

Gaat deze wijziging van de Jeugdwet de problemen in de jeugdhulp oplossen?

Waar is de jongere zelf?

In een onderzoek bij een aantal Brabantse gemeenten over de samenwerking tussen hulpverleners in het zogenaamde casus-overleg bleek dat deze overleggen over alles gaan (structuren, processen, taken, verantwoordelijkheden), behalve over de jongere zelf, die centraal zou moeten staan in dat overleg. Iets soortgelijks lijkt er aan de hand in de (concept) Memorie van Toelichting bij het (concept) Wetsontwerp tot wijziging van de jeugdwet dat door het ministerie van VWS op 15 juli 2020 voor consultatie is open gesteld. De Memorie van Toelichting gaat over heel veel. Nieuwe regels, nieuwe aanpakken en wat ons betreft vooral ook nieuwe bureaucratie. Maar de jongeren zelf komen we eigenlijk niet tegen.

‘Waardelekken’ in plaats van ‘waardevolle verbindingen’

Overigens ook in de huidige *praktijk* van de jeugdhulp staat de jongere niet echt centraal. Dat hebben auteurs, verbonden aan de stichting Transactieland, laten zien in een artikel in ‘Bestuurswetenschappen’ in 2019¹. Daarin zijn twaalf in de literatuur gedocumenteerde problemen in de jeugdhulp geanalyseerd in termen van ‘waardelekken’ die zich voordoen bij de concrete werkoverdrachten (transacties) bij de samenwerking tussen partijen in de jeugdhulp. Berenschot berekende recent dat 31% van de Jeugdhulp-kosten opgaat aan coördinatie kosten. Daarin zijn nog niet vervat de beruchte ‘administratieve lasten’ die het leven van hulpverleners zuur maken. Zo blijkt uit een ander artikel vanuit Transactieland², dat hulpverleners in Rotterdam jaarlijks aan het maken van 12.700 jeugdhulp-‘arrangementen’ maar liefst 250.000 uren besteden. Op grond hiervan is ons vermoeden dat in veel regio’s tussen de 40% en 50% van het totale beschikbare budget voor Jeugdhulp NIET terecht komt bij concrete hulp aan jeugdigen.

Precies hier liggen de twee grootste problemen in het huidige stelsel:

- Niet de jongere staat centraal, maar het systeem. Daardoor hebben jongeren en hun ouders moeite om toegang te krijgen tot de juiste hulp die op dat moment nodig is;
- Er is te weinig geld beschikbaar voor de hulp, niet primair omdat het totale budget te laag is, maar omdat een veel te groot deel van dat budget opgaat aan andere zaken dan hulpverlening.

¹ Zie N. Boerma/B. Bröcking, Van Transitie naar Transformatie van de jeugdhulp, Bestuurswetenschappen 2019 (73) 2, pp. 70-87

² Zie C. de Monchy en E.J. Wind, Doen wat werkt: vier lessen om jeugdhulp te verbeteren, 15 april 2020, <https://www.sociaalweb.nl/blogs/doen-wat-werkt-vier-lessen-om-jeugdhulp-te-verbeteren>

Aan deze twee problemen zou de voorgenomen wetswijziging iets aan moeten doen.

Het middel is erger dan de kwaal

Na bestudering van de (concept-) Memorie van Toelichting zien wij echter geen enkele reden om hierover optimistisch te zijn. De problemen van gebrekkige samenwerking, daaruit voortvloeiende onduidelijke en ingewikkelde toegang voor jongeren tot hulp en te hoge administratieve lasten worden – terecht en duidelijk – gesignaleerd. Het middel dat wordt voorgesteld om dit op te lossen, te weten regionale samenwerking van gemeenten, zal deze problemen zeker niet oplossen, maar is erger dan de kwaal. Onderstaand gaan we op drie aspecten nader in op:

- het stelsel van de Jeugdwet als zodanig;
- het vormgeven aan regionale samenwerking als middel om problemen op te lossen;
- versterken van de toegang tot de jeugdhulp;

Het stelsel van de Jeugdwet als zodanig

In de Jeugdwet 2015 is gekozen voor een constructie met:

- delegatie van verantwoordelijkheid naar gemeenten
- een semi-marktstelsel, waarbij gemeenten jeugdhulp aanbesteden en waarbij jeugdhulpinstellingen worden gedwongen in de rol van ‘aanbieder’ en als zodanig, in concurrentie met andere ‘aanbieders’ via offertes contracten met gemeenten kunnen verwerven.

