

VERWEY JONKER Instituut

Het belang van zorgvuldig afwegen

Advies over de mogelijkheden van een afwegingsproces horend bij scherpere afbakening van niet-vrij toegankelijke jeugdhulp

Andrew Britt, Onno de Zwart, Anna Jansma en Frouke Sondeijker

Het belang van zorgvuldig afwegen

Advies over de mogelijkheden van een afwegingsproces horend bij scherpere afbakening van niet-vrij toegankelijke jeugdhulp

Andrew Britt
Onno de Zwart
Anna Jansma
Frouke Sondeijker

Utrecht, december 2022

Inhoud

Inleiding 4
Leeswijzer 5

DEEL I – Onderzoek 6

1 Samenvatting 7
1.1. Vraag(stuk) 7
1.2. Conclusies en adviezen 7

2 Context van de discussie over afbakening reikwijdte Jeugdwet 12
2.1. Jeugdhulpplicht en het tweeslachtig karakter ervan 12
2.2. Eerdere adviezen over de reikwijdte 13
2.3. Criteria en afwegingskader, aanleiding van de vraag 14
2.4. Definitie van jeugdhulp 14
2.5. Criteria en afwegingskader: verplichtingen van gemeenten en van professionals 15
2.6. Verschillende inzichten over criteria vragen om zorgvuldige verdere afwegingen en geen overhaaste keuzes 16

3 Mogelijk afwegingsproces aanvullend op criteria 18
3.1. Vraag van jeugdige en ouders 20
3.2. Goed onderzoek 20
3.3. Aanknopingspunten voor advies en hulp 27
3.4. Proceselementen gericht op de (juridische) verantwoordelijkheid van de gemeente 30

4 Randvoorwaarden om afwegingsproces te laten slagen 32

DEEL II – Aanvullende context en extra uitleg 36

5 Bevindingen over de criteria 37
5.1. Bevindingen uit de gesprekken op de voorgestelde criteria 37
5.2. Diverse alternatieve varianten ter overweging 38
5.3. Houd bij het verder doorontwikkelen van mogelijke criteria rekening met... 39

6 Extra toelichting op gespreksinstrumenten 40

7 Wat als... een alternatief scenario 43
7.1. Wat als de criteria en bijbehorend afwegingsproces gaan over de jeugdhulpplicht als geheel? 43

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording 45

Inleiding

De afgelopen jaren is er een forse toename van het jeugdhulpgebruik: het aantal kinderen in jeugdhulp is significant gestegen. Hier is al veel over geschreven. Een onderwerp dat hierbij veel aandacht krijgt is de afbakening van de jeugdwet. De eerste aanbeveling van de 'commissie van wijzen'[1] is om de reikwijdte van de Jeugdwet te begrenzen en in te zetten op normaliseren. De aanleiding tot deze verkenning is het vraagstuk op welke wijze afbakening van de jeugdhulpplicht kan bijdragen aan het minder onnodig inzetten van jeugdhulp. Dat er kritischer wordt gekeken naar de inzet van niet-vrij toegankelijke hulp: minder inzet (waar het kan), en áls het wordt ingezet, dan (meer) in samenhang met andere domeinen. Dit zodat de jeugdigen en gezinnen die deze hulp het hardst nodig hebben, hier (wel) toegang toe hebben. En het stelsel als geheel houdbaar blijft.

De Directie Jeugd van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft in september 2022 als onderdeel van de ontwikkeling van de Hervormingsagenda[2] twee voorlopige criteria geformuleerd om de reikwijdte van de jeugdhulpplicht af te bakenen. In paragraaf 2.6 gaan wij inhoudelijk in op deze criteria. Tegelijkertijd constateerde de directie dat alleen het toevoegen van criteria aan de Jeugdwet niet zal leiden tot een verandering van de praktijk.

1 De 'commissie van wijzen' is een gezamenlijk benoemde arbitragecommissie. Zie ook 'Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg. Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg', Den Haag (2021).

2 De Hervormingsagenda wordt uitgewerkt aan de hand van zeven actielijnen. Onder elke actielijn staan verschillende actiepunten. De voorgestelde criteria en bijbehorend afwegingsproces zijn slechts twee van meerdere actiepunten die opgepakt worden onder actielijn 1. 'Reikwijdte van de Jeugdhulpplicht afbakenen en helder positioneren in de bredere context van het sociaal'.

Er was de behoefte om de criteria aan te vullen met een afwegingsproces dat beschrijft op welke wijze de criteria een plek krijgen bij het toewijzingsproces van jeugdhulp. Het ministerie van VWS heeft het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om in kaart te brengen hoe dit afwegingsproces er uit kan zien. Deze verkenning ligt nu voor u.

Scope van de opdracht

Onze opdracht heeft een afgebakende scope. De Hervormingsagenda is een onderdeel van bredere maatschappelijke vragen, waaronder de vraag waar is de overheid allemaal verantwoordelijk voor, en de vraag in welke mate mensen (moeten) kunnen omgaan met tegenslag in het leven. In de gesprekken die wij hebben gevoerd, hebben we veel gehoord wat relevant en helpend is voor deze bredere maatschappelijke vragen, maar niet past binnen de scope van dit onderzoek.

Zo gaan wij in dit onderzoek bijvoorbeeld níét in op de discussie rond verwijsroutes binnen de jeugdwet. Ook gaan wij niet expliciet in op het feit dat er – om passende hulp te bieden aan de jeugdigen en gezinnen die dat het hardst nodig hebben – meer nodig is dan alleen een houdbaar stelsel door het kritischer zijn op de inzet van hulp. Denk bijvoorbeeld aan contra-indicaties die worden gebruikt om jeugdigen met complexe problematiek niet te helpen.

Onderzoeksverantwoording (beknopt)

Tussen 15 september en 25 oktober 2022 hebben wij voor dit onderzoek 24 (groeps)gesprekken gevoerd met personen vanuit verschillende perspectieven en organisaties waaronder het Rijk, de VNG, gemeenten, lokale teams, de Landelijke Huisartsen Vereniging, de Jggz (De Nederlandse GGZ), Jeugdzorg Nederland, Gecertificeerde Instellingen, de VGN, de Jgz en het NJi. Ook hebben

we gesproken met juristen en ervaringsdeskundigen. Daarnaast hebben wij literatuuronderzoek gedaan naar diverse richtlijnen, professionele standaarden, gespreksinstrumenten, evaluaties van richtlijnen en standaarden, jurisprudentie en juridische artikelen, en wetteksten. Wekelijks hebben wij onze voortgang en de vragen waar wij tegen aan liepen, besproken met een werkgroep met een vertegenwoordiging van de Directie Jeugd (VWS), de VNG en de Associatie Wijkteams. Verantwoordelijk voor deze rapportage zijn de auteurs van het Verwey-Jonker Instituut. Voor een uitgebreidere onderzoeksverantwoording en de lijst met gesproken personen en gebruikte bronnen verwijzen wij u naar bijlage 1.

Leeswijzer

- In de Samenvatting (hoofdstuk 1) geven wij beknopt onze conclusies en adviezen die uit het onderzoek voortkomen weer.
- De onderdelen horend bij een mogelijk afwegingsproces omschrijven wij in hoofdstuk 3.
- Het afwegingsproces is onderdeel van een bredere context. Wij schetsen de context van de discussie over de afbakening van de reikwijdte van de jeugdwet in hoofdstuk 2, inclusief een toelichting op de voorgestelde criteria waar het afwegingsproces op aan zou moeten sluiten.
- Om het afwegingsproces te laten werken zoals beoogd, zijn randvoorwaarden nodig. Deze randvoorwaarden benoemen wij in hoofdstuk 4.

In Deel II van het rapport, geven wij ter achtergrond meer informatie mee over: de criteria (hoofdstuk 5), extra toelichting op gespreksinstrumenten (hoofdstuk 6) en afbakening van de jeugdhulpplicht versus afbakening van niet-vrij toegankelijke voorzieningen (hoofdstuk 7).

Terminologie

In de gesprekken en documentatie lopen soms diverse termen door elkaar. Wij lichten ons gebruik van verschillende veel gebruikte termen hier kort toe.

- Vrij-toegankelijke hulp – Hulp waar geen beschikking voor nodig is. Ook wel aangeduid als: beschikkingsvrije hulp, algemene voorziening, collectieve voorziening. Gemeenten hebben vrijheid in het bepalen welke (jeugd) hulp vrij-toegankelijk is en welke niet.
- Niet-vrij toegankelijke hulp – Hulp waar een beschikking voor nodig is. De beschikking wordt afgegeven voor een individu, en soms voor een gezin. Ook wel aangeduid met: specialistische hulp, individuele hulp. Wij vermijden deze termen omdat ook vrij-toegankelijke hulp individueel geboden kan worden, en er soms voor hulp in groepsverband wel degelijk een beschikking nodig is.
- Verwijzer – verwijzer in de zin van de jeugdwet. Formeel betreft dit: het College van B&W, huisarts, medisch specialist, jeugdarts, rechter, gecertificeerde instelling, het Openbaar Ministerie, de selectiefunctionaris, de inrichtingsarts of de directeur van de justitiële jeugdinrichting. In de praktijk zijn het professionals die onder verantwoordelijkheid van het college deze rol vervullen. Vaak bekend als lokale teams, wijkteams, de gemeentelijke toegang, et cetera.
- Professional – Wij gebruiken deze term in dit rapport voor alle betaalde krachten die zich inzetten voor de hulp, ondersteuning en advies aan jeugdigen en gezinnen.
- Jeugdige en ouders – voor de leesbaarheid gebruiken wij in dit rapport deze term. Dit kan natuurlijk veel meer betreffen: aanstaande ouders, verzorgers, opvoeders, kinderen, jongeren, gezinnen, et cetera.
- 'Beslissing': deze term kan binnen dit vraagstuk verschillend worden gelezen. Vanuit juridisch perspectief gaat het over het oordeel van het college van B&W of een jeugdige of ouder jeugdhulp nodig heeft, waarbij de beoordeling plaatsvindt op basis van het deskundig advies van de professionals in de toegang. In de werkpraktijk van professionals in de toegang, gaat het over (vakinhoudelijk) beslissen, samen met ouders en jeugdige, over wat er nodig is om ervaren problemen te verminderen. Waar wij in het rapport 'beslissen' gebruiken, doelen wij op de tweede definitie (de vakinhoudelijke afweging).

DEEL I – Onderzoek



1 Samenvatting

1.1. Vraag(stuk)

Er is een forse toename van het jeugdhulpgebruik: het aantal jeugdigen en gezinnen in jeugdhulp is de afgelopen jaren significant gestegen. De eerste aanbeveling van de commissie van wijzen is om de reikwijdte van de Jeugdwet te begrenzen en in te zetten op normaliseren. De aanleiding tot deze verkenning is het vraagstuk op welke wijze afbakening van de jeugdhulpplicht kan bijdragen aan het minder onnodig inzetten ervan. Dat er kritischer wordt gekeken naar de inzet van niet-vrij toegankelijke hulp: minder, en áls het wordt ingezet, dan (meer) in samenhang met andere domeinen. Dit zodat de jeugdigen en gezinnen die deze hulp het hardst nodig hebben, (wel) toegang hebben tot passende hulp. En het stelsel als geheel houdbaar blijft. Ter ondersteuning hiervan zijn in het kader van de Hervormingsagenda twee criteria ter afbakening van de niet-vrij toegankelijke jeugdhulp voorgesteld. Deze criteria dienen aangevuld te worden door een afwegingsproces. Het Verwey-Jonker Instituut is gevraagd in kaart te brengen hoe dit afwegingsproces er uit kan zien.

1.2. Conclusies en adviezen

Uit ons onderzoek trekken wij een aantal conclusies, die we voorzien van adviezen. Achter de gegeven adviezen plaatsen wij tussen haakjes op welke partijen de adviezen zich primair richten, want veel zal in samenspraak tussen meerdere partijen opgepakt moeten worden.

Conclusie

- Het opnemen van criteria ter afbakening van niet-vrij toegankelijke hulp met een bijbehorend afwegingsproces zijn een (klein) onderdeel van bovenstaand vraagstuk. En dragen (naar verwachting) beperkt bij aan dit vraagstuk. Dit omdat er al veel mogelijk is vanuit de huidige teksten in de jeugdwet en de Memorie van Toelichting (MvT) om onderbouwd bepaalde vormen van hulp niet toe te kennen. Maar wetgeving heeft ook een signaalfunctie: het opnemen van nieuwe criteria kan daar een bijdrage aan leveren.

Adviezen

- Werk zorgvuldig verder aan de criteria en invulling van het (bewust vrij breed geformuleerde) afwegingsproces (VWS en beroepsgroepen vanuit de verschillende verwijzers).
- Tegelijkertijd is er meer nodig: zie onderstaande conclusies en adviezen.

Conclusie

- (Jeugd)professionals willen in zo veel mogelijk gevallen een passend antwoord bieden. Soms is dit jeugdhulp, maar soms is dit inzet vanuit een ander domein, of is het antwoord op een vraag geen (jeugd)hulp. Op papier[3] hebben ze vaak voldoende middelen om onderbouwd 'nee' te zeggen. Maar dat doen zij soms minder dan ze zouden willen. Om meerdere redenen; een belangrijke is zich niet gesteund voelen in hun keuzes, en het gevoel hebben er alleen voor staan. Hierbij komt dat zij zich soms onder druk gezet voelen door ouders en de maatschappelijke context (de prestatiemaatschappij met een hoog maakbaarheidsgehalte). Tot slot zorgt tijdsdruk er ook voor dat professionals eerder geneigd zijn om bij twijfel niet-vrij toegankelijke hulp in te zetten.

