

## Reflectie op recentralisatie inkoop specialistische jeugdhulp

Opgesteld op verzoek van de Stuurgroep 'Maatregelen financiële beheersbaarheid jeugdwet'

18 maart 2021 – R. Hageraats/T. van Yperen

### Aanleiding en vraagstelling

De stuurgroep 'Maatregelen financiële beheersbaarheid jeugdwet' werkt aan een rapportage voor het nieuwe kabinet over mogelijkheden om de uitgaven in de jeugdzorg terug te dringen. Een van de onderzochte denkrichtingen is de (re)centralisatie van de inkoop van de specialistische jeugdhulp. De werkgroep die deze denkrichting heeft uitgewerkt, beschrijft drie varianten van centralisatie:

- centraliseren specialistische jeugdhulp
- overhevelen jeugd-ggz naar de Zorgverzekeringswet (Zvw)
- landelijke inkoop specialistische jeugdhulp.

Het doel van de maatregel is het beperken van de administratieve lasten en uitvoeringskosten door het beperken van het aantal contractpartners. De veronderstelling is ook dat de inkoop krachtiger wordt uitgevoerd. In het advies van de werkgroep worden geen inhoudelijke doelen genoemd. Het Nederlands jeugdinstituut is gevraagd om in een afzonderlijke rapportage in te gaan op de mogelijke inhoudelijke effecten van een recentralisatie van de specialistische hulpverlening. In deze korte reactie bieden we op dit vraagstuk een reflectie.

### Terugkerend thema, maar dezelfde trend

De geschiedenis van het jeugdstelsel<sup>1</sup> leert ons dat de vraag welke onderdelen van de jeugdzorg centraal of decentraal moeten zijn georganiseerd een terugkerend thema is. Opvallend daarbij is dat de conclusie steeds is: zo decentraal mogelijk. De residentiële zorg was eerst landelijk geregeld maar werd later met de Wet op de Jeugdhulpverlening gedecentraliseerd naar de provincies, samen met alle andere jeugdhulpverlening. De noodzaak om de schotten te slechten tussen het preventieve jeugdbeleid (jeugdwelzijn en jeugdgezondheidszorg), jeugdhulpverlening, jeugd-ggz, jeugd-lvb, jeugdbescherming, jeugdreclassering en de bredere gezinsondersteuning in het sociaal domein was later aanleiding om met de Jeugdwet de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid in één hand te brengen: bij de gemeente. Deze beweging naar het lokale niveau is om de volgende redenen inhoudelijk logisch en zinvol:

- *Versterken van het sociale netwerk rond gezinnen*  
Wetenschappelijk onderzoek en de praktijk leren ons dat een belangrijk ingrediënt van een effectieve jeugdzorg bestaat uit de versterking van het sociale netwerk dat informele steun biedt en waarin gezinnen hun steunbronnen leren benutten. Alleen dan is te verwachten dat met zorg bereikte effecten beklijven. Niet voor niks richten methoden voor intensieve ondersteuning van gezinnen zich onder meer op versterking van dat netwerk.<sup>2</sup>
- *Noodzaak van domeinoverstijgend kijken en werken*  
Jeugdzorg en een goed algemeen lokaal jeugd- en gezinsbeleid hebben veel met elkaar te maken. Een sterk pedagogisch klimaat in de buurt, school en gezin voorkomt problemen.<sup>3</sup> Voorts hebben veel problemen van kinderen te maken met problemen van hun opvoeders. Daarom helpt het te kijken vanuit een integraal, domeinoverstijgend perspectief om te zien welke aanpak het nuttigst is, bijvoorbeeld financiële ondersteuning van het gezin, hulp aan de ouders en passend onderwijs.<sup>4</sup> Een dergelijke domeinoverstijgende blik is op alle niveaus (rijk, regio, gemeente) nodig en mogelijk, maar inhoudelijk is een doorvertaling naar het lokale

niveau noodzakelijk. Immers, dat is de leefwereld van het gezin en daar krijgt in de uitvoering het maatwerk handen en voeten.

