

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport t.a.v. minister H.M. de Jonge
Ministerie van Justitie en Veiligheid t.a.v. minister S. Dekker

Onze referentie: 200291

Uw referentie:

Datum: 4 september 2020

Onderwerp: Consultatiereactie Divosa Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

Van: E. Dannenberg | tel 030-2332337 | edannenberg@divosa.nl

Geachte heer De Jonge, geachte heer Dekker,

Sinds 2015 werken gemeenten er hard aan om de decentralisaties in het sociaal domein te laten slagen en hulp en ondersteuning dicht bij inwoners te brengen. Ook op het gebied van jeugdhulp, een terrein dat voor gemeenten relatief onbekend was. Dit terwijl juist de jeugdhulp een enorme transformatieopgave kende en er beperkte middelen waren. Voor gemeenten waren de eerste jaren na de decentralisaties dan ook een kwestie van overleven en voorkomen dat er ongelukken zouden gebeuren. Pas sinds enkele jaren kunnen we vanuit het lokale zorglandschap bouwen aan integrale hulp, dicht bij jongeren. Ook als het gaat om specialistische jeugdhulp.

Dat bouwen gaat met vallen en opstaan. Het is een lerende praktijk waarin gemeenten samen met hun partners ontdekken wat in de lokale situatie het beste werkt. Deze inspanningen werpen vruchten af. Het huidige wettelijke kader geeft gemeenten ruimte om samen met partners in het brede sociale domein stappen te zetten die passen bij de lokale visie, werkwijze en infrastructuur. Hierdoor werken gemeenten nu steeds meer – en minder vrijblijvend – (boven)regionaal samen en zijn ze in gesprek met aanbieders over transformatie van de zorg. Regionale samenwerking, met oog voor de verbinding met de lokale uitvoeringspraktijk, krijgt kortom steeds meer vorm en inhoud. Er blijft uiteraard ruimte voor verbetering. Dat is inherent aan de lerende praktijk, die volharding en vertrouwen vraagt van gemeenten, aanbieders en het Rijk. Transformeren is tenslotte een kwestie van lange adem. Of we dat nu leuk vinden of niet.

Constructieve gesprekken

In de aanloop naar dit wetsvoorstel heeft Divosa verschillende gesprekken gevoerd met uw ministerie over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Die gesprekken ervoeren wij als constructief en gericht op het gezamenlijk verbeteren van de jeugdhulp. In het wetsvoorstel zien we daar helaas weinig van terug.

De knelpunten die u benoemt herkent Divosa zeker. De oplossingen die u voorstelt sluiten echter niet aan bij de uitvoeringspraktijk van gemeenten noch bij de doelen van de transformatie. Sterker nog, de wetwijziging zal de op gang gekomen transformatie bij gemeenten doorkruisen en in sommige gevallen zelfs afremmen. We gaan graag met u in gesprek om dit te voorkomen. Het past immers bij de uitgangspunten van de decentralisaties om verbeteringen vanuit de uitvoeringspraktijk leidend te laten zijn.

We vragen daarbij in het bijzonder uw aandacht voor de volgende onderwerpen:

1. Doorontwikkeling van de lerende praktijk als basis.
2. De noodzaak om als één overheid op te trekken.
3. Het belang van een ontkokerde benadering.
4. Toezicht in verbinding met het sociaal domein.

1. Doorontwikkeling van de lerende praktijk als basis

Regionale samenwerking is van belang om specialistische jeugdhulp en expertise lokaal in te bedden en te borgen. Bijvoorbeeld in wijkteams, kleinschalige lokale voorzieningen en op scholen. Dicht bij jongeren en dicht bij het 'gewone leven'. Gemeenten werken in dat kader aan het verstevigen van hun opdrachtgeverschap.