3 Huidig artikel 2.3 van de Jeugdwet en de memorie van toelichting. Zie verder hoofdstuk 2.1 van dit rapport.

Adviezen

- Voer (zo spoedig mogelijk) het maatschappelijk debat over waar de overheid wel en niet verantwoordelijk voor is en wat burgers van een professional mogen verwachten, en welke tegenslagen bij het gewone leven horen. Maar ook over prestatiedruk en het belang van een inclusievere samenleving. Zodat ook de mensen die 'buiten de norm' vallen (meer) mee kunnen doen, en niet zoals nu nog te vaak langs de kant staan. (VWS, VNG, gemeenten, beroepsgroepen).
  - Wees daarbij ook bewust van het dilemma tussen normaliseren en vroegsignaleren, gelet op ervaringen in de afgelopen decennia met calamiteiten in de (jeugd)hulp.[4] Er zijn verschillende perspectieven op dit vraagstuk. Het zou helpend zijn als de maatschappij meer accepteert dat ondanks ieders inzet en beste bedoelingen, er fouten worden gemaakt (en dit altijd zo zal blijven) en dat niet alles te voorkomen is.
  - Voer als diverse beroepsgroepen ook het gesprek over wat 'normaliseren' in de praktijk betekent voor het dagelijks werk, en wat zij daar voor nodig hebben.
- Steun de professional in diens keuzes (politieke rugdekking). Als bijvoorbeeld het professioneel oordeel is (om in sommige gevallen) geen of andersoortige hulp in te zetten dan gevraagd, en dit door politieke druk opzij wordt gezet nadat burgers de (lokale) media, gemeenteraad en college benaderen, zal de professional zich niet gesteund voelen om dit vaker te doen. (VWS, gemeenteraden, colleges van B&W).
- Belangrijk is dat de professional wordt gesteund in diens oordeel, en daar passend mandaat voor krijgt. Gemeenten waar de transformatie van de jeugdzorg succesvol is, hebben meestal geen afzonderlijke procedures voor beschikkingen meer nodig voor het leveren van niet-vrij toegankelijke ondersteuning na het opstellen van een gezinsplan of arrangement.[5]
- Zorg dat professionals in de toegang meer tijd hebben, voor zowel het voeren van gesprekken (onderzoek) als voor het eventueel zelf bieden van hulp en advies.
- Stimuleer inclusiever onderwijs, met handvatten voor onderwijzend personeel. Onderwijs, en de verwachtingen die ouders en jeugdigen hebben van het onderwijs, spelen een rol bij de gegroeide prestatiedruk en het problematiseren van 'ander' gedrag. (VWS, OCW, onderwijspartners).
- Dit vraagstuk gaat ook over de keuzes bij schaarste. Dit is een ethische afweging die niet vergeten mag worden in deze discussie.

Conclusie

- Er zijn veel goed uitgewerkte en helpende (gespreks)instrumenten voor doen van goed onderzoek en veel inhoudelijk sterk uitgewerkte richtlijnen. Deze worden in de praktijk wisselend ingezet[6]. Er ontbreekt een branche-overstijgend kwaliteitskader jeugd en een op hoofdlijnen gedeelde visie voor alle verwijzers (de toegang als geheel).

Adviezen

- Zet in op meer gebruik van de richtlijnen die er al zijn. Blijf toetsen op het volgen van de eigen professionele standaarden. (VWS, beroepsgroepen, IGJ).
- Stimuleer dat de lokale teams (en de individuele medewerkers) ongeacht hun organisatievorm tot meer gedeelde richtlijnen komen. De richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming (en daarbinnen met name de 'Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming') zijn hiervoor een goed uitgangspunt.[7] (VNG, gemeenten, beroepsgroepen).

4 Er zijn meerdere calamiteiten geweest waar in de berichtgeving de focus lag op het (ervaren) te laat inzetten van hulp en/of het niet zien van problemen door (jeugdhulp)professionals.

5 Sondeijker e.a., *'Eigenwijs transformeren'*, Utrecht, 2021, p7.

6 Zie bijvoorbeeld: Rapport-evaluatieonderzoek-Richtlijnen-jeugdhulp-en-jeugdbescherming-2020.pdf (richtlijnenjeugdhulp.nl)

7 De gemeente heeft hier een rol in vanuit het Besluit Jeugdwet, Artikel 2.1: 'Ter uitvoering van de taken, (...), van de wet, draagt het college zorg voor de beschikbaarheid van relevante deskundigheid.'

- Kom als veld tot een overstijgend en hoogwaardig kwaliteitskader jeugd (beroepsgroepen).
- Zoek samen hoe er op de lange termijn een meer gemeenschappelijke basis in de richtlijnen voor toegang kan komen, vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid (dus beroepsgroep overstijgend, voor alle verwijzers). (Rijk, beroepsgroepen).
- Geef bij inkoopcontracten aan dat je verwacht dat partijen werken volgens de geldende kwaliteitsstandaarden en professionele normen. (Gemeenten en jeugdhulpregio's).

Conclusie

De jeugdhulpplicht kent twee sporen. Het spoor van de professionele afweging, en de (juridische) verplichtingen voor gemeenten.

Allereerst het professionele spoor. Een afwegingsproces voor professionals (ongeacht de beroepsgroep) bestaat uit:

1. De vraag van jeugdige en ouders is het uitgangspunt:
   - 1a. De focus ligt op opgroei- en opvoedproblematiek (of opgroei- en opvoedvragen). Maar met aandacht voor het systeem eromheen.
   - 1b. Heldere communicatie en verwachtingsmanagement met het gezin (doorlopend).
2. Goed onderzoek
   - 2a. Goed onderzoek wordt gedaan door een vakbekwame professional (die de eigen professionele standaarden volgt).
   - 2b. Gebruikmakend van bestaande richtlijnen en helpende (gespreks) instrumenten – dus *samen* met jeugdige en ouders.
   - 2c. Bevat een brede uitvraag / de professional heeft een brede blik.
   - 2d. Laagdrempelige consultatie-mogelijkheden zijn aanwezig.
   - 2e. Goed onderzoek leidt tot een degelijke analyse en onderbouwing: afwegingen worden expliciet gemaakt en zijn herleidbaar.
3. Aanknopingspunten voor advies en hulp
   - 3a. Uit de analyse komt naar voren wat er nodig is en wat doelen zijn. Maar niet 'hoe' dat kan of moet worden ingevuld. Er zijn (afhankelijk van de vraag) verschillende vormen van advies en hulp mogelijk.
   - 3b. Niet-vrij toegankelijke hulp is maar één van vele mogelijkheden.
   - 3c. Waar er vergelijkbaar en passend vrij toegankelijk aanbod is, wordt het niet-vrij toegankelijke aanbod (nog) niet ingezet. In hoeverre een voorziening 'passend' is, hoort grotendeels een oordeel/inschatting te zijn van de hulpvrager zelf in samenspraak met de professional (zie 'goed onderzoek').
   - 3d. Waar de oorzaak en/of de oplossing van het probleem/de vraag (voornamelijk) ligt bij andere domeinen, dienen deze hun verantwoordelijkheid (ook) te nemen.

Let wel: een dergelijk proces is in de praktijk niet lineair of eenmalig. Het kan zich meerdere malen voordoen. Makkelijk schakelen en de menselijke maat zijn de uitgangspunten hierbij.

Het tweede spoor zijn de verplichtingen voor gemeenten. Daarvoor gelden nu al de zorgvuldigheidseisen zoals die zijn opgenomen in de MvT[8] en de stappen die op basis van uitspraken van CRvB doorlopen dienen te worden[9]. ('*De Raad heeft geoordeeld dat de gemeente eerst moet vaststellen wat de hulpvraag van de jeugdige of de ouders is. Hierna moeten de opgroei- en opvoedingsproblemen of psychische problematiek in kaart worden gebracht. Vervolgens moet worden vastgesteld welke problemen en stoornissen er zijn en bepaalt de gemeente welke hulp nodig is. Ten slotte gaat de gemeente na of die hulp bijvoorbeeld door de ouders kan worden geboden.*').

8 In een gesprek met de jeugdige, de ouders en het sociale netwerk (...) zal in beeld gebracht worden wat de hulpvraag is, wat de persoonlijke situatie is en op welke manier de eigen kracht van de jeugdige, het gezin en het sociale netwerk het best kunnen worden ingezet. Als het probleem zich niet vanzelf oplost, zal beoordeeld worden welke jeugdhulp het meest passend is, door zorgvuldig het gesprek te voeren en de juiste deskundigheid op het juiste moment bij dit gesprek te betrekken. De jeugdige en zijn ouders staan daarbij centraal.

9 ECLI:NL:CRVB:2017:1477.

Ook blijkt uit jurisprudentie dat waar het college gebruik maakt van een advies van een derde (bijvoorbeeld wijkteams) het zich ervan moet vergewissen dat het onderzoek voldoet aan eisen van zorgvuldigheid. Daarvoor moet duidelijk zijn welke gegevens zijn gebruikt en welke procedure is gevolgd om tot het advies te komen.[10] En dat herleidbaar moet zijn hoe het college tot een besluit komt.[11] Dit raakt ook aan het Besluit Jeugdwet artikel 2.1, 'Ter uitvoering van de taken, (...), van de wet, draagt het college zorg voor de beschikbaarheid van relevante deskundigheid.'[12]

Deze twee sporen (professioneel en juridisch gemeentelijk) raken elkaar in het onderzoek van de professional en de verslaglegging daarvan.

Adviezen

- Bespreek / stimuleer – aansluitend op het vorige advies – dat beroepsgroepen zorgen dat (in mogelijke gevallen waar dit ontbreekt) een expliciet afweging(sproces) structureel onderdeel uit maakt van standaarden etc. (Beroepsgroepen).
- Dat andere (voorliggende) domeinen ook daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid meer zullen nemen, gebeurt niet vanzelf. Dit dient via verschillende wegen gestimuleerd en gewaarborgd te worden.
  - Door aanpassing van wetgeving op rijksniveau (bijvoorbeeld doormiddel van spiegelbepalingen[13]). (Meerdere departementen op rijksniveau, waaronder in ieder geval SZW, VWS, OCW).
  - Zorg voor meer bestuurlijke commitment (op rijksniveau binnen en tussen departementen, en op lokaal niveau) zodat andere domeinen hun verantwoordelijkheid meer nemen. Het benoemen van een coördinerend bewindspersoon, die mede namens de andere betrokken ministeries en met doorzettingsmacht de meerdere trajecten op elkaar afstemt en versnelt, en die als procesbewaker kan optreden, zoals de SER voorstelt is ook een mogelijkheid.[14] (Rijk en colleges).

Conclusie

- Het is onduidelijk in hoeverre er voldoende passend vrij toegankelijk aanbod beschikbaar is (om alle beoogde hulpvragen daar op te kunnen vangen).
- Lokale teams hebben er niet altijd inzicht in en tijd voor om het bestaande vrij-toegankelijk aanbod te leren kennen (wat wel nodig is om er naar te kunnen verwijzen).[15]
- Vrij-toegankelijk aanbod wordt door jeugdigen en ouders niet altijd voor vol aangezien. Men beschouwt het soms als minderwaardig / minder goed. Een sterke nadruk op het onderscheid vrij toegankelijk en niet-vrij toegankelijke hulp kan dus averechts uitpakken.

Advies

- Geef prioriteit aan het ontwikkelen van een sterker preventief vrij toegankelijk aanbod. (Beroepsorganisaties en gemeenten).
- Zorg ervoor dat lokale teams goed in staat worden gesteld om dit te leren kennen en benutten, tijd en continuïteit (in mensen) zijn hier randvoorwaarden voor. (Gemeenten en wijkteamorganisaties).
- Probeer minder te focussen op het onderscheid 'wel papiertje' – 'geen papiertje' om te helpen de beeldvorming te veranderen. Blijf weg bij het idee van sommigen dat een beschikking een-op-een staat met 'goed', 'deskundig' en 'professioneel' en dat alles waar geen beschikking voor nodig is 'dus wel minder goed' zal zijn (Rijk en gemeenten). Beschikkingen, en de mogelijkheid om er tegen in beroep te gaan, bieden natuurlijk wel een vorm van rechtszekerheid.

10 ECLI:NL:RBMNE:2017:6726.

11 ECLI:NL:RBLIM:2017:6318.

12 Artikel 2.1 Besluit Jeugdwet

13 Door middel van spiegelbepalingen is het mogelijk om aanpassingen in één wet te doen, waarmee deze ook worden doorgevoerd in andere wetten, zonder de noodzaak deze andere wetten allemaal aan te passen.

14 Aanbevelingen SER-advies jeugdzorg met spoed omzetten in tastbaar beleid, SER, Den Haag, (2022).

15 Zwaan, J. *'Toegevoegde waarde en effectiviteit van wijkteams'*, 2022.

Tot slot: er is een bepaalde ongelijkheid in de mate waarin verschillende vormen van jeugdhulp worden gebruikt door verschillende groepen. Zo waren het in diverse steden juist de wijken met een hoge sociaaleconomische status waar de vraag naar jeugdhulp (na de eerste lockdown) het snelste weer groeide.

Bij elke wetswijziging is het belangrijk dat er goed wordt gemonitord en geëvalueerd wat de gevolgen hiervan zijn (zowel gewenste, als mogelijk ongewenste gevolgen). Dit gaat om het monitoren van hulpvragen van en hulp aan bepaalde doelgroepen waarvan je mag aannemen dat de omvang van de doelgroep zelf niet verandert (bijvoorbeeld jeugdigen met een verstandelijke beperking en ontwikkelingsachterstand). Maar het gaat ook om alert zijn op de achtergronden van de gezinnen die hulp krijgen. Het is maatschappelijk onwenselijk dat de sociaaleconomische ongelijkheid in het gebruik van jeugdhulp verder versterkt zou worden. Met andere woorden, dat hoogopgeleide ouders met enorme doorzettingsmacht nog wel hulp krijgen, en dat ouders die minder hoog opgeleid zijn en/of die tijd en ruimte minder hebben minder makkelijk hulp krijgen (die ze misschien wel degelijk hard nodig hebben).

2 Context van de discussie over afbakening reikwijdte Jeugdwet

In dit hoofdstuk staan we stil bij de afwegingen die de afgelopen jaren zijn gemaakt over de groei van het aantal jeugdigen dat ondersteuning krijgt vanuit de jeugdhulp, de financiële tekorten en de vraag of en zo ja hoe de reikwijdte van de jeugdwet zou moeten worden aangepast. Ook gaan we in op verschillende gehanteerde definities van jeugdhulp en de verplichtingen van gemeenten en professionals als het gaat om het aanbieden van jeugdhulp.