In dit stelsel zit geen enkele ‘incentive’ voor samenwerking; in tegendeel: partijen worden in de offertefase tegenover elkaar gezet, c.q. uit elkaar gespeeld: gemeenten en instellingen communiceren in het kader van de aanbestedingstrajecten in juridisch dichtgetimmerde procedures alleen schriftelijk met elkaar; aanbieders is het – vanuit het mededingingsrecht - verboden om tijdens de procedure onderling contacten te hebben omdat dit de marktwerking zou verstoren.

Als partijen – in het kader van de aanbesteding – eerst langdurig elkaar als ‘tegenstander’ hebben moeten zien, dan zou het toch wel een ultiem mirakel zijn als die partijen, de dag nadat de aanbesteding is afgerond en de contracten zijn getekend op vloeiende wijze kunnen samenwerken? Terecht signaleert de concept-MvT dan ook dat het gebrek aan samenwerking de basis is onder veel van de problemen in de jeugdhulp. Maar in de MvT ontbreekt iedere reflectie op de vraag of dit – wat ons betreft - gekunstelde ‘marktconstruct’ eigenlijk niet de oorzaak is van het gebrek aan samenwerking. Voor alle duidelijkheid: er wás geen ‘markt’ voor jeugdhulp. Het leek de wetgever in 2015 een goed idee om te proberen een markt te creëren!

Regionale samenwerking als middel om problemen op te lossen

Waar deze reflectie op het ‘marktconstruct’ ontbreekt, is eigenlijk het geheel van de voorgestelde wetswijziging niet anders dan symptoombestrijding. Helaas zullen naar onze verwachting de voorgestelde maatregelen leiden tot verheviging van deze symptomen, in plaats van tot vermindering.

Voorgesteld wordt regionale samenwerking te ontwikkelen, die leidt tot:

- stabiel jeugdhulplandschap
- betere beschikbaarheid en continuïteit van specialistische jeugdhulp;
- regie op ontwikkeling van zorglandschap
- verbetering schaalgrootte jeugdregio's
- vermindering uitvoeringslasten
- één duidelijk aanspreekpunt per jeugdregio

In een schema op p. 9/10 wordt aangegeven wat de huidige en wat de gewenste situatie is in geval jeugdhulp ontbreekt, of vervalst. Hierbij wordt duidelijk dat men verwacht dat meer schaalgrootte in deze gevallen de oplossing biedt: "aanbieders hebben een duidelijk aanspreekpunt in de regio met groot inkoopvolume. Gezamenlijke oplossing." Dit – zo lijkt het pijltje in het schema te impliceren – heeft vooral als doel om het Rijk in de gelegenheid te stellen "regio/gemeenten aan (te) spreken indien het niet lukt om continuïteit van de zorg van jeugdigen te borgen".

Men beoogt dit als volgt te realiseren:

- gemeenten stellen een regiovisie op
- in die regiovisie moet zijn opgenomen (heel gedetailleerd voorgeschreven): strategische doelen, analyse van vraag en aanbod, sturingsfilosofie
- daarnaast nog: overige regionale issues die een rol kunnen spelen (p. 12)
- de regiovisie geeft richting aan de regionale opdracht voor de jeugdregio
- eenduidige regionale inkoop vermindert onnodige administratieve lasten
- afstemming met passend onderwijs.

Deze opzet lijkt ons te getuigen van een verbluffend vertrouwen in het vermogen van overheden, in dit geval van gemeenten, om de toekomst te plannen. Een visie die we niet meer hebben gezien sinds de opkomst en ondergang van het Planning, Programming en Budgeting System (PPBS) dat in jaren '60 vanuit de VS werd geïntroduceerd. Het wetsvoorstel gaat er overigens vanuit dat individuele gemeenten er niet in slagen de jeugdhulp als opdrachtgever te organiseren, omdat ze te klein zijn. Om dat euvel te verhelpen moeten gemeenten gaan samenwerken in een regio, die dan wel de juiste schaalgrootte zou hebben. Dat is in drie opzichten problematisch:

