

Reactie van de BGZJ op het AEF-rapport

**'Stelsel in groei - een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg'**

d.d. 15 december 2020

De komende maanden staan in het teken van het vinden van een passend antwoord op het door AEF opgeleverde rapport 'Stelsel in groei'. Dit document beschrijft de kernboodschap van de BGZJ in reactie op dit rapport

**1. Een realistische beleidstheorie met realistisch financieel kader en radicale vereenvoudiging**

De conclusies laten tekorten in miljarden en sturingsmogelijkheden in miljoenen zien. Dit noodzaakt tot een antwoord op de ethische vraag wat we als maatschappij aan hulp en ondersteuning aan kinderen en gezinnen willen bieden.

De scope van de Stuurgroep lijkt nu een financiële, technocratische (bezuinigings)operatie, met 'jeugdhulp als kostenpost' als vertrekpunt. Voor een daadwerkelijke verbetering van het jeugdstelsel moet het belang van passende jeugdhulp voor jeugdigen en gezinnen die dat nodig hebben bovenaan staan. Kijk daarbij breed en wees realistisch. Herijk de financiële kant van de beleidstheorie van de Jeugdwet. Met een passend financieel kader krijgt de ingezette transformatie meer kans.

AEF merkt op dat het tenminste tien jaar vraagt om een stelselwijziging van deze omvang door te voeren en dat weer een stelselwijziging nu niet helpend is. Het onderzoek laat ook zien dat de incidentele toevoeging aan het budget voor 2021 en 2022 (€300 miljoen) onvoldoende is, de knelpunten in de jeugdhulp lopen nu verder op. Nu investeren op het niveau zoals aangegeven door AEF is uitgangspunt. Investeren is nodig voordat dit tot kwaliteits- en doelmatigheidswinst kan leiden.

Tegelijkertijd zijn aanpassingen hoognodig. Wij pleiten voor een krachtige verbetering van het huidige gedecentraliseerde stelsel met meer eenvoud en uniformiteit. Indien dit onvoldoende garanties biedt is een overheveling van weinig voorkomende specialistische vormen van jeugdzorg, jeugd-ggz en jeugdhulp voor jeugdigen met een beperking naar bovenregionale of landelijke financiering meer toekomstbestendig.

**2. Extra middelen zijn nodig, besteed ze aan de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen**

Met de Jeugdwet is veel hulp laagdrempelig beschikbaar geworden. Inhoudelijke kaders kunnen professionals uit de bredere keten een handvat bieden welke ondersteuning laagdrempelig en preventief geboden kan worden en voor welke hulp een beroep te doen is op jeugdhulp. Hiermee worden de begrippen 'normaliseren' en 'demedicaliseren' uit de Jeugdwet meer geoperationaliseerd. Dergelijke kwaliteitskaders dragen ook bij aan *matched care*, de juiste zorg op de juiste plek. De kans wordt hiermee groter dat schaarse middelen worden ingezet voor de meest kwetsbare groepen, maar daarmee zijn we er nog niet. De meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen hebben onze hulp nodig en daarvoor zijn extra middelen nodig. Door beperkte financiële middelen wordt er nu teveel op financiën gestuurd. Daardoor krijgen de meest kwetsbare kinderen en jongeren niet de hulp die zij nodig hebben. Voor hen moet de nodige hulp te allen tijde beschikbaar zijn, het is onacceptabel dat zij de dupe zijn van bijvoorbeeld lange wachtlijsten, bovendien leidt dit uiteindelijk tot meer en complexere problemen.

### **3. Investeren in preventie en jeugdhulp is investeren in de toekomst. Vermijd eenzijdige focus op bezuiniging en overhaaste conclusies, bouw meer kennis op**

In het AEF-rapport lijkt geen ruimte te zijn voor grootschalig investeren in preventie, maar de BGZJ pleit hier wel voor. 'De kost gaat voor de baat uit': als we met preventie bereiken dat jeugdigen hun school wel afronden en wel aan het werk komen en zich gelukkiger voelen, dan levert dit een enorme bijdrage aan de ontplooiingsmogelijkheden en het welzijn van jeugdigen, later volwassenen, en aan het voorkomen van maatschappelijke kosten later.

De vraagtekens die in het AEF-rapport wordt geplaatst bij de opbrengst van preventie ogen indrukwekkend, maar zijn inhoudelijk 'dun' en niet gebaseerd op evidentie. Een nadere wetenschappelijke toets vanuit relevante kennisinstututen hierop is nodig. Het is belangrijk kritisch te kijken naar het huidige preventie- en jeugdhulpaanbod en de effectiviteit – juist ook op de lange termijn - en doelmatigheid ervan. Op die manier voorkomen we ongefundeerde en te snelle bezuinigingen op preventie of de benodigde specialistische hulp.