2.1. Jeugdhulpplicht en het tweeslachtig karakter ervan

De jeugdhulpplicht is vastgelegd in artikel 2.3 van de Jeugdwet: '*Indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voorzover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn, treft het college ten behoeve van de jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente, voorzieningen op het gebied van jeugdhulp en waarborgt het college een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening, waardoor de jeugdige in staat wordt gesteld: a. gezond en veilig op te groeien; b. te groeien naar zelfstandigheid, en c. voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau.*'

De Memorie van Toelichting (MvT) voegt hieraan toe: '*De gemeente treft daar waar een jeugdige of zijn ouders dit nodig hebben bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie, een voorziening op het gebied van jeugdhulp. Uitgangspunt hierbij blijft echter de eigen kracht van jeugdige en zijn ouders. Het college is alleen gehouden een voorziening te treffen als de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen. Vervolgens beslist de gemeente of en welke voorziening een jeugdige nodig heeft. De door de gemeente te treffen voorziening kan zowel een algemene, vrij toegankelijke voorziening zijn als een individuele voorziening. Een individuele voorziening zal vaak betrekking hebben op meer gespecialiseerde zorg. De gemeente bepaalt zelf welke hulp vrij toegankelijk is en welke niet. (...) niet vrij toegankelijke voorzieningen veronderstellen altijd een verleningsbeslissing op basis van een beoordeling door de gemeente van de persoonlijke situatie en behoeften van de aanvrager. De gemeente geeft daartoe een beschikking af met de mogelijkheid van bezwaar en beroep.*'

De jeugdwet heeft hiermee een open karakter, zeker in vergelijking met diverse andere wetten. Tegelijkertijd biedt de wet in formele zin door het gebruik van het principe 'voorzover' de mogelijkheid om geen jeugdhulp toe te kennen. Ook in de verschillende gemeentelijke verordeningen en de landelijke modelverordening van de VNG zijn mogelijkheden opgenomen om verzoeken tot zorg af te wijzen. In de praktijk lijkt dit echter relatief weinig voor te komen. Allereerst omdat op individueel niveau elk verzoek van jeugdigen en ouders een 'reëel beleefde' vraag betreft. Daarnaast speelt ook een rol dat er maatschappelijk weinig ruimte is voor verschillen (in verordeningen) tussen gemeenten (de ene gemeente kan niet veel strenger zijn dan de andere gemeente).

In de discussie over de reikwijdte van de Jeugdwet, criteria en een mogelijk afwegingskader, en tijdens de gesprekken die we hebben gevoerd hebben we gemerkt dat er bij de Jeugdwet in zekere zin sprake is van tweeslachtigheid:

Enerzijds richt de wet zich met de jeugdhulpplicht op de gemeente. Criteria moeten dienen om de gemeente de mogelijkheid te bieden om in sommige situaties niet-vrij toegankelijke jeugdhulp af te wijzen, maar in andere situaties niet-vrij toegankelijke jeugdhulp in te zetten. Het gaat dan dus om de relatie tussen overheid en burger, en ook de mogelijkheden voor eventuele bezwaren zouden dan plaats moeten vinden in die context.

Anderzijds, de hulpvraag van een jeugdige en/of ouders wordt in eerste instantie gesteld aan een professional en dan met name aan professionals werkend binnen lokale teams, aan een huisarts, een jeugdarts, een medisch specialist of aan een jeugdbeschermer. De inhoudelijke beoordeling van de vraag wat er nodig is om ervaren problemen van jeugdigen en gezinnen te verminderen vindt plaats op basis van de inhoudelijke en beroepsmatige kaders en richtlijnen van de betreffende beroepsgroepen. En de mate van 'professionalisering' van de verschillende beroepsgroepen die toegang kunnen bieden tot jeugdhulp loopt uiteen (hierover meer in hoofdstuk 3.2). Daarnaast heeft de ene beroepsgroep een langere historie in het werken met richtlijnen dan de ander. Ook is er bij lokale teams soms onduidelijkheid onder welke professionele normen medewerkers vallen.

Bij de uitwerking en afweging van de mogelijkheden van een afwegingskader is het belangrijk om rekening te houden met deze tweeslachtigheid. De vraag is daarbij wat de te verwachten impact zal zijn van formele aanpassingen in de Jeugdwet en wat van activiteiten die zich richten op versterking van de professionele lijn. Op beiden kan worden ingezet.

2.2. Eerdere adviezen over de reikwijdte

De afgelopen jaren hebben diverse commissies zich gebogen over de vraag of de reikwijdte van de Jeugdwet zou moeten worden aangepast, en zo ja, hoe? In 2020 adviseerde het VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht in haar rapport 'De kracht van wijd reiken' dat *'de oplossing niet gezocht moet worden in nieuwe wetswijzigingen. Het is ook niet zinvol om de jeugdhulpplicht of de toegang tot jeugdhulp wettelijk te begrenzen. Deze oplossingen doen geen recht aan de analyse van de oorzaken van het toenemend jeugdhulpgebruik en de dilemma's die zich in het transformatieproces voordoen. Juist de openheid van de wet biedt mogelijkheden en zou een voorbeeld moeten zijn voor andere wetten.'*

Een jaar later kwam de zogenaamde commissie van wijzen in haar arbitrage uitspraak in het conflict tussen het Rijk en gemeenten met de aanbeveling om de jeugdhulpplicht te begrenzen en in te zetten op normalisering. *'Het is geen optie om de Jeugdwet ongewijzigd te laten omdat alleen een minimaal voorzieningenniveau te onbepaald is en geen aanknopingspunten bevat om te komen tot een (financieel) houdbaar jeugdstelsel.'* Zij stelt voor dat *'de jeugdhulpplicht wordt beperkt tot drie situaties waarin gemeenten gehouden zijn individuele hulp op grond van de Jeugdwet aan te bieden. Het betreft situaties waarbij de gebruikelijke zorg niet afdoende is.'*

Ter voorbereiding op de Hervormingsagenda zijn in het najaar van 2021 diverse werkgroepen aan de slag geweest waaronder een werkgroep Reikwijdte en preventie. De werkzaamheden van deze werkgroepen hebben als input gediend voor de Hervormingsagenda. De werkgroep Reikwijdte en preventie is ingegaan op het onderscheid tussen vrij toegankelijk hulp en niet-vrij toegankelijke hulp en komt tot de conclusie dat *'het niet mogelijk [is] om een scherpe, algemene regel te formuleren voor wat wel of niet onder de niet vrij-toegankelijke hulp is te rekenen (anders dan misschien de kostengrens).'*

Juist omdat bij de inrichting van lokale teams door gemeenten verschillende keuzes worden gemaakt over wat een lokaal team wel en niet voor hulp biedt, is er geen eenduidige grens te formuleren over wat onder vrij toegankelijke of niet-vrij toegankelijke hulp geschaard moet worden. Wel wijst de werkgroep op het volgende: *'Het onderscheid in vrij- en niet-vrij-toegankelijke hulp betekent geen uitnodiging voor Rijk en gemeenten de budgetten voor de jeugdhulp vooral te bestemmen voor het niet-vrij toegankelijke deel, met als redenering dat minstens*

individuele beschikkingen moeten worden uitgevoerd. Het is voor een goed functioneren van het jeugdstelsel en het verminderen van de vraag naar intensieve hulpvormen juist van groot belang een toegankelijk en effectief vrij toegankelijk deel te hebben.'

Niet alleen diverse commissies hebben zich over het vraagstuk van de reikwijdte van de jeugdwet gebogen. Ook in het debat rond deze kwestie is er aandacht voor verschillende standpunten over de noodzaak tot inperking van de reikwijdte en over de vraag in hoeverre gemeenten wel of niet voldoende gebruik maken van de huidige mogelijkheden van de wet.

2.3. Criteria en afwegingskader, aanleiding van de vraag

Het ministerie van VWS heeft in september 2022 als onderdeel van de ontwikkeling van de Hervormingsagenda twee voorlopige criteria om de reikwijdte van de jeugdhulpplicht te beperken geformuleerd. In paragraaf 2.6 gaan wij inhoudelijk op deze criteria in.

Tegelijkertijd constateerde men dat alleen het eventueel toevoegen van criteria aan de Jeugdwet niet zal leiden tot een verandering van de praktijk. Daarom heeft het ministerie het Verwey-Jonker Instituut gevraagd in kaart te brengen hoe dit afwegingsproces er uit zou kunnen zien op basis van de voorlopige criteria. Een afwegingsproces 'dat beschrijft op welke wijze die twee criteria een plek krijgen bij het toewijzingsproces' en dat mede in relatie tot beschikbare instrumenten die er al bestaan op het terrein van jeugdhulp.

Bij het nadenken over de mogelijkheden van een afwegingsproces is het belangrijk om integraal te kijken en aandacht te hebben voor gewenste en mogelijk onbedoelde en ongewenste effecten van maatregelen in relatie tot reikwijdte. De afbakening van jeugdhulpplicht, bijpassende criteria, een afwegingskader en eventuele instrumenten kunnen alleen effectief zijn als deel van een geheel. Het gaat daarbij ook om de activiteiten van het ministerie en anderen op het definiëren van gebruikelijke zorg en eigen kracht, het definiëren van het pedagogisch opvoedingsklimaat inclusief voorliggendheid van algemene voorzieningen, versterking van de inzet van aanpalende beleidsterreinen en het uitsluiten van hulp die aantoonbaar niet werkt.

Ervaringen van de afgelopen decennia binnen het sociaal domein en de zorg leren dat alleen het verhogen van de eisen voor toegang tot specialistische zorg niet één-op-één leidt tot vermindering van de problematiek en/of afname van het gebruik van ondersteuning en zorg. Er kunnen zich verschillende risico's voordoen, bijvoorbeeld dat sommige specifieke groepen meer (negatieve) effecten ondervinden van maatregelen dan anderen waarmee de toegang tot de zorg voor sommige groepen minder wordt. En er is het risico van aandikken van klachten om zo in aanmerking te komen voor (niet-vrij toegankelijke) hulp.

2.4. Definitie van jeugdhulp

Bij de gesprekken die wij hebben gevoerd over de mogelijke afbakening van de jeugdhulpplicht en de ontwikkeling van een mogelijk afwegingskader hebben we gemerkt dat er in de praktijk sprake is van verschillend gebruik van begrippen en daarmee ook het risico op misverstanden bestaat.

Bovendien gaat het in gesprekken zowel om de verplichtingen voor gemeenten als om eisen die aan professionals worden gesteld die toegang tot jeugdhulp kunnen vervullen. Er worden regelmatig ook vergelijkingen gemaakt met zowel de Wmo en de eisen die daarin worden gesteld als de wijze waarop de toegang tot specialistische hulp voor volwassenen is geregeld in relatie tot de huisarts en de Zvw.

In de jeugdwet wordt jeugdhulp als volgt gedefinieerd:

- '**1°** *ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of*

omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptiegerelateerde problemen;

- ***2°** het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en*
- ***3°** het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, met dien verstande dat de leeftijdgrens van achttien jaar niet geldt voor jeugdhulp in het kader van jeugdstrafrecht;'*

Op basis van de Jeugdwet kan jeugdhulp dus een scala aan activiteiten omvatten en dat blijft zo.
Afhankelijk van de wijze waarop dat per gemeente is georganiseerd bieden lokale teams verschillende vormen van ondersteuning en hulp aan jeugdigen en gezinnen en toegang tot niet-vrij toegankelijke hulp. De hulp die wordt geboden kan zowel meer kortdurende of 'lichtere' hulp zijn, maar ook langduriger of zwaardere / meer-gespecialiseerde hulp. In de meeste gevallen is de geboden jeugdhulp vrij toegankelijk. De hulp die door lokale teams wordt geboden vormt een belangrijk deel van de totale jeugdhulp. De ambitie is om deze vorm van hulp te versterken omdat zij vaak vanuit een integraal perspectief, breder dan puur de vraag over benodigde jeugdhulp, kan worden aangeboden en de verwachting is dat als deze hulp tijdig en passend wordt aangeboden het kan bijdragen aan de vermindering van de behoefte aan aanvullende, specialistische, niet-vrij toegankelijke hulp.

Het is niet de bedoeling om door de introductie van criteria of een afwegingskader/-proces voor jeugdhulp de indruk te weken dat vrij-toegankelijke hulp niet langer onder de Jeugdwet zou vallen. **De focus in deze analyse ligt daarom op criteria voor niet-vrij toegankelijke hulp, en een afwegingsproces voor het bredere proces van vraagverheldering, onderzoek en advies en/of hulp.**

2.5. Criteria en afwegingskader: verplichtingen van gemeenten en van professionals

De jeugdwet legt gemeenten een verplichting op om vormen van jeugdhulp te bieden c.q. te financieren.

Verschillende groepen professionals verzorgen de toegang tot jeugdhulp of kunnen naar jeugdhulp verwijzen: lokale teams, huisartsen, medisch specialisten, jeugdartsen, gecertificeerde instellingen, kinderrechters en 'personen die onder verantwoordelijkheid van het college werkzaamheden verrichten' (dit laatste kunnen ook lokale teams zijn maar soms is die rol ook afzonderlijk belegd). Er is dus een brede groep professionals die toegang kan bieden tot verschillende vormen van jeugdhulp, waaronder niet-vrij toegankelijke jeugdhulp. Soms hebben gemeenten aanvullende afspraken gemaakt over toegangsprocedures. Deze groepen professionals werken binnen verschillende professionele kaders.

De toegang van de Jeugdwet is daarmee breder georganiseerd en wijkt daarmee af van de toegang tot de Wmo. De toegang tot de Wmo verloopt via de gemeente en in artikel 2.3.2. van de Wmo zijn de eisen en processtappen vastgelegd waaraan het onderzoek voor een maatwerkvoorziening moet voldoen.[16] De toegang tot de Jeugdwet is ook breder georganiseerd dan de toegang tot

16 De tekst in artikel 2.3.2. lid 4 van de Wmo 2015 en de uitspraak van de CRvB over de Wmo (CRvB ECLI:NL:CRVB:2018:819) zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar met de processtappen die de gemeente moet nemen in de jeugdwet zoals verwoordt in de uitspraak van de CRvB (ECLI:NL:CRVB:2017:1477).

medisch-specialistische zorg waar de huisarts de rol van poortwachter vervult. De rol van de individuele professional staat in deze toegang centraal. Ook op andere domeinen, bijvoorbeeld de wijkverpleging, vormt de individuele professional, zoals de wijkverpleegkundige, de toegang. Wat daarbij anders is dan bij de Jeugdwet is dat waar de Jeugdwet de vormen van hulp die geboden kunnen worden vrij laat, dit voor zorg in het kader van de Zorgverzekeringswet niet het geval is.

Het feit dat meerdere groepen professionals de toegang vormen tot jeugdhulp betekent dat criteria die in de Jeugdwet worden opgenomen evenals een afwegingsproces idealiter ook voor meerdere beroepsgroepen zouden gelden.[17] Het is immers niet logisch om voor de ene groep andere eisen te stellen dan voor de andere, omdat dit het risico met zich mee kan brengen dat door de keuze voor de soort toegang / verwijzer het verkrijgen van eventuele hulp 'gemakkelijker' zou kunnen worden.