- **Democratisch:** door de samenwerking van gemeenten met andere, buurgemeenten in een regio ontstaat een democratisch tekort: (i) wethouders van de verschillende buurgemeenten moeten met elkaar compromissen sluiten, waarachter ze zich tegenover hun eigen gemeenteraad zullen verschuilen; (ii) de gemeenteraad moet het doen met de jaarlijkse plannings- en afrekeningsstukken, maar heeft nagenoeg geen zicht op wat zich in de praktijk afspeelt;
- **Inhoudelijk:** We zien twee inhoudelijke problemen: (i) het kernprobleem in de huidige praktijk is dat het niet goed lukt om de instellingen te laten samenwerken bij de concrete hulp aan één of meer jongeren. Dan gaat het dus om individuele, c.q. kleinschalige relaties. Als dat binnen gemeenten al moeilijk is, waarom zou het dan makkelijker worden als je dat probleem 'opschaalt' naar een regionaal niveau? (ii) Er is alle reden om aan te nemen dat de pragmatische keuze wordt gemaakt om voor de grenzen van de jeugd-regio te kiezen voor die van de bestaande veiligheidsregio. Dit kan leiden tot een sterkere verwevenheid van beide invalshoeken dan gewenst is vanuit het perspectief van jeugdbeleid.

- **Bureaucratisch:** met het instellen van een regio die een regio-visie moet gaan maken en bijhouden, komt er alleen maar meer bureaucratie ipv minder. Te verwachten is: (i) het rondreizend circus van gemeente-ambtenaren die samen deze visie moeten ontwikkelen en evalueren wordt groter; (ii) het eigen handelingsperspectief van de ambtenaren wordt kleiner. Immers: 'de regio' schrijft voor, de gemeente gaat er niet meer over. Dat kan niet anders dan leiden tot langere lijnen en doorlooptijden, omdat hulp pas gemobiliseerd kan worden als eerst is nagegaan 'wat het regio-beleid' is. Wij vrezen dat implementatie van het wetsvoorstel leidt tot meer in plaats van minder overbodige transactiekosten, zodat er dus nog minder budget over blijft voor de jeugdhulp.

Versterken van de toegang tot de jeugdhulp

Veel gemeenten hebben de toeleiding tot jeugdhulp en het leveren van lichte ondersteuning georganiseerd in lokale teams. Dat gaat echter niet altijd goed, zo stelt de MvT:

- het is voor betrokkenen (jeugdigen en 2^e lijn hulp-instellingen) niet altijd duidelijk wat ze van lokale teams mogen verwachten;
- er zijn veel verschijningsvormen van lokale teams, waardoor de kwaliteit van de toegang uiteen loopt;
- de samenhang van de lokale teams met andere organisaties in het 'voorveld' (zoals scholen en sportverenigingen) is vaak niet voldoende georganiseerd;
- de samenwerking met het 'veilig thuis' initiatief is verschillend.

De wet lijkt – blijkens de MvT – met deze problemen korte metten te willen maken door (als enige middel om deze problemen op te lossen) een "gemeentelijk toegangsplan" verplicht te stellen. Hier lijkt een overmaat aan vertrouwen in de 'planbaarheid' van hulpvragen van jongeren gepaard te gaan met een overmatige 'control'-zucht: "ouders en jeugdigen moeten weten waar ze terecht kunnen met hun hulpvraag..." Dit doet geen recht aan de 21^e eeuw waarin niet gemeenten (laat staan de Minister) via een 'toegangsplan' bepalen via welke kanalen jongeren hun hulpvraag mogen indienen (met uitsluiting dus van andere), maar waarin die jongeren zelf allerlei kanalen kiezen. Het verplicht te stellen 'gemeentelijk toegangsplan' wordt in die situatie in het beste geval een papieren tijger, vol met goede bedoelingen, die – zo stelt de MvT allemaal moeten worden 'afgestemd' met alle "stakeholders, aanbieders en jeugdigen" en natuurlijk vooral ook (dat staat overigens niet in de MvT) met de regio. Ook hier is het perspectief dus vooral nog meer planning en dus ook verantwoording, dus nog meer papier, nog meer vergadertijd en dus nog minder tijd en geld voor de hulp aan de jongeren.