- *Lokale inbedding van specialistische hulp*

Het voorgaande betekent dat specialistische jeugdhulp, zeker als het de complexere zorg betreft, niet een op zichzelf staand aanbod moet zijn, maar omwille van de effectiviteit het beste werkt in de context van breder jeugd beleid. Jeugdhulp moet veelal verbonden zijn met andere activiteiten, bijvoorbeeld op het terrein van psychische hulp aan de ouders, echtscheidingsbemiddeling, schuldhulp en (passend) onderwijs. Er is steeds meer aandacht voor de expertise in de jeugdhulp die kan bijdragen aan bredere doelen waar ouders, kinderen en andere professionals samen aan werken. En in de praktijk zien we goede voorbeelden ontstaan van een dergelijke integrale aanpak. Het betekent dat de professionals in de specialistische jeugdhulp niet exclusief verbonden zijn aan een locatie of een instelling van waaruit zij de zorg verlenen, maar dat zij aansluiten op de plek waar de zorg het beste geleverd wordt. En vaak is dat de leefomgeving van het kind en het gezin.

Kortom, als het aankomt op het bieden van effectieve ondersteuning en hulp aan gezinnen is het lokale niveau essentieel. De Jeugdwet vraagt niet voor niks een domeinoverstijgende blik die op lokaal niveau vorm moet krijgen. Met de decentralisatie komen we dicht bij die essentie.

Praktijkvoorbeelden laten zien dat het beter kan, bijvoorbeeld door nieuwe vormen van integrale specialistische hulp, de ontwikkeling van expertisenetwerken en lokale teams die specialisten betrekken bij hun dagelijks werk voor consultatie, advies en triage. Recentralisatie van specialistische jeugdhulp of van de inkoop daarvan als stelselinterventie versterkt dit niet. Het vormt eerder een prikkel tot het ontvlechten van noodzakelijke samenwerkings- en organisatievormen.

### **Analyse: problemen leiden tot ambivalentie**

De concrete doorvoering van de decentralisatie gaat gepaard met een voortdurende en begrijpelijke ambivalentie. De voordelen van de decentralisatie strijden daarbij met de voordelen van centralisatie. Deze strijd wordt gevoed door een aantal knelpunten:

- *Stijgende zorgvraag met navenante kosten*

Er is discussie over de vraag of de kosten van de jeugdzorg gemakkelijker beheersbaar zijn te maken op decentraal of juist op centraal niveau.

- *Bureaucratie door gebrek aan standaardisering en samenwerking*

De situatie met 350 inkopers van zorg, met elk zijn eigen voorwaarden, procedures, facturatie en verantwoording, levert veel rompslomp op. Gebrek aan standaardisering en samenwerking is inefficiënt en kost veel geld en energie. Het komt de kwaliteit van de zorg niet ten goede.

- *Bovenlokaal opererende instellingen verbinden zich niet gemakkelijk met lokale voorzieningen.*

Instellingen die gewend zijn om regionaal of landelijk te opereren moeten zich lokaal verbinden aan netwerken rondom gezinnen. Dat vraagt om het anders organiseren van zorg.

Bij het zoeken naar oplossingen schuilt de ambivalentie vooral in de neiging om aan twee zaken tegemoet te willen komen. Enerzijds lijkt het onvermijdelijk om het decentrale niveau op te zoeken als het gaat om het effectiever en met meer menselijk maatwerk zorg en ondersteuning bieden aan gezinnen. Anderzijds roept dit problemen op qua organisatie, beheersbaarheid, efficiëntie en gewenste bundeling van expertise, die een beweging naar centralisatie aantrekkelijk doen lijken. Deze ambivalentie is begrijpelijk maar ook destructief als die leidt tot een instabiel beleid bij de implementatie van de Jeugdwet – naar letter en geest. De beoogde veranderingen zijn complex en vragen veel van professionals, instituties, beleidsmakers en burgers. De innovatieliteratuur laat zien dat dergelijke veranderingen gaan met vallen en opstaan.<sup>5</sup> Het leren van tegenvallende resultaten en het overwinnen van hindernissen vraagt tijd, innovatieruimte en vooral: een duidelijke, consistente visie en een stabiele koers. En juist dat is wat vanwege de ambivalentie ontbreekt. Tegenvallers en

ongeduld bij het zoeken naar oplossingen voor onvermijdelijke problemen bij zo'n complexe operatie leiden tot nieuwe ingrepen in het stelsel. Met de onvermijdelijke schadelast. De discussie over de financiële problemen vormt in dat licht een groot risico voor de stabiliteit van het beleid.