De vraag is daarom hoe het principe dat criteria en bijbehorend afwegingsproces idealiter voor meerdere beroepsgroepen zou moeten gelden zich verhoudt tot de verplichtingen en wettelijke voorschriften die gelden voor de verschillende beroepsgroepen. Indien burgers het niet eens zijn met een beslissing over het al dan niet toewijzen van een maatwerkvoorziening in de Wmo of een niet-vrij toegankelijke voorziening in de Jeugdwet dan kunnen zij bezwaar aantekenen en zo nodig in beroep gaan. Deze procedure vindt plaats in het kader van het bestuursrecht en kan uiteindelijk leiden tot een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Deze heeft de afgelopen jaren diverse uitspraken gedaan over het al dan niet toekennen van jeugdhulp door een gemeente[18], waarbij vooral is gekeken naar of de gemeente de eventuele stappen in het afwegen van een besluit zorgvuldig heeft doorlopen. Ook bij de Wmo heeft de CRvB deze rol vervuld waarbij echter veel meer zaken hebben gespeeld dan in het kader van de Jeugdwet.

Het verschil in de wettelijke kaders komt ook tot uiting in de wijze waarop toezicht wordt gehouden. Het toezicht op het professioneel handelen zowel in het kader van de Jeugdwet als in de curatieve en geestelijke gezondheidszorg ligt bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). De IGJ beoordeelt professionals in eerste instantie op in hoeverre zij zich aan de geldende veldnormen houden, aan de hand van het 'JIJ-kader'.[19] Het toezicht op de Wmo is belegd bij gemeenten die dit vaak hebben gepositioneerd bij GGD'en.

2.6. Verschillende inzichten over criteria vragen om zorgvuldige verdere afwegingen en geen overhaaste keuzes

In de concepttekst van de hervormingsagenda (21 oktober 2022)[20] wordt de volgende voorlopige tekst voorgesteld:

17 Je kan stellen dat de criteria strikt genomen gelden voor het college. De MvT stelt immers 'Het besluit of en welke voorziening nodig is, wordt op zorginhoudelijke gronden genomen door het college. Dit komt tot uitdrukking in de zinsnede 'naar het oordeel van het college' in artikel 2.3, eerste lid.

18 Zie onder andere: https://bestuursopleidingen.nl/jeugdwet/de-centrale-raad-van-beroep-en-de-jeugdwet/

19 Zie hiervoor https://www.igj.nl/publicaties/toetsingskaders/2021/01/05/het-jij-kader

20 Gedurende het traject is de formulering van de conceptcriteria aangepast. Op moment van opstellen van het conceptrapport hebben wij gebruik gemaakt van de conceptcriteria van 21 oktober 2022. Ten tijde van afronding van de tekst ter publicatie zijn de criteria en tekst eromheen aangepast. De uiteindelijke formulering zal terug te lezen zijn in de nog vast te stellen Hervormingsagenda Jeugd.

'Ook wordt duidelijk wanneer iemand in aanmerking komt voor een niet vrij-toegankelijke voorziening, namelijk als sprake is van onder a genoemde (ouders van) jeugdigen[21], **en**

- Er ernstige zorgen/vermoedens zijn vastgesteld over de veiligheid van het kind of zijn/haar omgeving (kindermishandeling, onveilige woonomgeving, suïcidaliteit, etc.).
- Een professional in de toegang of andere verwijzer constateert dat de situatie dermate ernstig is of op korte termijn kan worden dat interventie noodzakelijk en helpend is om het kind zo gezond mogelijk te laten opgroeien en naar vermogen zelfstandig te participeren in de maatschappij.'

Uit onze gesprekken met belanghebbenden blijkt dat er nog steeds veel verschillen van inzicht bestaan over de criteria. De meningen lopen dusdanig uiteen dat nu een definitieve keuze maken voor de criteria grote risico's met zich meebrengt. Dit wordt onderkend en daarom komt er in de hervormingsagenda een procesvoorstel hiertoe.

Uitgebreidere toelichting op de voorgestelde criteria, alternatieve suggesties en punten om bij het verder doorontwikkelen rekening mee te houden vindt u in hoofdstuk 5.

21 Deze verwijzing wijst naar een opsomming wie in aanmerking komt voor vrij-toegankelijke jeugdhulp, afgeleid uit de definitie van de doelgroep van de huidige jeugdwet, zoals omschreven in artikel 1.

3 Mogelijk afwegingsproces aanvullend op criteria

Ongeacht de exacte formulering van criteria kan in kaart gebracht worden hoe een afwegingsproces er uit kan zien, dat helpend kan zijn voor professionals in de praktijk om de criteria een logische plek te geven in hun werkprocessen. Het was geen onderdeel van dit project om uitgebreid onderzoek te doen naar wat de voorkeuren en wensen van de verschillende soorten professionals zijn. Op basis van gesprekken met deskundigen en bestudering van diverse kaders, richtlijnen en standaarden hebben wij een aantal elementen in kaart gebracht die helpend kunnen zijn om een afwegingsproces in de praktijk te laten werken. Uitgangspunt daarbij is dat de overheid niet op de stoel van de individuele professional moet gaan zitten. Immers, zoals een van onze gesprekspartners aangaf:

'Professionele richtlijnen moeten komen van professionals en nergens anders vandaan.'

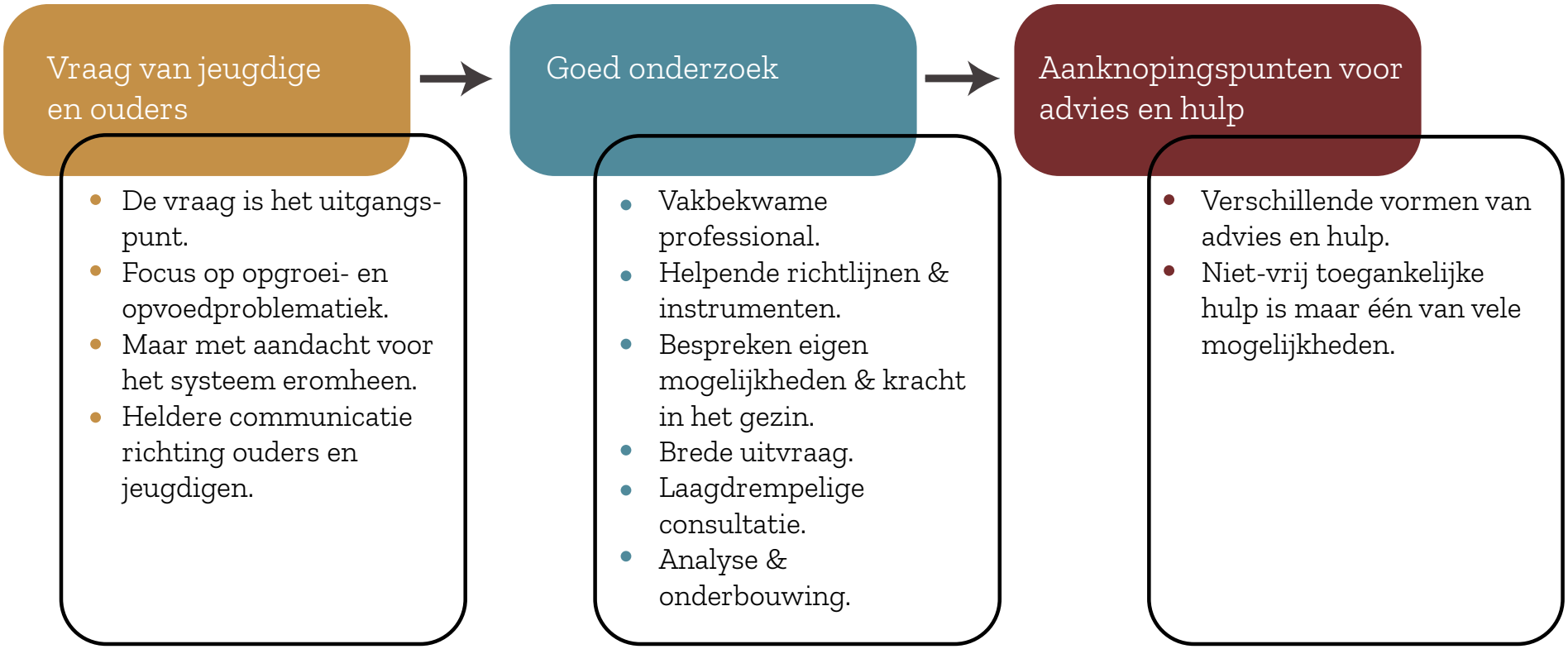
Wij zien op hoofdlijnen het volgende afwegingsproces voor ons (zie figuur 1). Waarbij wij dit bewust breed genoeg laten dat het kan gelden voor alle huidige verwijzers.[22] Daarnaast zou elk afwegingsproces verder ingevuld moeten worden door de verschillende beroepsgroepen, gebruikmakend van de eigen professionele standaarden: het geheel van algemeen aanvaarde normen voor de beroepsuitoefening van een specifieke beroepsgroep. Hieronder vallen de beroepscode, vakinhoudelijke richtlijnen, veldnormen en relevante wet- en regelgeving. Zowel de al bestaande, als in ontwikkeling zijnde.

Verschillende beroepsgroepen gebruiken soms ook verschillende termen waar zij gelijksoortige processen of concepten bedoelen. Het is goed om hier bij het verder uitwerken alert op te zijn, en om ervoor te zorgen dat beroepsgroepen elkaars taal en woordkeuze (beter leren) kennen.

NB: Hoewel de voorgestelde criteria zich nu richten op de afbakening van wanneer gebruik gemaakt kan worden van een niet-vrij toegankelijke voorziening, dient een afwegingsproces helpend te zijn voor het bredere geheel. Het is onmogelijk (en onwenselijk) om een proces te ontwerpen dat zich alleen richt op een klein element (vrij toegankelijk / niet-vrij toegankelijke hulp) binnen een breder proces. Immers, er is een vraag en/of een zorg. Daar ga je met elkaar het gesprek over aan. De (hulp)vraag van het gezin is het uitgangspunt van het gesprek, niet de wens onderscheid te maken tussen juridische vormen van voorzieningen.

22 De processtappen waar gemeenten aan gebonden zijn, zijn vastgelegd in de memorie van toelichting (....) en bekrachtigd door jurisprudentie (ECLI:NL:CRVB:2017:1477).

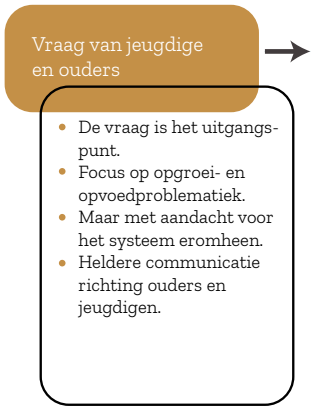
Figuur 1 Afwegingsproces op hoofdlijnen



Drie fasen in dit afwegingsproces werken wij hieronder verder uit.

3.1. Vraag van jeugdige en ouders

3.1.1. De vraag is het uitgangspunt



Op dit moment staat in de MvT geformuleerd dathet gaat om situaties *'waar een jeugdige of zijn ouders [hulp] nodig hebben bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie'*. Hoewel er discussie is over de effecten van de brede benadering van de Jeugdwet is er geen discussie over het belang om de situatie en vragen van jeugdigen en ouders serieus te nemen. Een maatschappelijk debat over eisen die aan jeugdigen worden gesteld, over wat als 'normaal' of 'problematisch' wordt gezien en over voor welke vragen professionele hulp wenselijk is, is noodzakelijk. Tegelijkertijd ervaren mensen vragen en situaties waarin zij steun nodig hebben. Het serieus nemen van vragen en zorgen is uitgangspunt van het professioneel handelen. Voor jeugdhulp zal de focus liggen op oproei- en opvoedproblematiek, met aandacht voor het systeem eromheen.

3.1.2. Heldere communicatie richting ouders en jeugdigen over wat zij mogen verwachten

Belangrijk voor het gehele proces (en daarom hier genoemd) is dat de professional helder communiceert met de jeugdige en ouders over wat zij mogen verwachten en wanneer. Dit op verschillende vlakken:

- Proces (hoe ziet het proces er uit, en welke stappen volgen er nog).
- Ruimte van jeugdige en ouders daarbinnen (het mogen vragen om nog een gesprek, het mogen vragen om bedenktijd, het (waar er wellicht vrij toegankelijke hulp wordt ingezet / aangedragen als oplossing) mogen vragen om een beschikking om in bezwaar te kunnen gaan. Et cetera.
- Dit is ook een kans op verwachtingsmanagement: wat kan een professional wel en niet voor jou betekenen? Wat wordt er van jou als ouder verwacht?
- Taal is hierbij belangrijk: op de verwachtingen die ontstaan, op in hoeverre mensen zich gehoord en gezien voelen, en op beeldvorming.

3.2. Goed onderzoek



Wat hoort 'goed onderzoek' in te houden in een dergelijk afwegingsproces? De afgelopen jaren zijn daar in de verschillende beroepspraktijken, de verschillende richtlijnen en standaarden en de beschikbare wetenschappelijke en praktijkkennis al veel ervaringen en kennis in opgedaan. Wij sluiten daar bij aan en lichten een aantal centrale elementen hieronder kort toe.

3.2.1. Een vakbekwame professional

Vakbekwame professionals werken bij de uitoefening van hun beroep volgens de professionele standaarden[23] van hun beroepsgroep. Deze geven richting en houvast om zorgvuldig te handelen en kwalitatief goede en verantwoorde hulp te bieden. Beroepsorganisaties zijn verantwoordelijk voor de implementatie van deze professionele standaarden. Zij dienen het werken volgens de standaarden te stimuleren, faciliteren, en onderhouden.

23 Het geheel van algemeen aanvaarde normen voor de beroepsuitoefening van een specifieke beroepsgroep. Hieronder vallen de beroepscode, vakinhoudelijke richtlijnen, veldnormen en relevante wet- en regelgeving.

Voorbeelden van professionele standaarden zijn:

- Beroepscode voor professionals in sociaal werk[24].
- De KNMG-gedragscode voor Artsen.
- Het Landelijk Professioneel Kader (LPK) JGZ.
- De Beroepscode voor psychologen.
- Het Kwaliteitskompas gehandicaptenzorg.

Daarnaast is er de Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ). De SKJ registreert jeugdprofessionals die op hbo-niveau of hoger werken en die werkzaamheden verrichten in het jeugddomein die volgens de norm verantwoorde werktoedeling[25] om de inzet van een geregistreerd professional vragen. Zoals het verlenen van toegang tot jeugdhulp en het werken in risicovolle, onveilige, en/of complexe situaties. Bovendien verplichten veel gemeenten aanbieders bij de uitvoering van lokale teams en andere vormen van jeugdhulp om te werken met SKJ-geregistreerde professionals (of professionals die in het BIG-register zijn opgenomen). Voor een SKJ registratie moeten professionals voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen en zichzelf continu blijven ontwikkelen volgens de professionele standaarden van de eigen beroepsgroep.[26]

Zoals eerder geschreven houdt de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). toezicht op de kwaliteit van de hulp aan jeugdigen en hun gezinnen met een toetsingskader dat het 'JIJ-kader[27]' heet. De normen in dit toetsingskader zijn gebaseerd op de professionele standaarden van beroepsorganisaties en kennisinstituten.