### **4. Investeer in een sterke eerste lijn met Praktijkondersteuners Huisartsenzorg (POH)**

We ondersteunen de bredere, landelijke 'uitrol' van de POH Jeugd en POH GGZ. Het AEF-rapport en andere rapporten laten zien dat de inzet van een POH en lokale teams die lichte hulp bieden, nog niet bijdragen aan een vermindering van specialistische jeugdhulp. Maar deze onderzoeken zeggen niets over de kwaliteit van de geboden hulp en wijzigingen. Dergelijke maatregelen hebben tijd nodig.

De specialistische jeugdhulp heeft de rol om kennis te halen en te brengen waar nodig zodat men weer verder kan: te zorgen voor betere triage waar mogelijk eerder in de keten, de ketensamenwerking te versterken en zo de doorstroom te bevorderen en te kunnen afschalen. Daarnaast heeft de jeugdhulp bij te dragen aan preventie en vroegsignalering, werkend vanuit een systeembenadering met nadrukkelijke betrokkenheid van onderwijs en andere alternatieven.

### **5. Beter jeugdstelsel moeten leiden tot grotere doelmatigheid**

Het is goed dat de beleidsuitgangspunten van de Jeugdwet ter discussie worden gesteld, juist omdat gebleken is dat deze niet altijd bijdragen aan doelmatige zorg. Hierbij moet aandacht zijn voor de dilemma's in de praktijk die voortkomen uit enerzijds de focus op 'eigen kracht' en 'normaliseren' en anderzijds de opdracht dat de vraag van het gezin leidend is en professional moeten doen wat nodig is.

Ook is het nodig grondig te analyseren waarom er meer geld wordt besteed aan jeugdhulp, maar dit niet terecht lijkt te komen bij de kinderen en jongeren zélf die het het hardst nodig hebben. AEF constateert, uitgaande van de aannames bij de Jeugdwet, dat decentraliseren leidt tot hogere uitvoeringskosten. Daarbij wordt in het rapport de gevolgen voor de gemeentefinanciën belicht, maar blijven evenzeer toegenomen kosten voor jeugdhulpaanbieders buiten beschouwing.

Een rigoureuze vermindering van de uitvoeringskosten is noodzaak, zodat het geld op de juiste plek terecht komt; bij kinderen, jongeren en gezinnen. Hiervoor is het nodig de huidige aanbestedingspraktijk te beëindigen, uniformer in te kopen met reële tarieven (+ meerjarige contracten als norm), eenduidige eisen aan sturing en verantwoording en te investeren in partnerschap en brede ketensamenwerking. De accounthoudende gemeenten voor de bovenregionale aanbieders van cruciale jeugdhulp-functies moeten hieraan stevig bijdragen. Om de uitvoeringskosten te verminderen is investering in regio's, regiovisies en regionale contractering voor cruciale specialistische jeugdhulp noodzakelijk. Beter samenwerken in en tussen regio's zal een deel van de stelselproblemen oplossen.

Daarbij is aandacht voor domeinoverstijgende samenwerking van groot belang, bijvoorbeeld in het kader van passend onderwijs en samenwerking met volwassenenzorg. Domeinoverstijgende maatregelen betekenen in veel gevallen dat de problematiek van jeugdigen kan worden aangepakt.

Het is daarnaast van belang om kritisch te kijken naar de gemeentelijke verantwoordelijkheid en de onevenwichtigheid in de gemeentelijke beleidskracht (kleinste gemeente <1000 inwoners, grootste gemeente bijna 870.000) en de regionale versnippering. AEF heeft geen aandacht voor het verschil in tarieven tussen gemeenten en die in de Zvw. Vooral systeemaanbieders hebben hier last van. Niemand kan uitleggen waarom een jongere van 16 tegen lagere kosten kan worden behandeld dan een jongere van 18. Kostendekkende tarieven moeten de norm zijn.