Zoals blijkt uit de hierboven genoemde problematiek is het verbeteren van toegang tot de 1^e lijn gekoppeld aan de relaties met het gemeentelijke 'voorveld', het (speciaal) onderwijs en de specialistische hulpverleners. Het vraagt niet alleen voldoende gekwalificeerd personeel bij de wijkteams, maar ook het vermogen om *als netwerk* met een veelheid aan betrokken organisaties te zorgen dat jeugdigen tijdig en laagdrempelig worden geholpen. Er zijn regio's waar de toegang heel goed geregeld is, het is zaak deze ervaringen beter te benutten.³

³ Zie hiervoor, C. de Monchy en E.J. Wind, Doen wat werkt: vier lessen om jeugdhulp te verbeteren, en J.K.Helderman, J.Zeitling en C.Sabel (2020): Leren van casuïstiek: een analyse van institutionele innovatie en ontwikkelmogelijkheden in het Utrechtse jeugdstelsel, <https://www.sociaaldigitaal.nl/p/leren-van-casuïstiek/3410>

Hoe moet het dan wel?

Hierboven hebben we de stelling die in de Inleiding al werd geponeerd onderbouwd: Van het budget dat beschikbaar is voor jeugdhulp komt slechts ongeveer de helft beschikbaar voor échte hulp. De rest blijft ‘hangen’ in overbodige transactiekosten: coördinatie-kosten en administratieve lasten. De oorzaak hiervan is gebrek aan samenwerking tussen alle partijen die sámen de hulp in concrete gevallen aan jongeren moeten vormgeven. Dit moet anders en dat is ook wat de wet wil bereiken. De voorgestelde middelen, te weten regionale samenwerking en een verplicht gemeentelijk toegangsplan zijn echter erger dan de kwaal. Ze zullen tot méér bureaucratie, méér planning, méér control leiden.

De vraag is dan natuurlijk: hoe moet het wel?

Hierboven hebben we al aangegeven dat ten principale het gebrek aan samenwerking niet een kwestie van onwil, of van gebrekkige procedures is, maar het directe – en nogal voor de hand liggende – gevolg van het ‘marktconstruct’ dat in de Jeugdwet 2015 is geïntroduceerd. Wie een markt construeert, maakt per definitie van de aanbieders ‘mededingers’ die in concurrentie met elkaar staan en die het verboden is om samen te werken. Wij stellen daarom voor om de nu voorgenomen wetswijziging in te trekken en te werken aan een nieuwe Jeugdwet die het principe van de decentralisatie vasthoudt, maar die:

- niet het onderlinge wantrouwen organiseert tussen als ‘aanbieders/mededingers’ vermomde jeugdhulpinstellingen;
- maar juist het vertrouwen organiseert tussen instellingen die samen lokaal vorm geven aan de hulp voor jongeren.
- Hierbij uitgaat van waar het om gaat: de jongeren zelf en hun toegang tot hulp van de aard, de kwaliteit die nodig is, op het moment waarop het nodig is.

Uitgangspunten hierbij⁴ zijn:

1. Vertrouwen werkt sneller dan controleren met contracten
2. Werkplezier is het eerste verbeterpunt
3. Faciliteer de samenwerking: niets gaat vanzelf
4. Focus op wat werkt in de praktijk van de wijk

Op basis van deze uitgangspunten kan een stelsel⁵ worden ingericht dat focust op samenwerking binnen de gemeentelijke jeugdhulp-ketens, gezien vanuit het belang van de jongere. Vanuit dat perspectief is dan steeds de vraag aan de orde: ‘Hoe gaan we (in deze keten) met elkaar om?’ Deze vraag wordt systematisch gesteld en beantwoord in een ‘koppelzone’, waarin alle gecontracteerde partijen samenkomen. Een ‘koppelzone’ is de ruimte waarin praktijkexperts van de verschillende instellingen de hulpprocessen en de overdrachtsmomenten daartussen op elkaar afstemmen, zodat ‘waardelekken’ in beeld komen en worden vervangen door ‘waardevolle verbindingen’. Managers en bestuurders hebben in de koppelzone eveneens een rol, waar zij de praktische afspraken die

⁴ Zie C. de Monchy en E.J. Wind, Doen wat werkt: vier lessen om jeugdhulp te verbeteren,

⁵ Zie in dit verband N. Boerma/B. Bröcking, Van Transitie naar Transformatie van de jeugdhulp, Bestuurswetenschappen 2019 (73) 2, pp. 70-87

praktijkexperts ontwikkelen in de eigen organisaties borgen. Vanuit de ‘Hoe gaan we met elkaar om?’-vraag worden in de koppelzone dus praktische, werkende (werk-)afspraken gemaakt vanuit en gebaseerd op de praktijk van de hulpverlening. Deze afspraken worden belegd in een ‘afspraken-wiki’ die breed toegankelijk is, zodat werkende afspraken in de ene gemeente, op zijn minst ‘werkbare’ afspraken zijn in andere gemeenten. Door deze wiki ontstaat dus een ‘turbo⁶ op het leren’.