Hieronder staan een aantal centrale normen beschreven die belangrijk zijn in het afwegingsproces, met enkele voorbeelden van hoe deze normen terugkomen in de professionele standaarden van beroepsgroepen.

- Wensen, behoeften, mogelijkheden van jeugdigen, ouders en netwerk zijn bekend bij hulpverleners.
  - *'Essentieel is het besef dat iedere jeugdige uniek is. Het is aan de JGZ-professional om de vertaalslag te maken van de theoretische kennis naar de unieke jeugdige en zijn behoefte en die van de ouders. Zo werkt de JGZ-professional flexibel en op maat. We wijken niet af, maar maken aanpassingen vanuit het gemiddelde'* (LPK JGZ)

- Hulpverleners maken professionele afwegingen over de veiligheid van jeugdigen.
  - *'Er kunnen zich in de praktijk (nood)situaties voordoen waarbij de toestemming niet kan worden afgewacht, of dat handelen zonder toestemming geboden is. (...) De professional weegt dan het handelen zorgvuldig af en maakt waar nodig gebruik van de wettelijke meldrechten, zoals de meldcode'* (Beroepscode voor professionals in sociaal werk).
  - *'Bij zorgen rondom de kindveiligheid is de professional verplicht om de meldcode te starten' (LPK JGZ).*
  - *'Professionals werkzaam in de lokale (wijk)teams hebben op basis van de wet Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling een professionele norm om wanneer er sprake is van acuut of structureel geweld, een melding te doen bij Veilig Thuis. De gemeente heeft de plicht binnen de gemeentelijke organisatie met de meldcode te werken, en kan vanuit haar regierol sturen op het hanteren van de meldcode door de samenwerkingspartners'* (Kwaliteitskader Werken aan Veiligheid voor lokale (wijk)teams en gemeenten).

24 De beroepscode sociaal werk geldt voor geregistreerden in de registers Maatschappelijk Werkers, GGZ-Agogen en Sociaal Agogen.

25 Afwegingskader-norm-verantwoorde-werktoedeling.pdf (skjeugd.nl)

26 Zie https://skjeugd.nl/professionals/

27 Het JIJ-kader | Toetsingskader | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (igj.nl)

- Hulpverleners bieden hulp die aansluit bij de problematiek, ontwikkelingsbehoefte en mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders.
  - *'Professionele autonomie betekent dat de professional zijn handelingsruimte op zorgvuldige en deskundige wijze gebruikt om zo goed mogelijk af te stemmen op mensen en maatwerk te leveren. Hij gebruikt de beroepscode en vakinhoudelijk richtlijnen om het handelen te onderbouwen'* (Beroepscode voor professionals in sociaal werk)
  - *'Het is de norm in de JGZ om na ieder contact samen met de jeugdige/de ouders het vervolg te bepalen. Het is de autonomie van de professional om te adviseren wat dit kind nodig heeft, gezien de huidige situatie van het kind in de context. Het is de autonomie van de jeugdige, zijn/haar wettelijk vertegenwoordiger om daar wel of geen gebruik van te maken. Het LPK biedt de professional daarmee een kader voor de benodigde flexibiliteit om te bepalen wat meer of minder nodig is.'* (LPK JGZ).

- Hulpverleners bieden samenhangende en waar nodig integrale hulp aan jeugdigen en hun ouders.
  - *'De JGZ-sector werkt integraal samen met de jeugdige/de ouders. Maar ook met vertrouwde en nieuwe preventiepartners; zowel op individueel als op collectief niveau en zowel publiek als privaat. De JGZ-sector volgt de beweging naar mens en maatschappij: It takes a healthy village to raise a healthy child en kan goed een spil- en brugfunctie vervullen tussen de verschillende spelers in het jeugddomein'* (LPK JGZ).
  - *'De psycholoog is verantwoordelijk voor de continuïteit van de professionele relatie. Als dat nodig is schakelt hij daarbij andere deskundigen in. Hij treft maatregelen om zich er van te verzekeren dat een of meer vakgenoten zijn professionele werkzaamheden overnemen dan wel afronden, als hij om welke reden dan ook genoodzaakt is de professionele relatie ontijdig te onderbreken of voortijdig af te breken. De psycholoog is verantwoordelijk voor een adequate overdracht'* (Beroepscode psychologen).

3.2.2. Helpende richtlijnen en (gespreks-)instrumenten

In deze paragraaf beschrijven we richtlijnen en instrumenten die behulpzaam kunnen zijn in het proces om tot een afweging te komen over het al dan niet inzetten van jeugdhulp. Dit zijn er veel. Een mogelijke vraag (en uitdaging) voor de toekomst is dan ook hoe er een meer gemeenschappelijke basis in de richtlijnen en instrumenten (rond toegang) kan komen, vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid (dus beroepsgroep overstijgend).

Belangrijk om te benoemen is dat richtlijnen en instrumenten veelal niet aansturen op een 'ja' of een 'nee' op (bepaalde vormen van) hulp. Ze helpen om het gesprek hierover te voeren, met ouders, jeugdigen, en/of collega's.

Richtlijnen

- Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming.

Een belangrijke helpende richtlijn jeugdhulp en jeugdbescherming in dit vraagstuk is de richtlijn 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming'. Omdat deze gaat over het beslissen over passende hulp en geldt voor meerdere beroepsgroepen binnen het jeugdveld (ook voor de lokale teams).

De richtlijn 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming'[28] stelt:

> - 'Centraal staat hoe jeugdprofessional, ouders en jeugdige met elkaar tot een beslissing over hulp komen. (...) de richtlijn geeft algemene aanbevelingen voor het beslissen over hulp. Daarmee onderscheidt deze richtlijn zich van de meeste andere richtlijnen die focussen op de onderkenning en aanpak van specifieke problematiek. De Richtlijn Samen met

28 Zie voor meer informatie: www.richtlijnenjeugdhulp.nl

ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming gaat vooraf aan andere richtlijnen die gericht zijn op specifieke problemen. (...) De richtlijn schrijft niet voor welke specifieke interventie in welk geval ingezet moet worden. Daarvoor is de reikwijdte van de richtlijn te breed en het aanbod landelijk te divers.'[29]

Het belang van 'samen' beslissen komt ook terug in de professionele standaarden van verschillende beroepsgroepen. Enkele voorbeelden hiervan:

- *'Optimaal aansluiten betekent steeds maar weer afstemmen op wie je voor je hebt en wat nodig is en waarin samen beslissen vanzelfsprekend is (van taakgericht naar opgavegericht)'.* (LPK JGZ)
- *'Als arts respecteer je de autonomie van de patiënt. Je nodigt de patiënt uit tot gezamenlijke besluitvorming en stelt haar of hem in staat een geïnformeerde beslissing te nemen.* (KNMG-gedragscode voor artsen).
- *'De NHG-Standaarden geven richtlijnen voor het handelen van de huisarts; de rol van de huisarts staat dan ook centraal. Daarbij geldt echter altijd dat factoren van de kant van de patiënt het beleid mede bepalen. De huisarts stelt waar mogelijk zijn beleid vast in samenspraak met de patiënt, met inachtneming van diens specifieke omstandigheden en met erkenning van diens eigen verantwoordelijkheid, waarbij adequate voorlichting een voorwaarde is.'* (NHG-Standaarden).
- *'De psycholoog geeft zich rekenschap van en respecteert de kennis, het inzicht en de ervaring van de betrokkene'* (Beroepscode psychologen).

Een andere belangrijke richtlijn jeugdhulp en jeugdbescherming in dit vraagstuk is de richtlijn Kindermishandeling (Vink et al., 2020). Deze richtlijn geeft jeugdprofessionals aanbevelingen voor het handelen bij (vermoedens van) kindermishandeling, op basis van wetenschappelijke inzichten, professionele praktijkkennis en ervaringen van ouders en jeugdigen.

29 Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp, p12-13.

- JGZ-richtlijnen

Een belangrijke helpende JGZ richtlijn in dit vraagstuk is de JGZ richtlijn Opvoedondersteuning. Deze richtlijn geeft een overzicht van de huidige evidence based kennis over signalering van (dreigende) problemen in de opvoeding en bevat een beslisschema[30] over het wel/niet inschakelen en/of toeleiden naar hulp vanuit de JGZ.

Ook de JGZ-richtlijn 'Psychosociale problemen' kan helpend zijn. De richtlijn bevat een werkkaart die kan helpen bij het maken van een beslissing over het wel/niet inschakelen en/of toeleiden naar hulp vanuit de JGZ.

De JGZ richtlijn Kindermishandeling kan helpend zijn bij het maken van een inschatting van de veiligheid in een gezin. Deze richtlijn bevat risico- en beschermende factoren voor kindermishandeling en een digitaal stroomdiagram[31] op basis van de Meldcode, dat helpend is bij het maken van een inschatting van de veiligheid in een gezin.

- NHG-Standaarden, NHG-behandelrichtlijnen, multidisciplinaire richtlijnen (MDR'en)

NHG-standaarden, NHG-behandelrichtlijnen en MDR'en zijn veelal gericht op specifieke fysieke en psychische problemen bij volwassenen [32] en niet helpend in dit vraagstuk.[33] Een voorbeeld van een richtlijn die dit wel kan zijn is de NHG-Standaard 'ADHD bij kinderen'.[34] Hierin staat beschreven bij welk gedrag en/of beperkingen er aanvullend onderzoek en/of een verwijzing nodig is, en in welke gevallen mogelijk volstaan kan worden met algemene opvoedtips.

30 0f65aa19-976f-4e63-84d4-5eaba23c9ad4.pdf (ncj.nl)

31 Digitaal Stroom diagram JGZ Richtlijn Kindermishandeling (ncj.nl)

32 Voorbeelden van standaarden voor kinderen die (in ieder geval eerste instantie) gericht zijn op fysieke problematiek zijn de NHG-Standaarden Koorts bij kinderen, Buikpijn bij kinderen, Otitis media acuta bij kinderen, Otitis media met effusie bij kinderen, en Astma bij kinderen.

33 Ditzelfde geldt voor de richtlijnen en handreikingen van de Nederlandse Vereniging Artsen Verstandelijk Gehandicapten (NVAVG).

34 ADHD bij kinderen | NHG-Richtlijnen

Naast standaarden en richtlijnen zijn er samenwerkingsafspraken, waarvan de Landelijke Eerstelijns Samenwerkingsafspraken (LESA) Kindermishandeling en de Landelijke Transmurale Afspraken (LTA) Landelijke Samenwerkingsafspraken jeugd-ggz een link hebben met dit vraagstuk. De LESA Kindermishandeling[35] heeft als doel de signalering en aanpak van kindermishandeling te verbeteren door betere samenwerking tussen huisartsen en jeugdgezondheidszorg (JGZ). De LESA is alleen niet actueel, omdat hij nog niet is aangepast aan het afwegingskader meldcode Kindermishandeling en huiselijk geweld en de herziene KNMG-meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld. De LTA Landelijke Samenwerkingsafspraken jeugd-ggz zijn bedoeld als leidraad voor de lokale en regionale samenwerking tussen hulpverleners die werkzaam zijn in wijkteams, jeugdgezondheidszorg, huisartsenzorg, kindergeneeskundige zorg, generalistische basis jeugd-ggz en gespecialiseerde jeugd-ggz.

(Gespreks)instrumenten/methodieken
In de richtlijn 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming' staat het advies om in de probleemanalyse en in het beslisproces bij voorkeur gebruik te maken van gestandaardiseerde en gevalideerde instrumenten en hierbij rekening te houden met eventuele beperkingen van de instrumenten en bijzondere omstandigheden van ouders en jongeren, zoals een migratieachtergrond, afkomst, een verstandelijke beperking, laaggeletterdheid of andere beperkingen. Daarbij is het advies om de meetresultaten in perspectief te brengen met andere informatie die verzameld is.

Omdat we zoveel mogelijk aan willen sluiten bij wat er al is, hebben we gekeken naar welke (gespreks-) instrumenten en methodieken er in bestaande richtlijnen genoemd worden als helpend in het beslisproces. In beroepsnormen wordt in tegenstelling tot in richtlijnen (los van de meldcode) veelal niet verwezen naar specifieke (gespreks)instrumenten of methodieken die hierin helpend kunnen zijn.

In hoofdstuk 6 gaan wij uitgebreid in op de verschillende (gespreks)instrumenten die vanuit de richtlijn 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming' en de JGZ-richtlijnen Opvoedondersteuning en Psychosociale problemen geadviseerd worden, en de redenen hiervoor.

Risico-taxatie instrumenten
Waar het gaat om het maken van een inschatting van de (on)veiligheid van jeugdigen (bijvoorbeeld binnen de jeugdbescherming) is het voor professionals in de gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en justitie bij (vermoedens van) huiselijk geweld of kindermishandeling verplicht om de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling te gebruiken. De meldcode is aangepast per beroepsgroep[36]. De meldcode helpt professionals vanaf het moment van signaleren tot aan het besluit over het al dan niet doen van een melding bij Veilig Thuis.

Daarnaast zijn er verschillende risico-taxatie instrumenten die helpen om systematisch naar veiligheid en risico's te kijken en zorgvuldig tot een onderbouwde mening hierover te komen. Het meest recente aanbod van hulpmiddelen voor veiligheids- en risicotaxatie instrumenten is te vinden in de Richtlijn Kindermishandeling voor jeugdhulp en jeugdbescherming (Vink et al., 2020). Hierin staat beschreven dat risicotaxatie-instrumenten een betere inschatting van de kans op kindermishandeling maken dan wanneer professionals zelf, zonder instrument, een inschatting maken. Ook verschillende publicaties van

35 Kindermishandeling | NHG-Richtlijnen

36 Het afwegingskader in de meldcode | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)

het NJi[37] bieden een overzicht van risico-taxatie instrumenten, en evaluaties ervan. We zien deze instrumenten ook terug in bijvoorbeeld de JGZ-richtlijn Kindermishandeling (Vink et al., 2016).