## **6. Verdiepende analyse nodig naar duur, doorstroom en uitstroom**

AEF stelt dat de instroom gelijk blijft met een afnemende uitstroom, langere trajecten en toenemende kosten. Dit verdient een nadere analyse naar doelgroep, deelsector, hulpvorm, en oorzaak. AEF onderzocht maatregelen die vooral gericht zijn op het laten afnemen van de instroom. Hier blijkt de stijging echter niet te zitten. Volgens het AEF-rapport is wegens ontbrekende gegevens een goede analyse van de doorstroom en uitstroom niet mogelijk, maar die is wel noodzakelijk om hiervoor kan beter passende maatregelen te kunnen nemen. Mogelijke factoren die een rol spelen bij stagnatie van uitstroom en doorstroom zijn:

- Ontbreken van passend vervolgaanbod (bijv. begeleid wonen)
- Overgang naar ander stelsel (bijv. bij bereiken volwassen leeftijd)
- Aanwezigheid van problematiek op andere gebieden (de zogenaamde 'big five': support, wonen, werk en school, inkomen en zorg) waardoor jeugdhulpsuitvoerders terughoudend zijn om jongeren 'los te laten' omdat dit alleen maar voor grotere problemen zal zorgen

Wij pleiten voor een soepele overgang op de grenzen van stelsels in plaats van een harde 'knip' bij het bereiken van een bepaalde leeftijd.

## **7. Behoud de toegang tot (specialistische) jeugdhulp via de huisarts, jeugdarts, medisch specialist en gecertificeerde instellingen (GI's)**

Voor ouders en kinderen is de huisarts vaak de meest nabije, laagdrempelige toegang tot advies en zorg. De huisarts is in staat problematiek te herkennen, te wegen en waar nodig door te verwijzen naar jeugdhulp of andere geïndiceerde zorg. Ook GI's, die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren, moeten in staat blijven om rechtstreeks de jeugdhulp in te zetten die noodzakelijk wordt geacht. De toegang tot jeugd-ggz en andere jeugdhulpvormen via andere verwijzers zoals de huisarts, alsook via de jeugdarts, medisch specialist en GI's, moet gewaarborgd blijven.

## **8. Géén eigen bijdrage voor specialistische jeugdhulp**

Het heffen van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor jeugdhulp raden we af. Een eigen bijdrage kan leiden tot zorgmijding en verergering van klachten. Het korte termijn voordeel kan teniet gedaan worden door hogere kosten op een later moment, als uitstel niet meer kan en kinderen en/of jongeren aankloppen met een inmiddels zwaardere hulpvraag. Daarnaast leidt invoering van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage tot aanzienlijke administratieve lasten en daarmee kosten. Wel een eigen bijdrage vragen voor specialistische jeugdhulp en niet voor de somatische gezondheidszorg is stigmatiserend.

We pleiten voor drempelloze hulp voor ouders, waaronder het betalen van het eigen risico van ouders, als dit de hulp gericht op gezond opgroeien van kinderen in de weg staat. Bij het onderzoeken van maatregelen is het belangrijk dat geleerd wordt van de

eerdere overwegingen bij de Jeugdwet en van andere sectoren voordat tot besluitvorming wordt overgegaan.

### **9. Zorg voor betere (beleids)informatie over jeugdhulp**

De beleidsinformatie over de brede jeugdzorg kan verbeterd worden. De geleverde stuurinformatie is doorgaans te weinig gedetailleerd en specifiek noch onderscheidend in relatie tot de verschillende doelgroepen en sectoren (gehandicaptenzorg, ggz, jeugdhulp) waarvoor en waaruit de hulpverlening aan jeugdigen en hun gezinnen plaatsvindt. Zo besteedt AEF ook weinig aandacht aan de jeugd-ggz. De CBS-beleidsinformatie die stuurinformatie moet bieden, biedt geen zicht op de jeugd-ggz. In het evaluatieonderzoek *De Jeugd-ggz na de Jeugdwet* werd al opgemerkt dat een betere informatiepositie nodig is. Sindsdien is hierbij geen voortgang geboekt. Het is van groot belang dat de jeugd-ggz zichtbaar wordt in de CBS-beleidsinformatie.

### **10. Een toekomstbestendig jeugdstelsel vraagt borging (complexe) zorg, onderzoek en opleiding**

Voor een toekomstbestendig jeugdstelsel is het van belang te beseffen dat (complexe) zorg, onderzoek en opleiding onlosmakelijk verbonden zijn. De ontwikkeling van de specialistische jeugdhulp, zoals de jeugd-ggz en JeugdzorgPlus in de volle breedte kan niet zonder wetenschappelijk onderzoek en hoogwaardige opleidingen van professionals. Voor behoud van kwaliteit en innovatie is het noodzakelijk dat niet alleen specialistische zorg maar ook de twee andere pijlers (financieel) geprioriteerd en geborgd worden en op de goede -bovenregionale en landelijke – schaal ingekocht. Financiering in de vorm van een beschikbaarheidsbijdrage biedt de mogelijkheid om te investeren in vernieuwing en het duurzaam verankeren daarvan.