Impact van het wetsvoorstel op de lerende praktijk

Het sterk wettelijk voorschrijvende karakter van uw wetsvoorstel zet de recent opgebouwde uitvoeringspraktijk van gemeenten op losse schroeven. Regiogemeenten - met of zonder GR - zullen hun visies en gemaakte bestuurlijke afspraken moeten herijken, en hun samenwerkingsvormen (mogelijk) moeten reorganiseren. Dat heeft direct consequenties voor de samenwerking met aanbieders, voor lopende contracten en de ingezette transformatie van de zorg. Gemeenten kunnen in feite helemaal opnieuw beginnen. Met alle vertraging en organisatorische en bestuurlijke knelpunten van dien. Het kost tijd en energie die ze hard nodig hebben om verder te gaan met de transformaties. Bovendien zet regionalisering gemeenteraden op afstand van hun inwoners en van het lokale zorglandschap, en leidt het inrichten van een zelfstandige regionale entiteit tot onnodige bureaucratie en uitvoeringslasten.

Leren met heldere spelregels

Met uw wetsvoorstel wilt u onder andere zorgen voor betere regionale samenwerking, inkoop en toegang. Daar zijn gemeenten ook nu al volop mee bezig. Zo hebben ze onlangs niet-vrijblijvende spelregels opgesteld in de vorm van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) met de VNG.

Divosa pleit ervoor dat gemeenten hiermee door kunnen gaan en zo de lerende praktijk verder kunnen ontwikkelen. Deze lerende praktijk is de basis voor het verder verbeteren van de jeugdhulp en de NvO biedt daarbij een handvat. Het gaat enerzijds in op voor u wezenlijke facetten in het wetsvoorstel en doet anderzijds recht aan lokale keuzes en regionale verschillen. Het zorgt zo voor een goede balans tussen uniforme kaders voor regionale samenwerking en uitvoering geven aan lokaal maatwerk. Denk aan het terugdringen van bureaucratie door een zekere standaardisatie in contractering en bekostiging voor zover dat nabijheid en maatwerk niet belemmert. Ervaringen met het principe van Common Ground kunnen daarbij benut worden.

Faciliteren lerende praktijk

Om te kunnen leren in en van de uitvoeringspraktijk is rust en ruimte voor gemeenten essentieel. Rust door stabiele wet- en regelgeving. Ruimte om innovaties uit te proberen en om van fouten te leren. Tussentijds de spelregels veranderen of de dreiging daarvan met de kan-bepalingen helpt gemeenten (en aanbieders) niet om de immense klus van de decentralisaties te klaren. De NvO is daar ook geen toverformule voor, maar sluit op dit moment het best aan bij de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

2. De noodzaak om als één overheid op te trekken

De stijgende vraag naar jeugdhulp en de kosten ervan vragen gedragen keuzes om de zorg echt anders te organiseren. Dat bereiken we niet door enkel accenten in het stelsel te verleggen. Het wetsvoorstel doet met name het laatste. Om vanuit wederzijds vertrouwen verder te bouwen aan het stelsel én de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, is het cruciaal om samen op te trekken, als één overheid. Als gelijkwaardige partners. Ieder met zijn eigen rol, taak en verantwoordelijkheid. Voor gemeenten ligt die verantwoordelijkheid bij het realiseren van een uitmuntende uitvoeringspraktijk. Het Rijk zou moeten zorgen voor nabijheid om goed te kunnen begrijpen wat er speelt en voor rugdekking als gemeenten problemen tegenkomen die zij niet alleen kunnen oplossen. Dit alles vanuit het gedeelde belang om de jeugdhulp te verbeteren.

Nabijheid en vertrouwen

Het samen optrekken van Rijk en gemeenten is wat ons betreft onderdeel van de lerende praktijk. Het wetsvoorstel ademt echter een gebrek aan vertrouwen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Terwijl die praktijk juist gebaat is bij nabijheid van en vertrouwen in elkaar. De eerder genoemde gesprekken met uw ministerie ziet Divosa dan ook als een investering daarin. Het elkaar en elkaars belangen beter leren kennen en begrijpen, en knelpunten bespreekbaar maken, zijn voorwaarden om samen tot oplossingsrichtingen te komen. Dat leidt in het beste geval tot gedragen randvoorwaarden om de lerende praktijk te faciliteren en te stimuleren. Daarvoor is het voortzetten van de dialoog noodzakelijk.