Een vaak gestelde vraag is welk risicotaxatie-instrument 'het beste' is. Daar is volgens het NJi nog geen antwoord op te geven. De meeste Nederlandse risicotaxatie-instrumenten zijn op enige manier onderzocht op betrouwbaarheid en/of validiteit. Die onderzoeken verschillen in opzet van elkaar en vrijwel geen enkel onderzoek heeft een directe vergelijking van verschillende instrumenten gemaakt, wat een uitspraak over welk instrument het beste is lastig maakt. De uitkomsten van de onderzoeken verschillen wel enigszins van elkaar, maar van de meeste instrumenten is de validiteit niet heel hoog. Toch is het volgens het NJi wel belangrijk om een instrument te gebruiken, omdat ze kunnen helpen om systematisch naar veiligheid en risico's te kijken en zorgvuldig tot een onderbouwde mening te komen en om expliciete inschattingen van veiligheid en risico's te bespreken met cliënten en collega's.[38]

3.2.3. Bespreken van eigen mogelijkheden en kracht in het gezin

In het onderzoek wordt niet alleen gekeken naar problemen en belemmeringen, maar ook naar wat er goed gaat. De kracht die er is bij de jeugdige, de ouders, hun netwerk. Bovenstaande richtlijnen en gespreksinstrumenten gaan hier allen op in. Toch noemen wij dit punt separaat en expliciet.[39] Het maakt onderdeel uit van de vraagverheldering, waarin ook de rol en positie van het netwerk aan bod komen, en de afweging tussen draagkracht en draaglast. (Zie voor meer informatie hoofdstuk 4 van de 'Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming').

3.2.4. Brede uitvraag (hebben van een brede blik)

Cruciaal onderdeel binnen het onderzoek is het breed uitvragen. Ook dit punt wordt deels gedekt door de bestaande richtlijnen en instrumenten (paragraaf 3.2.2), maar wij willen (wellicht ten overvloede) dit aspect hier verder benadrukken.

Professionals dienen altijd alert te zijn op de mogelijkheid dat bepaalde klachten, hulpvragen en/of gedrag hun oorzaak (en/of hun oplossing) hebben in andere domeinen (bijvoorbeeld participatie, wonen, armoede, scheiding, psychische problemen van ouders, schoolklimaat). Het is hier niet gepast om voor te schrijven hoe deze domeinen af worden gegaan in het gesprek. Maar het is wel belangrijk dat het wordt onderkend, dat het gebeurt en dat ook zichtbaar is dat het gebeurt (bijvoorbeeld in het gespreks-/onderzoeksverslag). Belangrijke kanttekening hierbij is dat voorkomen dient te worden dat er te veel informatie wordt uitgevraagd en opgeslagen in een dossier. De brede uitvraag helpt ook in het niet alleen kijken naar wat minder goed gaat (problemen en zorgen), maar juist ook naar wat er wel goed gaat en waar krachtbronnen beschikbaar zijn.

3.2.5. Laagdrempelige consultatie

Uit de gesprekken met belanghebbenden blijkt dat het cruciaal is dat een professional (waar nodig) gebruik kan maken van laagdrempelige consultatie-mogelijkheden. Dat kan bij een collega met een andere specialisatie of achtergrond zijn, of uit een andere organisatie. Het kan ook een ervaringsdeskundige zijn.

37 Signalen van kindermishandeling herkennen | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl) en Veiligheid-en-risicos-inschatten-wat-helpt.pdf (nji.nl)

38 Veiligheid-en-risicos-inschatten-wat-helpt.pdf (nji.nl)

39 De CRvB stelt dit ook als expliciete stap. Vakinhoudelijk gezien valt het binnen de fase 'Goed onderzoek'. Zie ECLI:NL:CRVB:2017:1477 'De Raad heeft geoordeeld dat de gemeente eerst moet vaststellen wat de hulpvraag van de jeugdige of de ouders is. Hierna moeten de opgroei- en opvoedingsproblemen of psychische problematiek in kaart worden gebracht. Vervolgens moet worden vastgesteld welke problemen en stoornissen er zijn en bepaalt de gemeente welke hulp nodig is. Ten slotte gaat de gemeente na of die hulp bijvoorbeeld door de ouders kan worden geboden.'

Dit kan niet alleen helpend zijn voor de afweging van de professional zelf (meekijken en meedenken vanuit een andere blik), maar maakt ook richting het gezin/de jeugdige duidelijk dat hun vraag serieus genomen wordt. Tegelijkertijd zal dit niet voor elke vraag nodig zijn. Maar het moet dus wel beschikbaar zijn als daar behoefte aan is.

Laagdrempelige consultatie tot een vaste mogelijkheid maken in het proces vraagt om het financieel faciliteren hiervan: overleg binnen en buiten de eigen sector zonder dat hier een indicatie voor nodig is. Dit vraagt makkelijke(re) financiering. Hier kan aangesloten worden bij de afspraken gemaakt in het Integraal Zorgakkoord rond de samenwerking tussen sociaal domein, huisartsenzorg en ggz.[40]

Ook vraagt de facilitering qua informatie-uitwisseling tussen professionals (waar gezinnen niet direct toestemming hiervoor geven. Uitwisseling op basis van expliciete toestemming maakt veel mogelijk en hoort de norm te blijven).

Tot slot vraagt dit er natuurlijk om dat de geconsulteerde / te consulteren professional zich hiervoor beschikbaar stelt.

3.2.6. Analyse en onderbouwing

De richtlijn 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming' geeft in hoofdstuk 5.3 uitgebreide informatie over belangrijke factoren in een analyse. Evenals voorbeelden van vragen voor de analyse van de aard en ernst van de problemen, en criteria ter inschatting van de ernst van de problemen.[41]

'Voor de weging van informatie over de ontwikkelingsbehoeften en opvoedingsvaardigheden van ouders zijn geen algemene richtlijnen te geven. Het gaat steeds om de beoordeling of déze ouder in staat is om déze jeugdige goed genoeg op te voeden, daarbij rekening houdend met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige.'

In deze procesomschrijving focussen wij op de kern van de analyse en onderbouwing:

- De professional maakt diens afwegingen expliciet en transparant.
- Afwegingen moeten herleidbaar zijn.

De richtlijn 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming' biedt hier verdere handvatten voor die toepasbaar zijn op elke professional. (In hoofdstuk 5.3.3 en 5.4 van de richtlijn).

Een goede analyse van de aard en ernst van de problematiek en de mogelijke oorzaken en instandhoudende factoren leidt tot een samenhangend beeld:

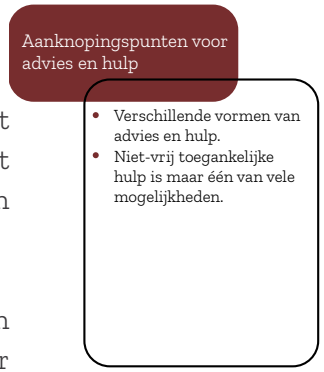
'[deze] is het resultaat van de analyse van de aard en ernst van de problematiek en de mogelijke oorzaken en instandhoudende factoren. Het is een samenhangende beschrijving van wat er aan de hand is en welke verklaringen er zijn voor wat er goed en niet goed gaat in een gezin. Het leidt tot aanknopingspunten voor de hulp. Door problemen in verschillende domeinen met elkaar in samenhang te brengen, wordt duidelijk hoe verschillende problemen elkaar beïnvloeden en te doorbreken zijn.'[42]

40 'Integraal Zorgakkoord 2022, Onderdeel F. Samenwerking sociaal domein, huisartsenzorg en ggz'

41 Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming', p67.

42 'Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming', p69.

3.3. Aanknopingspunten voor advies en hulp



Zoals gezegd leidt een goede analyse uiteindelijk tot doelen en vervolgens tot mogelijke aanknopingspunten voor mogelijke hulp. Dit betekent niet per se dat dit altijd professionele (jeugd)hulp hoeft te zijn. Soms zal advies volstaan, samen met een bepaalde mate van geruststelling.

Uitgaand van de voorgestelde conceptcriteria[43] zien wij globaal een aantal mogelijkheden voor ons, waar het gaat om het bieden van passende hulp of advies (al dan niet gebruikmakend van een niet-vrij toegankelijke voorziening).

NB: Er hoort in de nummering van de voorgestelde criteria geen 'volgordelijkheid' gelezen te worden. Het is niet zo dat het gesprek zicht éérst moet richten op onveiligheid voordat andere gespreksonderwerpen aan de orde kunnen komen.

1. **Zijn er zorgen over de veiligheid van de jeugdige of vermoedens van onveiligheid?**

- Zo ja?
  - Dan dient er snel passende hulp (niet-vrij toegankelijk indien nodig) ingezet te kunnen worden.
  - De hulp hoort in samenhang met andere (levens)domeinen te zijn.
  - Samenwerking tussen partijen vanuit de 0e-, 1e- en 2e-lijn is cruciaal, net als samenwerking met Jeugdbescherming (indien nodig in samenhang en gelijktijdig).

NB: Niet-vrij toegankelijke hulp is hier dus een mogelijkheid, maar niet per se een verplichting. Ook via vrij-toegankelijke hulp kan gewerkt worden aan veiligheid. Dit is nu al zo maar zal naar verwachting nog meer zo worden lettend op de (grotere) rol die lokale teams krijgen rond (on)veiligheid vanuit het 'Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming'.

- Zo nee?
  - Het gesprek over / de afweging van (on)veiligheid vindt plaats in een breder gesprek. Dat er geen zorgen zijn over veiligheid betekent niet dat er geen andere vragen en behoeften zijn. Wij komen hierbij uit bij het tweede voorgestelde criterium.

2. **Is de situatie (volgens een professional in de toegang of andere verwijzer) dermate ernstig of kan deze op korte termijn dermate ernstig worden dat interventie noodzakelijk en helpend is om de jeugdige zo gezond mogelijk te laten opgroeien en naar vermogen zelfstandig te participeren in de maatschappij?**

In hoeverre de situatie 'dermate ernstig' is dat er (mogelijk) een niet-vrij toegankelijke voorziening nodig is, zal afhangen van het onderzoek. De balans tussen draagkracht en draaglast bij ouders en jeugdige is hier een standaard onderdeel van (Zie ook hoofdstuk 4.1.4 van de 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming'[44] en bijvoorbeeld het Common Assessment Framework (CAF) dat onderdeel uitmaakt van de eerder genoemde GIZ-methodiek. Het kan dus ook zo zijn dat omdat de balans tussen draagkracht en draaglast per situatie kan verschillen dit gevolgen heeft voor de totale beoordeling van de ernst.

43 Wij sluiten aan bij de omschrijving van de criteria uit '221021 concept reikwijdte hervormingsagenda na 2.0'. Ten tijde van publicatie zijn de criteria inmiddels veranderd.

44 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming', p52.

Bij dit criterium zijn (nog) meer opties denkbaar, waaronder:

a. Nee / nauwelijks / zeer beperkt.
b. Ja / redelijk, maar oplossingen vallen grotendeels binnen definitie eigen kracht.
c. Ja / redelijk, maar oorzaken en/of oplossing vallen geheel / grotendeels bij andere domeinen.
d. Ja zeker / zeer plausibel.

Wij lichten ze hier verder toe:

a. Nee / nauwelijks / zeer beperkt

- Zet in op **geruststelling en advies**: benadruk de mogelijkheden in sociale en/of pedagogische basis.
  - Randvoorwaarde is niet bagatelliserend overkomen. Het gezin / de jeugdige moeten zich gehoord voelen.
- Plan eventueel een (klein) 'nazorgmoment' in ("Laten we over … tijd even kijken hoe het gaat")
  - Randvoorwaarde is dat de professional voldoende kennis heeft van de mogelijkheden in de sociale / pedagogische basis en/of kan makkelijk schakelen met iemand die dat (wel) heeft.

b. Ja / redelijk, maar oplossingen vallen grotendeels binnen de definitie van eigen kracht[45] / wanneer de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van ouders en/of hun sociaal netwerk toereikend is om de hulp te bieden die past bij de ondersteuningsvraag van de jeugdige

- Zet in op **advies en handvatten** zodat dat jeugdigen en/of ouders er beter mee om kunnen gaan (hier kan bijvoorbeeld vormen van lotgenotencontact onder vallen, psycho-educatie, peer support, et cetera).
- Waar ouders en/of de jeugdige iets (een vorm van hulp) graag willen, maar waar de professional(s) niet geloven dat het nodig is en/of het meest passend is, moet bespreekbaar zijn / worden gemaakt dat de ouders zelf financiële middelen in kunnen zetten als onderdeel van de gewenste oplossing.
- Benadruk de mogelijkheden in de sociale en/of pedagogische basis.
- Belangrijk om te monitoren op (dreigende) overbelasting.
  - Plan een nazorgmoment in ("Laten we over … tijd kijken hoe het gaat").
- **Waar er vergelijkbaar en passend vrij toegankelijk aanbod is, wordt het niet-vrij toegankelijke aanbod (nog) niet ingezet**. In hoeverre een voorziening 'passend' is, hoort grotendeels een oordeel/inschatting te zijn van de hulpvrager zelf in samenspraak met de professional.[46]
- Randvoorwaarden bij deze variant zijn:
  - Voldoende aanbod aan passende en kwalitatief goede vrij-toegankelijke voorzieningen. Professional heeft voldoende kennis van de mogelijkheden in de sociale en pedagogische basis en/of kan makkelijk schakelen met iemand die dat wel heeft.
  - Waar er na enige tijd (zie monitoren op dreigende overbelasting) toch meer nodig is, dient de vraag 'opgepakt' te kunnen worden waar het proces 'gestopt' was, men zou niet helemaal opnieuw door 'de molen' moeten.

Optie a en b raken aan de zinsnede '*voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn*' uit artikel 2.3 lid 1 van de jeugdwet.

45 'Eigen kracht' is een diffuus en soms controversieel begrip. Wij gebruiken deze term hier om verschillende redenen: De term komt voor in de huidige memorie van toelichting: '*Het college is alleen gehouden een voorziening te treffen als de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen.*' Ook wordt er parallel aan dit traject binnen de directie jeugd gewerkt aan een nadere specificering van de term 'eigen kracht'. De tweede helft van deze zin omvat de voorgestelde specificering.

46 Bannink e.a. 'Wat is de afbakening van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet?' stelt dat het instellen van algemene voorzieningen (waarvoor het college geen beschikking hoeft af te geven voor toelating) niet betekent dat het college niet een onderzoek moet doen dat aan deze eisen voldoet als een jeugdige toch een aanvraag voor een individuele voorziening doet. De algemene voorziening moet op basis van het onderzoek dan toereikend zijn om de individuele voorziening te kunnen afwijzen.

c. Ja / redelijk, maar oorzaken en/of oplossing vallen geheel / grotendeels bij andere domeinen.

- Zet in op het **bieden van passende hulp** (niet-vrij toegankelijk behoort tot de mogelijkheden!) En **tegelijkertijd inzetten op oplossing vanuit desbetreffend domein**.