### Hoe verder

Onze analyse leidt tot de conclusie dat de oplossingen voor de problemen qua organisatie, beheersbaarheid, efficiëntie en bundeling van expertise er niet komen als die met de geconstateerde ambivalente houding gezocht worden. Zaak is door te zetten vanuit het uitgangspunt dat de ondersteuning aan gezinnen het best op maat lokaal vorm krijgt. Concreet betekent dit het volgende:

- *Zoek het antwoord op de toenemende zorgvraag en kosten in andere zaken dan in stelseloplossingen.*  
Het is een illusie om te denken dat het op afstand zetten van de zorg tot minder vraag leidt. Met de groei van het internet wordt de zorg immers nóg makkelijker vindbaar. Daar zal een antwoord op nodig zijn. Bovendien hebben we in de jaren negentig, toen de provincies verantwoordelijk waren voor de jeugdhulpverlening, een jarenlange worsteling met het rijk gezien om steeds meer geld voor oplopende wachtlijsten. De jeugd-ggz kende onder de landelijk opererende zorgverzekeraars een enorme groei in het zorggebruik. De stijging van zorgvraag en -kosten verandert kennelijk niet als de stelselvorm verandert en vraagt om andere oplossingen dan stelselwijzigingen. Dat is wel duidelijk geworden. Daarom pleiten wij<sup>6</sup> om – binnen welk stelsel dan ook – te investeren in een sterke pedagogische kwaliteit van de basis, een sterke preventie<sup>7</sup>, een goede eerste lijn en een intensieve en specialistische zorg die voor duurzame effecten lokaal is ingebed.
- *Zorg voor een vergaande samenwerking op en standaardisering van voorwaarden en procedures voor de inkoop, facturatie en verantwoording.*  
Met de invoering van de Jeugdwet is veel aandacht uitgegaan naar nieuwe vormen van contractering. Dat heeft geleid tot versnippering en concurrentie, ook waar die voor 2015 nog niet bestond. Ook al was de intentie anders, het heeft niet overal bijgedragen aan de realisatie van doelen van de Jeugdwet. Samenwerking, standaardisering en inkoop moeten ondersteunend zijn aan het gesprek over wat lokaal nodig is gezien de maatschappelijke vraagstukken en de kwaliteitsslagen die in het aanbod nodig zijn qua effectiviteit, samenwerking, enzovoorts. De inkoop van bepaalde voorzieningen is zo nodig door gemeenten gezamenlijk te organiseren, eventueel via een soort 'verzekeringsmodel'<sup>8</sup>. Als inkoopvoorwaarde geldt daarbij onverkort dat de uitvoering van de zorg op aantoonbare wijze lokaal is ingebed en dat de specialistische kennis daar beschikbaar is.
- *Of een aanbieder lokaal, regionaal of landelijk is georganiseerd doet niets af aan het uitgangspunt: zorg is met het oog op duurzame effecten lokaal ingebed.*  
De NJi-handreiking over essentiële functies<sup>9</sup> maakt duidelijk dat professionals werkzaam in de specialistische jeugdhulp hun werk het beste doen op het niveau waar de zorg het meest effectief is. Veelal is dat in de dagelijkse leefomgeving en verbonden aan basisvoorzieningen in die omgeving, soms gekoppeld aan woonvoorzieningen. In een beperkt aantal situaties maakt een bed of een crisis- of gedwongen opname er onderdeel van uit. Maar ook dan geldt het principe dat jeugdhulp – hoe specialistisch ook – met het oog op de effectiviteit vraagt om verbinding met de verschillende leefdomeinen en met de bij het gezin betrokken instituties. Het blijft lokaal maatwerk. Door het versterken van instellingoverstijgende professionele netwerken in de vorm van expertisecentra, beroepsorganisaties, richtlijncommissies en *communities of practice* blijft specialistische kennis op peil en wordt deze doorontwikkeld.