Financiële rugdekking

Gemeenten zijn verantwoordelijk om alle jeugdhulp tijdig aan te bieden. De huidige financiële condities beperken de ruimte die zij hebben om de kosten te beheersen. Hierdoor komt de nadruk op financiën te liggen in plaats van op kwaliteit en transformatie. Recente nieuwsberichten over de consequenties van de (dreigende) tekorten bij gemeenten spreken boekdelen. Alleen met financiële rugdekking van het Rijk komen gemeenten en aanbieders echt met elkaar tot gesprek. Dat is een fundamentele voorwaarde voor de transformatie. Die rugdekking doet recht aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de slechts beperkt te beïnvloeden uitgaven en aan die voor het open-einde-karakter daarvan. Het wetsvoorstel voorziet hier echter niet in. Divosa doet u de suggestie om deze benodigde financiële rugdekking mee te nemen in het onderzoek naar de structurele kosten van jeugdhulp voor gemeenten dat AEF momenteel uitvoert.

Normaliseren

Naast toereikende financiën is het minstens zo belangrijk om kritisch het debat te voeren over 'normalisering'. Voor welke zorg en ondersteuning is de overheid aanspreekbaar, wat valt onder verzekerbare voorzieningen en wat kunnen we rekenen tot de eigen verantwoordelijkheid van inwoners? Gemeenten worstelen met deze vragen. Het Rijk geeft aan dat gemeenten de ruimte binnen de Jeugdwet te weinig benutten om hierin keuzes te maken. Het zou de transformatie van de uitvoeringspraktijk versterken als Rijk en gemeenten op dezelfde manier naar deze vragen kijken. Dat geeft helderheid bij toegangsdilemma's, rond verwachtingen van wijkteams en het stelt professionals in staat met mandaat samenhangende hulp te bieden, dicht bij de leefwereld van inwoners.

3. Het belang van een ontkokerde benadering en aanpak

Problemen van jongeren staan niet op zichzelf. Ze gaan vaak samen met problemen rond bestaanszekerheid, veiligheid, wonen, onderwijs of psychische kwetsbaarheid. Goede jeugdhulp kan dan ook niet zonder een brede blik en integrale aanpak. De focus in het wetsvoorstel op regionale inkoop van specialistische jeugdhulp versterkt echter het gefragmenteerd behandelen van problemen van jongeren. Niet zelden bij verschillende specialistische instellingen. Het wettelijk vastleggen welke zorg op welk niveau – lokaal, (boven)regionaal, landelijk – moet worden ingekocht, 'bevriest' het zorglandschap en ontdoet het van de dynamiek die juist zo broodnodig is voor transformatie. Gemeenten zullen daardoor steeds minder in staat zijn om integrale, passende jeugdhulp te bieden. Jongeren en gezinnen met ernstige, complexe en acute problemen zijn daar niet mee geholpen. Zij zijn immers meer dan enkel hun problemen en verdienen een overheid die hen ook zo benadert.

Transformeren is durven loslaten

Door op regioniveau specialismen te centraliseren, bestendigt de situatie die mede heeft geleid tot beschikbaarheids- en kwaliteitsissues rond specialistische jeugdhulp. Dit borgt de positie van bestaande, grote aanbieders, náást het lokale zorglandschap. Dit zorgt niet voor de nodige vernieuwing in dat landschap. Noch bij aanbieders, noch bij gemeenten. Zo komen we niet van specialistische expertise binnen instellingen naar lokale netwerken van professionals, wijkteams en in

kleine lokale voorzieningen. Gemeenten blijven zo te afhankelijk van aanbieders en hun regionale of landelijke aanbod voor complexe problematiek.

Een gezonde jeugdsector laat zich vergelijken met een grote supermarkt waarin voor iedere jongere beschikbaar is wat hij nodig heeft. Wat er in de schappen ligt, kan per wijk of gemeente verschillen. Degene die iets specifiek nodig heeft, kan terecht bij een kleine speciaalzaak om de hoek. De supermarkten zijn echter nog niet groot genoeg om iedere jongere te kunnen bedienen en de speciaalzaken zijn juist te groot geworden. Gemeenten kampen met spanning tussen het uitbouwen van de supermarkt enerzijds en het afbouwen van de grote speciaalzaken anderzijds. Ook in regioverband. Het Rijk kan gemeenten daarbij helpen door ook een appèl te doen op het opdrachtnemerschap van aanbieders.