NB: Het kan goed zijn dat de problemen die er zijn (rond opvoeden en opgroeien) vooral of geheel voortkomen uit andere domeinen (ontbrekende bestaanszekerheid, armoede, stress, schulden, huisvesting, het onderwijs, psychische aandoeningen bij ouders, (complexe) echtscheidingen, et cetera). Evenals dat hier dus oplossingen gezocht kunnen worden. Dit neemt niet weg dat de jeugdige en/of de ouders in hun rol als opvoeder hier echt last van hebben en waar een jeugdprofessional dus iets mee kan/moet. Niet als totale oplossing, maar als deel van de oplossing.

- **Waar er vergelijkbaar en passend vrij toegankelijk aanbod is, wordt het niet-vrij toegankelijke aanbod (nog) niet ingezet**. In hoeverre een voorziening 'passend' is, hoort grotendeels een oordeel/inschatting te zijn van de hulpvrager zelf in samenspraak met de professional.

- Randvoorwaarden om deze variant te laten slagen:
  - Andere domeinen nemen hun verantwoordelijkheid.
  - Overleg tussen (professionals van) de verschillende domeinen dient gefinancierd te worden.

- Deze variant heeft een aantal belangrijke aandachtspunten die wij hier toelichten:
  - Dat de oorzaak en/of oplossing bij een ander domein ligt betekent niet dat de professional diens 'handen van het gezin af kan trekken'. Zoals eerder genoemd kan de inzet vanuit de jeugdhulp een deel van de oplossing zijn (maar zonder de verwachting dat zij 'alle' problemen op kunnen lossen).
  - Wie bewaakt dat andere domeinen hun verantwoordelijkheid nemen in de oplossing? Het zorgen dat andere domeinen hun verantwoordelijkheid nemen in het bijdragen aan een oplossing is er een die niet alleen bij de individuele betrokken professional kan liggen. Dit zou de individuele professional te veel tijd kosten, nog los van het ontbreken van mandaat op dit vlak. Hier ligt een gedeelde verantwoordelijkheid bij:
    - het Rijk: voor het (interdepartementaal) zorgen van spiegelbepalingen[47] in de verschillende wetten, en in het bijzonder voor de wisselwerking tussen volwassen-GGZ en Jeugdhulp aansluitend bij wat hier al in het Integraal Zorgakkoord over is afgesproken (beiden onder het ministerie van VWS).
    - gemeenten (waar op lokaal niveau de Wmo, Participatiewet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) vormgegeven worden, en waar afspraken met Woningcorporaties gemaakt worden),
    - Zorgverzekeraars Nederland (faciliteren en stimuleren van het kunnen behandelen van ouders met psychische problematiek (via betaaltitels)). En meer.
  - Overleg (tussen zowel jeugd- als andere professionals) kost tijd en dient ergens vanuit gefinancierd te worden (zie eerder genoemde randvoorwaarde).

d. Ja zeker / zeer plausibel

- Zet tijdig in op **samenspel van passende oplossingen**.
  - De hulp hoort in samenhang met andere (levens)domeinen te zijn.
  - Samenwerking tussen partijen vanuit de 0e-, 1e- en 2e-lijn is cruciaal.
  - Niet-vrij toegankelijke hulp kan hier een onderdeel van zijn (maar dit hoeft niet altijd).

47 Door middel van spiegelbepalingen is het mogelijk om aanpassingen in één wet te doen, waarmee deze ook worden doorgevoerd in andere wetten, zonder de noodzaak deze andere wetten allemaal aan te passen.

- **Waar er vergelijkbaar en passend vrij toegankelijk aanbod is, wordt het niet-vrij toegankelijke aanbod (nog) niet ingezet**. In hoeverre een voorziening 'passend' is, hoort grotendeels een oordeel/inschatting te zijn van de hulpvrager zelf in samenspraak met de professional.

- Randvoorwaarden:
  - Voldoende aanbod aan passende en kwalitatief goede vrij-toegankelijke voorzieningen.
  - Voldoende aanbod aan passende niet-vrij toegankelijke voorzieningen (geen/beperkte wachtlijsten).
  - Betere samenwerking tussen domeinen (met name, maar zeker niet alleen, de volwassen-GGZ en de jeugdhulp).

Toelichting: Stepped care en matched care: Hoe zorg je dat er zo snel mogelijk passende hulp komt, maar dat er niet te veel wordt overbehandeld?

In de gevoerde gesprekken komt het risico van 'stepped care' meerdere malen naar voren. In het dagelijks spraakgebruik is stepped care soms gelijk komen te staan met 'te lichte inzet, waardoor tijd verloren gaat, en problemen erger worden'.

Als tegenhanger van stepped care wordt vaak 'matched care' genoemd. De naam impliceert dat deze hulp als het ware 'meteen passend' is. Maar zo zwart wit is het natuurlijk niet.

'Bij stepped care maakt een professional op basis van een (...) oordeel en kennis over 'wat werkt' samen met ouders en jeugdige een keuze voor een eerste interventie. Vervolgens wordt op basis van evaluatie/ monitoring beoordeeld of het nodig is de interventie voort te zetten (...), stop te zetten (...) of om een stap verder te gaan (...) door andere, zwaardere, intensievere of meer ingrijpende hulp in te zetten (...). Bij matched care kan lichtere hulp overgeslagen worden, als er aanwijzingen zijn dat intensievere hulp effectiever is gezien de aard en ernst van het probleem. Het risico van stepped care is dat ouders en jeugdigen te lichte hulp krijgen die onvoldoende effect heeft. Critici van matched care waarschuwen juist voor het risico van overbehandeling doordat professionals te snel besluiten tot te intensieve hulp. ***Beide modellen gaan uit van een goede analyse van de situatie.'***[48]

3.4. Proceselementen gericht op de (juridische) verantwoordelijkheid van de gemeente

De jeugdhulpplicht kent twee sporen. Een gericht op de professional die de afweging maakt (de verwijzer), en een gemeentelijk (juridisch) spoor ('waar is de gemeente voor verantwoordelijk?'). Het in hoofdstuk 3.3 omschreven afwegingsproces is gericht op de individuele professional.

Het meer juridisch spoor gericht op gemeenten zou zich kunnen richten op aanvullingen in de Jeugdwet, en/of in het Besluit Jeugdwet (algemene maatregel van bestuur).

In de Jeugdwet raakt het aan artikel 2.3. Artikel 2.3 lid 1 stelt *'Indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn, treft het college ten behoeve van de jeugdige (...), voorzieningen op het gebied van jeugdhulp en waarborgt het college een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening (...)'*.

Een mogelijke aanvulling op lid 1 zou een verdere uitwerking van *'deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van'* kunnen zijn, waar de elementen uit het proces voor professionals terugkomen:

48 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming', p36.

('Goed onderzoek wordt gedaan door een vakbekwame professional (die professionele standaarden volgt). Gebruikmakend van bestaande richtlijnen en helpende (gespreks)instrumenten – dus samen met jeugdige en ouders. Bevat een brede uitvraag. Laagdrempelige consultatie-mogelijkheden zijn aanwezig. Goed onderzoek leidt tot een degelijke analyse en onderbouwing: afwegingen worden expliciet gemaakt en zijn herleidbaar.')

Hoofdstuk 4.3 van de memorie van toelichting (Advies geven over, het bepalen en het inzetten van jeugdhulp) biedt hier ook handvatten. Ook jurisprudentie biedt handvatten voor het verder uitwerken van een toevoeging aan lid 1:

'Waar het college gebruik maakt van een advies van een derde (bijvoorbeeld wijkteams) dient het college zich ervan te vergewissen dat het onderzoek voldoet aan eisen van zorgvuldigheid. Daarvoor moet duidelijk zijn welke gegevens zijn gebruikt en welke procedure is gevolgd om tot het advies te komen.[49] En dat dit herleidbaar moet zijn hoe het college tot een besluit komt.[50]'

Dit zou ook geregeld kunnen worden via het Besluit Jeugdwet, artikel 2.1 over relevante deskundigheid.

Jeugdwet artikel 2.3 lid 5 luidt:

5. *Voor zover redelijkerwijs mogelijk, wordt de jeugdige en zijn ouders keuzevrijheid geboden met betrekking tot de activiteiten van jeugdhulp.*

Een mogelijke aanvulling en/of concretisering van artikel 2.3 (lid 1 of wellicht lid 5) zou kunnen zijn:

49 ECLI:NL:RBMNE:2017:6726.
50 ECLI:NL:RBLIM:2017:6318.

'Hierbij geldt dat waar er een passende vrij toegankelijke voorziening beschikbaar is, vergelijkbaar met een niet-vrij toegankelijke voorziening, de vrij toegankelijke voorziening voorliggend is.'

Dit bouwt voort op wat er al staat in de MvT: '*Voor de volledigheid zij nog vermeld dat het niet nodig is een individuele voorziening te treffen als er een algemene vrij toegankelijke voorziening voor handen is die ook toereikend is om de problemen van de jeugdige of zijn ouders op te lossen.*'[51]

Zoals eerder vermeld moet ook de algemene voorziening op basis van het onderzoek dan toereikend blijken te zijn om de individuele voorziening te kunnen afwijzen[52] en moet ook de keuze voor stepped care altijd berusten op een 'een goede analyse van de situatie'.[53]

Artikel 2.9 van de Jeugdwet biedt gemeenten de kans om dit afwegingsproces waar het raakt aan de afweging om een niet-vrij toegankelijke voorziening, op te nemen in hun verordening.

'De gemeenteraad stelt bij verordening en met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet in ieder geval regels:

- over de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen, met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening;'.

51 Memorie van Toelichting, Artikel 2.3 Voorzieningen op het gebied van jeugdhulp, pagina 136.
52 Bannink e.a. 'Wat is de afbakening van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet?'
53 De 'Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen...', p36.

4 Randvoorwaarden om afwegingsproces te laten slagen

Per 'variant' bij de verschillende aanknopingspunten voor advies en hulp (hoofdstuk 3.3) zijn wij al kort ingegaan op enkele randvoorwaarden horend bij een specifieke stap. Daarnaast zijn er bredere randvoorwaarden die gelden voor het laten werken van criteria en bijbehorend afwegingsproces. Uitgangspunt is dat criteria en een afwegingsproces op een manier moeten werken die aansluit bij de maatschappelijke doelstelling om jeugdigen en gezinnen waar nodig passend te steunen en tegelijkertijd te werken aan een houdbaar stelsel van jeugdhulp. Wij benoemen deze bredere randvoorwaarden hier.

Wij houden hierbij niet alleen rekening met het stelstel zoals het op papier werkt (of hoort te werken), maar met de huidige situatie van het veld. Dit is immers het vertrekpunt van waar uit deze beoogde veranderingen plaatsvinden.

Het tijdig (vooraf) voeren van het maatschappelijk debat

Al jaren wordt benoemd dat het voeren van een maatschappelijk debat over de jeugdhulp (en breder) nodig is. Breder gaat het om bijvoorbeeld prestatiedruk en wat dat met onze mentale gezondheid doet. Het gaat over het meer open staan voor, en rekening houden met, verschillend gedrag en behoeftes van mensen (een inclusievere samenleving). Maar ook breder over waar de overheid wel en niet voor verantwoordelijk is waar het gaat om het bieden van hulp, en het 'oplossen' van problemen. Het debat moet ook gevoerd worden binnen en tussen de diverse beroepsgroepen die zich met zorg en ondersteuning (voor jeugd en gezinnen) bezighouden. Voer het gesprek bijvoorbeeld over wat 'normaliseren' in de praktijk betekent voor jouw dagelijks werk, en wat jij daar voor nodig hebt.

Het maatschappelijk debat gaat idealiter vooraf aan pogingen om de werkwijzen van professionals te veranderen en/of de teksten in de Jeugdwet te veranderen. Het maatschappelijk debat beoogt namelijk onder andere dat wij (de samenleving) onszelf minder prestatiedruk opleggen, dat wij meer open staan voor ander gedrag, hier met elkaar beter rekening mee houden, en hiermee dus tot minder vragen leidt rond opvoeden en opgroeien, dan wel tot minder vragen voor professionele ondersteuning. (De 'vraag' wordt aangepast in plaats van de mogelijkheden tot 'het aanbod').

Het beginnen met afbakenen van de mogelijkheden tot hulp voordat dit debat goed gevoerd is brengt risico's met zich mee voor verharding van en cynisme binnen het (nog te voeren) debat. Idealiter voer je het debat met elkaar vanuit de inhoud, en niet enkel en alleen vanuit de financiële druk die er bij Rijk en gemeenten bestaat.

De gesteunde professional

Verder blijkt uit de gevoerde gesprekken en literatuur dat het te verwachten is dat 'technische' en juridische aanpassingen in de wet een zeer beperkt effect zullen hebben als de professional die uiteindelijk (samen met het gezin) de beslissing maakt over in te zetten vormen van advies en hulp, zich niet breder gesteund voelt door de politiek (op landelijk en gemeentelijk niveau), door de eigen organisatie en door andere professionals (binnen en buiten het eigen veld). Hier kan het maatschappelijk debat ook aan bijdragen.

Uit veel gesprekken komt namelijk naar voren dat de professionals op papier wel voldoende middelen hebben om 'nee' te zeggen tegen specifieke gewenste vormen van (niet vrij-toegankelijke) hulp. Maar dat zij in de praktijk daar terughoudend in kunnen zijn om meerdere redenen: Professionals handelen vanuit een voorzorgsbeginsel '*laat ik het zekere voor het onzekere nemen en zorgen dat er ondersteuning is*'. Bovendien zijn er afgelopen decennia een aantal incidenten en calamiteiten geweest waarbij er kritiek was op professionals die te laat actie zouden hebben ondernomen. Ook (angst voor) het tuchtrecht kan meespelen ('*Stel het gaat mis en ik heb iets over het hoofd gezien?*'). Professionals kunnen zich zorgen maken als er aandacht voor een situatie ontstaat waarin er onenigheid is over het al dan niet toewijzen van hulp, bijvoorbeeld in de lokale media (al dan niet actief opgezocht door gezinnen). Of dat het leidt tot discussies in de (lokale) politiek. Het komt soms ook voor dat de lokale (of landelijke) politiek beslissingen van professionals doorkruist (om van de negatieve aandacht af te zijn). Waar dit gebeurt ondermijnt dat het gezag van de professional, en versterkt dit het gevoel van niet gesteund worden en dus eerder toegeven op bepaalde hulp zelfs als de professional hier niet achter staat.

