in het ondersteunen van ouders bij hun hulpvraag rond scheidingen. Deze training helpt professionals om op een andere manier naar de hulpverlening aancheidende ouders te kijken. Namelijk minder vanuit controle en beheersing en meer vanuit vertrouwen en verbinden. Met een focus op de toekomst en de eigen verantwoordelijkheid van ouders.

Voor deze maatregelen wordt de € 100.000 uit het coalitieakkoord ingezet in 2025 en 2026. Met uitzondering van de Kwartiermaker voor het scheidingsteam. Voor deze inzet worden andere tijdelijke middelen gebruikt. De hiervoor genoemde maatregelen komen boven op de inzet die wij al plegen om complexe scheidingen te voorkomen door ouders handvatten te bieden, zoals het groepsgerichte aanbod *De scheidingsatlas* waarin aandacht wordt besteed aan het omgaan met stress, verlies en rouw. En het *Uniforme Hulpaanbod (UHA)* waarbij de familierechter, in een zaak waarbij scheiding een rol speelt, ouders direct kan verwijzen naar het benodigde hulpaanbod en een terugkoppeling van het verloop van dit hulpaanbod kan gebruiken voor haar vonnis. Wij hebben niet gekozen voor inzet van de EFT online-relatiecursus 'Houd me vast' zoals dit in Eindhoven wordt aangeboden, omdat dit sterk lijkt op het online aanbod 'Ouders Inc' dat wij al aan alle Utrechtse ouders aanbieden.

Datum 15 mei 2025
Ons kenmerk 11923054

Wij zijn bezig met het vormgeven van een model (aan de hand van data) waarin we het aantal jeugdigen kunnen volgen die een jeugdhulp en jeugdbeschermingstraject hebben en waarvan de ouders in de afgelopen vijf jaar zijn gescheiden. Hierdoor wordt het mogelijk beter te volgen of het ons lukt ouders in een eerder stadium naar de juiste ondersteuning te verwijzen en de geboden hulp effectiever in te zetten.

Verwervingsstrategie jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis

In het najaar van 2024 hebben we u met een [raadsbrief](#) en informatiebijeenkomst geïnformeerd over de voorbereidingen van de verwerving van jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis voor de periode vanaf 2026. We hebben toegezegd u na vaststelling van de verwervingsstrategie te informeren over het gekozen instrument en onze onderbouwing daarbij.

Besloten is het instrument 'inkoop' te hanteren. De keuze voor dit instrument is bovenregionaal gemaakt met 26 gemeenten. Het Utrechtse Keuzekompas is bij het bepalen van de keuze niet leidend geweest vanwege deze bovenregionale afstemming. De gebruikte argumenten liggen wel in lijn met het Keuzekompas. De twee meest voor de hand liggende instrumenten voor deze verwerving zijn subsidie en inkoop/overheidsopdracht. De huidige overeenkomst is een subsidie. De bovenregionale samenwerking heeft ervoor gekozen om over te stappen naar inkoop. Hiermee willen we beter kunnen sturen op knelpunten in de uitvoering, kwaliteit en realisatie van de inkoopdoelstellingen. Daarnaast willen we flexibiliteit om de overeenkomst tussentijds aan te passen vanwege (het toewerken naar) verwachte wetwijzigingen rond het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. Dit sluit aan bij de formulering in het Keuzekompas dat een overheidsopdracht uitgaat van een concrete opdrachtomschrijving, met afdwingbare activiteiten en ruimte voor ontwikkelopdrachten.

De inkoopdocumenten zijn in de week van 1 april gepubliceerd. In de inkoopdocumenten zijn doelen opgenomen op thema's als samenwerking, veiligheid, beschikbaarheid en complexe scheidingen. De 26 samenwerkende gemeenten vragen inschrijvers om een plan van aanpak te maken voor hun inzet op deze thema's. Na een voorlopige gunning is er ruimte voor dialoog. Op het moment dat de overeenkomst is gesloten en bekend is welke partij(en) jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis gaan bieden vanaf 2026 tot 2030, met optiejaren, zullen we u opnieuw informeren. De verwachting is dat wij u dat na 1 oktober 2025 kunnen melden.