Transformeren is verbinden

De nadruk in het wetsvoorstel op (boven)regionale contractering focust op regionale afstemming en niet op de lokale keuzevrijheid om jeugdhulp lokaal passend te organiseren. Bovendien isoleert het jeugdhulp van andere domeinen zoals het medisch domein en dat van het onderwijs. Dit terwijl de lerende praktijk juist gericht is op verbinding en afstemming. Lokaal en regionaal. In het wetsvoorstel is de verbinding tussen het sociaal domein en andere sectoren mager verankerd. Enkel de aansluiting bij passend onderwijs komt hierin terug en dat is een te smalle kijk op de leefwereld van jongeren.

Wijkteams hebben een spilfunctie bij het organiseren van samenhangende hulp bij problemen op verschillende leefgebieden. De toegang tot zulke hulp is idealiter belegd bij teams met vakbekwame professionals die zonder organisatiebelangen samen met collega's uit andere disciplines kunnen bepalen welk arrangement het beste past. Op dit moment kunnen niet-gemeentelijke verwijzers zoals huisartsen direct doorverwijzen naar specialistische jeugdzorg, zonder afstemming met gemeenten. Gemeenten draaien echter wel op voor de kosten ervan. Het zou logischer zijn als gemeenten niet alleen met aanbieders maar ook met niet-gemeentelijke verwijzers afspraken kunnen maken over zulke verwijzingen. Verduidelijking van de regierol van de gemeenten en van de rol van niet-gemeentelijke verwijzers kan daarbij helpen met oog voor verbindende rollen zoals die van de POH'er bij de huisarts. De POH'er helpt gezinnen direct en voorkomt onnodige doorverwijzingen naar specialistische voorzieningen.

4. Toezicht in verbinding met het sociaal domein

Voor Divosa is de door u voorgestelde NZa niet de meest aangewezen partij om toezicht te houden op jeugdhulp binnen het gemeentelijk sociaal domein. De NZa is geworteld in het medisch domein, een wezenlijk andere 'tak van sport' dan het sociaal domein. Historie in en deskundigheid op het gebied van jeugdhulp is niet zomaar opgebouwd. Bovendien is onduidelijk hoe de wetgeving waarbinnen de NZa opereert zich verhoudt tot de uitvoering van de Jeugdwet. Daarnaast is onduidelijk in hoeverre gemeenten, als opdrachtgevers voor de jeugdhulpaanbieders, ook als (mede-)opdrachtgevers voor de NZa zullen kunnen fungeren. Divosa pleit er dan ook voor om de Jeugdautoriteit verder te ontwikkelen tot een zelfstandig en onafhankelijk toezichthouder. Deze autoriteit is al bekend met en vertrouwd in het sociaal domein en opereert binnen een voor gemeenten herkenbaar wettelijk kader.

Hoe verder?

De organisatie van jeugdhulp in Nederland kan en moet beter, daar zijn gemeenten en het Rijk het over eens. Divosa denkt echter niet dat de wijziging van de Jeugdwet zoals u die nu voorstelt, hieraan bijdraagt. Het biedt niet de basis die nodig is om als één overheid samen op te trekken om zo de jeugdhulp daadwerkelijk te transformeren. Het zo fors inperken van beleidsvrijheid en ingrijpen in de lerende uitvoeringspraktijk van gemeenten is onwenselijk. Het is bovendien onnodig omdat u ook binnen de huidige Jeugdwet de mogelijkheid heeft om in te grijpen. In dat ingrijpen ligt echter niet de sleutel tot transformeren. Die ligt in het faciliteren en optimaliseren van de lerende praktijk en in het realiseren van een stelsel met één ontschot sociaal domein. Over wat daarvoor nodig is gaan we graag verder met u in gesprek.

Een lerende praktijk is nooit af. Het biedt echter wél een breed gedragen en werkbaar alternatief voor dit wetsvoorstel. Een alternatief dat voor u 'hard' genoeg is en voor gemeenten voldoende flexibiliteit biedt.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "E. Dannenberg".

E. Dannenberg
Voorzitter Divosa