De koppelzone-aanpak focust op het lokale niveau: dat is immers ook waar de jongere, die hulp nodig heeft woont, waar zijn/haar ouders, school, vereniging, huisarts zijn. Dat is dus het niveau waar de hulp vorm moet krijgen in concrete afstemming tussen verschillende hulpverleners met uiteenlopende expertise. Juist op dit niveau kan – vanuit het perspectief van de jongeren zelf – de toegang tot de hulp het beste geregeld worden en kunnen daarmee waardelekken vervangen worden door waardevolle verbindingen.

Dit laat onverlet dat er een landelijk kader nodig is en dat er regionale samenwerking kan zijn. Het landelijk kader bestaat in beginsel uit drie elementen:

- De wet die het stelsel regelt en waarin de voorwaarden zijn voorzien;
- Het jaarlijks beschikbare budget
- De catalogus van beschikbare – en voor financiering in aanmerking komende – jeugdhulpvormen.

Vanuit dit landelijk kader organiseert de gemeente dat alle in de catalogus genoemde vormen van jeugdhulp beschikbaar zijn. De gemeente contracteert daartoe instellingen die dit leveren voor termijnen van tenminste vier tot zes jaar. Als selectie-instrument kan voor een (Europese) aanbesteding worden gekozen, maar zeker voor hoog gespecialiseerde hulpvormen, waarvoor slechts enkele instellingen kwalificeren is dat waarschijnlijk geen goede weg. De gemeente eist van de gecontracteerde instellingen dat zij concrete samenwerkingsafspraken maken in de koppelzone en deze ‘beleggen’ in de ‘wiki’, zodat ‘wat werkt’ ook blijft werken als er nieuwe toetreders in de koppelzone komen. De koppelzone blijft bij elkaar en neemt ook verantwoordelijkheid voor het ‘onderhoud’ van eerder gemaakte afspraken, zodat nieuwe ontwikkelingen in bij voorbeeld behandelmethoden en technologie kunnen worden verwerkt in de wijze waarop jongeren concreet worden geholpen. Cruciaal hierbij is de rol van de lokale teams. Maar zij gaan niet meer doen, wat ze nu doen. In plaats daarvan zijn ze de spil van de koppelzones, zorgen ze voor neutraal voorzitterschap, vormen ze het zeer actieve ‘secretariaat’ en borgen ze – daarmee – dat de resultaten van het overleg worden belegd in de ‘wiki’.

Door het organiseren van lokale en regionale koppelzones binnen een landelijk kader wordt enerzijds de deskundigheid van de hulpverleners, die als ‘praktijkexperts’ optreden maximaal benut, terwijl tegelijkertijd managers en bestuurders verantwoordelijkheid voor de te maken afwegingen kunnen nemen. Door – landelijk – een ‘wiki’ te organiseren en beschikbaar te stellen, kunnen werkende samenwerkingsafspraken in de ene gemeente mogelijk in andere gemeenten worden overgenomen. Het allerbelangrijkste is echter: door deze aanpak staat steeds centraal waar het om moet gaan: de jeugdige zelf.

⁶ Zie C. de Monchy: Waarom Netwerk intelligence juist voor jeugdhulp de sleutel is, 11 juni 2020, <https://www.sociaalweb.nl/blogs/waarom-netwerk-intelligence-in-de-wijk-juist-voor-jeugdhulp-de-sleutel-is>

Over de stichting Transactieland:

Transactieland ziet niet afzonderlijke bedrijven, organisaties, of actoren, maar juist de trans-actie tussen die actoren als basis van de samenleving, economie, cultuur en staat. Deze transactie moet een waardevolle verbinding zijn, dat wil zeggen een verbinding die elk van de betrokken actoren als een 'plus' ervaart.

Transactieland brengt professionals bijeen die in hun loopbaan allemaal hebben ondervonden dat de vraagstukken van organisaties alleen kunnen worden opgelost in samenwerking tussen organisaties. Transactieland bundelt de kennis en ervaring die zij hebben opgedaan in concrete cases.

Wij zijn een not-for-profit stichting. De winst vanuit onze dienstverlening investeren wij in wetenschappelijk onderzoek naar vragen die zich voordoen vanuit het paradigma van de waardevolle verbinding.

www.transactieland.nl