De verbetering van de zorg voor de jeugd kan niet worden gerealiseerd zonder een hervervorming van het huidige zorgaanbod. Dat kan betekenen dat zorgaanbieders zich opsplitsen, meer lokale samenwerkingen aangaan of zelfs verdwijnen. En dat er nieuwe concepten en organisaties ontstaan. Dat lijkt onvermijdelijk als de transformatie in het sociaal domein doorgezet wordt. Inkoop moet dat proces faciliteren en daarmee bijdragen aan zowel betere, passende hulp als een efficiënte en rechtmatige uitvoering van de zorg. Het gaat daarbij niet om het stelsel maar om het kansrijk, gezond en veilig opgroeien van kinderen. (Re)centralisatie van de inkoop door specialistische jeugdhulp onder te brengen in een ander stelsel met andere doelen en mechanismen lijkt daarvoor contraproductief. En het is nog maar de vraag of het de jeugdhulp goedkoper maakt.

## Noten

<sup>1</sup> <https://www.nji.nl/nl/Wet-en-regelgeving/De-geschiedenis-van-het-jeugdinstel>

<sup>2</sup> Zie o.a. Visscher, L. e.a. (2018). Identifying practice and program elements of interventions for families with multiple problems: the development of a taxonomy. *Children and Youth Services Review* 95, 64–70; Visscher, L. e.a. (2019). Interventions for families with multiple problems: Similar contents but divergent formats. *Child & Family Social Work*, 9, 1-10. DOI: 10.1111/cfs.12646

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de studies naar programma's als Taakspel en Vreedzame School.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.tilburg.nl/actueel/nieuws/item/maatpact-om-hulp-beter-te-organiseren/>; zie ook <https://www.zonmw.nl/nl/actueel/nieuws/detail/item/5-gemeenten-starten-met-maatwerkpaak-multiprobleemgezinnen/>

<sup>5</sup> Zie o.a. de aangehaalde literatuur in Yperen, T.A. van & Hageraats, R. (2018). *Leiding geven aan transformatie*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

<sup>6</sup> Nederlands Jeugdinstituut (2019). Yperen, T.A. van, Maat, A. van de & Prakken, J. (2019). *Het groeiend jeugdzorggebruik. Duiding en aanpak*. Utrecht: NJi

<sup>7</sup> In het rapport 'Jeugdzorg in groei' (2020) constateert AEF dat preventie en vroegsignalering een kostenopdrijvend effect hebben binnen de Jeugdwet. In de reactie van het NJi op dat rapport (januari 2021) blijkt dat AEF een ruwe schatting maakt, uitgaand van een investering vanuit het jeugdzorgbudget en/of algemene middelen in een 'smalle' vorm van preventie en in de inrichting van de toegang. Dat is begrijpelijk als de scope beperkt is tot die van de Jeugdwet. De besparingen op jeugdzorg kunnen dan ook niet anders dan beperkt zijn. Onderzoek dat een breder perspectief hanteert, laat een gunstiger beeld zien. Daarin wordt bijvoorbeeld gekeken naar de effecten van een herallocatie van bestaand budget in gemeentelijke domeinen zoals de jeugdgezondheidszorg en jeugdwezijn ten behoeve van een meer doelbewuste inzet van preventieve interventies. Overigens stelt AEF dat preventie wél effectief kan zijn als gekozen wordt voor een effectieve interventie die kan fungeren als substitutie voor een minder effectief jeugdhulptraject.

<sup>8</sup> In een dergelijk model legt een collectief van gemeenten jaarlijks financiële middelen in om een gezamenlijke buffer te vormen om de kosten te kunnen opvangen van weinig benodigde maar kostbare vormen van jeugdzorg, zonder dat dat in een bepaald jaar meteen een gat slaat in het budget van een gemeente die een beroep moet doen op die zorg. Hoe meer gemeenten aan dat collectief deelnemen, hoe steviger deze constructie is.

<sup>9</sup> Nederlands Jeugdinstituut (2020). Een bijdrage aan de dialoog over de organisatie van de hulp aan kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problematiek ('Handreiking essentiële functies'). Rapportage en brief aan leden Stuurgroep Zorg voor de Jeugd d.d. 21 oktober 2020. Utrecht: NJi.