Een andere kant van gesteund voelen, is dat er ook vertrouwen is in de professional die de afweging maakt. Wij weten uit ander onderzoek dat het een werkend element is dat de professionals ook mandaat hebben dat past bij dat vertrouwen. In gemeenten die succesvol zijn in het vormgeven van de transformatie zijn er meestal geen afzonderlijke procedures rondom beschikkingen meer nodig voor het leveren van niet-vrij toegankelijke hulp na het opstellen van een gezinsplan of arrangement.[54]

Tot slot wordt tijdsdruk ook genoemd als belangrijke reden dat professionals soms vaker niet-vrij toegankelijke hulp inzetten dan zij zelf nodig achten. Hoge caseloads en wachtlijsten kunnen er bijvoorbeeld bij wijkteammedewerkers toe leiden dat zij eerder geneigd zijn om bij twijfel niet-vrij toegankelijke hulp in te zetten.

Versterken pedagogische basis en vrij-toegankelijke voorzieningen (ook in beeldvorming)

Als er meer vragen opgevangen en goed opgelost kunnen worden in de sociale / pedagogische basis (en de vrij-toegankelijke voorzieningen vanuit de jeugdhulp die daar onderdeel van kunnen uitmaken) dan dienen deze versterkt en uitgebreid te worden. Dit zal zeker niet alleen met vrijwilligers kunnen maar ook met betaalde krachten. De voorzieningen die daar te vinden zijn moeten (zeker waar het vrij toegankelijke voorzieningen vanuit de jeugdwet of Wpg betreft) een bepaald kwalitatief niveau hebben. Daarnaast is aandacht nodig voor de beeldvorming. Ondersteuning in groepsverband wordt te vaak nog gezien als 'minder goed' of 'minder professioneel' dan individuele ondersteuning. En ondersteuning waar een 'papiertje' voor nodig is wordt te vaak als 'beter' of 'professioneler' dan hulp waar geen papiertje voor nodig is.

Andere domeinen nemen hun verantwoordelijkheid, gestimuleerd door Rijk en gemeenten

Een van de belangrijkste randvoorwaarden voor zowel het terugdringen van de vraag naar jeugdhulp (de maatschappelijke en context-bepaalde oorzaken) als voor het bieden van passende oplossingen voor de problemen, is dat andere domeinen hun verantwoordelijkheid nemen. Hier is gelukkig steeds meer besef voor, maar het gaat niet vanzelf, en het kan niet vrijblijvend zijn. Waar het feit dat een probleem (grotendeels) veroorzaakt wordt door een domein buiten de jeugdwet, beschouwd zou kunnen worden als een reden om niet aan de jeugdhulpplicht te voldoen, betekent dit dat er (juridisch) een bepaald mandaat moet zijn om te garanderen dat dit domein wél in actie komt. Met andere woorden, je kan niet een deur dicht doen, zonder te zorgen dat andere deuren open gaan waar nodig. En het zorgen dat andere domeinen hun rol pakken, mag niet de verantwoordelijkheid zijn van een individuele professional.

54 Sondeijker et.al., '*Eigenwijs transformeren*', Utrecht, 2021, p7.

Dit kan bijvoorbeeld door spiegelbepalingen in de diverse wetten op te nemen (Wlz, Zvw, Wmo, Participatiewet, Wgs, Wet op passend onderwijs). Zoek aansluiting bij de afspraken in het IZA rond wettelijke en financiële mogelijkheden voor domeinoverstijgende samenwerking.[55]

Het aanpassen van wetgeving is een potentieel langdurig traject. In de tussentijd (maar ook daarna) is het nodig dat er afspraken gemaakt worden tussen de diverse betrokken partijen over hoe dit vorm gegeven kan worden. Onderdeel daarvan moet zijn dat de diverse verantwoordelijke bestuurders elkaar hierop aanspreken en hun commitment vastleggen aan dit gezamenlijke doel. Een mogelijkheid zou het advies van de SER zijn in het stuk 'Aanbevelingen SER-advies jeugdzorg met spoed omzetten in tastbaar beleid': dat het kabinet een coördinerend bewindspersoon benoemt, die mede namens de andere betrokken ministeries en met doorzettingsmacht de meerdere trajecten op elkaar afstemt en versnelt, en die als procesbewaker kan optreden.[56]

Stimuleren van het gebruik van wat er al is (en wordt ontwikkeld), en...

Er zijn veel goede richtlijnen voor diverse beroepsgroepen en helpende instrumenten voor het voeren van goede gesprekken en het maken van goede analyses. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld vanuit de Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ) ambities om *'te starten met de ontwikkeling van een gezamenlijk landelijk kwaliteitskader jeugd voor die vormen van jeugdhulp, waarvoor expertise en samenwerking tussen twee of meer jeugdbranches en kennisdomeinen essentieel is. (...) Daarnaast ontwikkelt elke deelsector eigen richtlijnen voor de meer specifieke zorgvormen (door).'*[57]

De mate waarin richtlijnen en instrumenten gebruikt worden wisselt per beroepsgroep, en daarbinnen per professional. Er is veel winst te behalen in het stimuleren van het gebruik van 'wat er al is'. Dit ligt niet alleen bij de professional, maar juist bij de beroepsgroepen zelf, en bij de individuele organisaties. Zij dienen hier niet alleen tijd en ruimte voor te bieden maar ook actief op te sturen. Tot slot ligt de verantwoordelijkheid ook deels bij de opdrachtgevers / financiers van deze organisaties: de (lokale) overheden en inkooporganisaties. Zij dienen betrokken partijen hier ook toe in staat te stellen door passende en stimulerende randvoorwaarden te bieden. Maar zij kunnen hier ook op sturen door het als kwaliteitseis op te nemen.

...verhogen van kwaliteit in de jeugdsector.

Dit sluit aan bij een andere in gesprekken veel genoemde randvoorwaarde: het verhogen en explicieter maken van de kwaliteitsnormen waar de jeugdsector aan moet voldoen. Zowel aanbieders als lokale teams. Dit draait om de kwaliteiten van de individuele professional, maar zeker ook van de organisatie. Het hierboven genoemde landelijke kwaliteitskader kan hier een goede impuls voor zijn. Dit is ook een belangrijk thema binnen de Hervormingsagenda en daar worden specifieke plannen voor ontwikkeld.

Vanuit gemeenten en jeugdregio's qua inkoop sturen op visie en niet alleen op kwaliteitseisen

Inkoop kan op verschillende manieren invloed hebben op het lokale jeugdstelsel. Kwaliteitseisen alleen zijn onvoldoende om de beweging die je op gang wilt brengen als gemeente te stimuleren. Gemeenten en jeugdregio's die succesvol zijn in de beweging richting transformatie sturen niet alleen op kwaliteitseisen op papier, maar sturen er op dat de aanbieders die gecontracteerd willen worden, zich committeren aan de gemeentelijk visie (Utrecht maar ook Zwolle zijn hier enkele goede voorbeelden van). Deze visie komt overigens vaak voort uit een gezamenlijk traject met betrokken partners en

55 Integraal Zorgakkoord 2022, p73.
56 Aanbevelingen SER-advies jeugdzorg met spoed omzetten in tastbaar beleid, SER, Den Haag (2022).
57 'Standpunt BGZJ over reikwijdte van en toegang tot jeugdhulp' (12-10-22).

een lokaal (maatschappelijk) debat (zie het eerder genoemd belang hiervan in 4.1.1). Uit het onderzoek 'Eigenwijs transformeren' komen het hebben van een consistente visie, en monitoren en leren in samenhang met het veld, ook als belangrijke randvoorwaarden terug.[58]

Meer personeel voor de sectoren rond jeugd als geheel

Er is een grote schaarste op de arbeidsmarkt in het algemeen, en in de sectoren die er voor deze vraag toe doen in het bijzonder. Een deel van deze schaarste wordt vergroot door het grote aantal hulpvragen dat gesteld wordt, en de te hoge verwachtingen van wat professionals kunnen en zouden moeten oplossen. Het eerder genoemde maatschappelijk debat zal daar mogelijk op langere termijn deels een positieve bijdrage aan leveren. Criteria inclusief een afwegingsproces niet per se.

Verder is het aannemelijk dat, door de beoogde afbakening van niet-vrij toegankelijke hulp en de grotere rol die lokale teams krijgen vanuit het Toekomstscenario, er op korte termijn meer mensen nodig zijn voor deze teams.

Het personeelsprobleem heeft de aandacht (zie het programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt zorg & welzijn), maar er zijn geen kant en klare oplossingen voor. Wel zou het helpend zijn als de verschillende sectoren die zich met jeugd bezighouden voor hun personeel niet allemaal uit dezelfde vijver blijven vissen, maar dat de vijver vergroot wordt. Dit heeft te maken met imago van de sectoren, maar ook met goed werkgeverschap en aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, waardering (en beloning) die passend is bij de maatschappelijke relevantie van hun werk, en de grote verantwoordelijk die deze mensen dagelijks dragen.

58 Sondeijker e.a., *'Eigenwijs Transformeren'*, Utrecht 2021. https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/eigenwijs-transformeren/

Inclusiever onderwijs is harde noodzaak

Onderwijs en de verwachtingen die ouders en jeugdigen daarvan hebben spelen een rol bij de groeiende prestatiedruk en het problematiseren van 'ander' gedrag. Tegelijkertijd heeft de leerkracht een hele klas om rekening mee te houden, en het gedrag van de één heeft invloed op de ander.

Ook nu wordt er al veel gevraagd van het onderwijs. Inclusiever onderwijs zal betekenen dat we als maatschappij op bepaalde vlakken nog meer van leerkrachten gaan verwachten. Ook is aannemelijk dat er meer leerkrachten nodig zullen zijn (omdat kleinere klassen een veel genoemde voorwaarde zijn voor inclusiever onderwijs). Dit raakt aan de eerdergenoemde randvoorwaarde rond personeel.

Goed monitoren en evalueren van (bedoelde en onbedoelde) gevolgen van de wetswijziging

Tot slot: er is een bepaalde ongelijkheid in de mate waarin verschillende vormen van jeugdhulp worden gebruikt door verschillende groepen. Zo waren het in diverse steden juist de wijken met een hoge sociaaleconomische status waar de vraag naar jeugdhulp (na de eerste lockdown) het snelste weer groeide.

Bij elke wetswijziging is het belangrijk dat er goed wordt gemonitord en geëvalueerd wat de gevolgen hiervan zijn (zowel gewenste, als mogelijk ongewenste gevolgen). Dit gaat om het monitoren van hulpvragen van, en hulp aan, bepaalde doelgroepen waarvan je mag aannemen dat de omvang van de doelgroep zelf niet verandert (bijvoorbeeld jeugdigen met een verstandelijke beperking en ontwikkelingsachterstand). Maar ook om alert zijn op de achtergronden van de gezinnen die hulp krijgen. Het is maatschappelijk onwenselijk dat de sociaaleconomische ongelijkheid in het gebruik van jeugdhulp verder versterkt zou worden. Met andere woorden, dat hoogopgeleide ouders met enorme doorzettingsmacht nog wel hulp krijgen, en dat ouders die minder hoog opgeleid zijn en/of die tijd en ruimte minder hebben minder makkelijk hulp krijgen (die ze misschien wel degelijk hard nodig hebben).

DEEL II – Aanvullende context en extra uitleg



5 Bevindingen over de criteria

5.1. Bevindingen uit de gesprekken op de voorgestelde criteria

Zoals eerder beschreven zijn in veel van de gevoerde gesprekken vragen gesteld over de voorlopige formulering van de voorgestelde criteria. Ook is de formulering van de conceptcriteria gaandeweg het traject veranderd. De reacties op de voorgestelde criteria gaan met name (maar niet alleen) over de volgende onderwerpen:

- Veel perspectieven ervaren de huidige woordkeuze in de criteria als te zwaar (bijvoorbeeld 'dusdanig ernstig').
- Sommigen ervaren dat de formulering (door het niet koppelen aan specifieke kindproblematiek) te veel ruimte biedt voor hulp die geen jeugdhulp is (hoewel misschien wel nodig, maar vanuit een ander domein).
- Termen als 'vastgesteld' en 'constateert' kunnen in wetteksten een eigen leven gaan leiden. Ze kunnen de indruk wekken dat er een toetsing of zelfs diagnose bij moet komen kijken.
- De criteria lijken geformuleerd te zijn vanuit het idee dat een professional eenzijdig beslist. Hoewel dit juridisch ook zo gelezen kan worden ('Indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft') is het zo dat in de praktijk alle richtlijnen[59], veel gespreksinstrumenten en het toetsingskader van IGJ sturen op sámen beslissen. Daarbij kan de professional mogelijk de beslissing nemen over het inzetten van specifieke vormen van (niet-vrij toegankelijke) hulp. Echter, de afweging is deel van een gezamenlijk proces.
- Ook de omschrijving van (on)veiligheid en de nadruk erop door het specifiek wijden van een criterium hieraan leidt tot discussie:
  - Het risico dat 'jeugdhulp' – door expliciete focus op (on)veiligheid – qua beeldvorming bij inwoners opschuift richting 'jeugdzorg' en jeugdbescherming. Geen hulp durven zoeken uit angst voor het beeld 'dat jeugdzorg de kinderen weghaalt' is – hoewel feitelijk niet juist – nog steeds levend bij sommige inwoners.
  - Diverse belanghebbenden adviseren de formulering meer te zoeken in omschrijvingen als 'mogelijke bedreiging van gezond opgroeien, ontwikkelen en meedoen'. Onveiligheid bedreigt dit, logischerwijs, dus het expliciet benoemen hiervan hoeft niet.
- De relatie met de beoogde versterking van de brede rol van lokale teams omschreven in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming is belangrijk op dit vlak.
  - Het lokaal team wordt een belangrijke rol toegewezen in het Toekomstscenario: *'het Lokaal Team, dat conform het kwaliteitskader 'Werken aan veiligheid voor lokale teams'[6] ook een rol heeft in het signaleren, bespreekbaar maken van, en handelen bij, onveiligheid of ontwikkelingsbedreiging. Waar nodig betrekt het Lokaal Team specialistische expertise. Hierbij kan gedacht worden aan schuldhulpverlening, specialistische kind- en volwassenhulp, of de GGZ voor jeugd en/of volwassenen.'*
  - Dit pleit ervoor dat het criterium rond (on)veiligheid / bedreigingen van gezond oproeien, gezien moet worden als de *mogelijkheid* om niet-vrij toegankelijke (jeugd)hulp voor het gezin in te zetten. Het dient niet gelezen te worden als (verplicht) 'overdragen aan' specialistische (niet-vrij toegankelijke) hulp waarna het lokaal team niet meer betrokken is / hoeft te zijn.

59 Hier bedoelen wij mee: 'Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp', het GIZ (NCJ), diverse NHG-standaarden, het JIJ-kader.

5.2. Diverse alternatieve varianten ter overweging

Er zijn diverse alternatieve varianten denkbaar die recht doen aan de geest van de beoogde maatschappelijke beweging: jeugdhulpmiddelen komen terecht bij de jeugdigen en gezinnen die ze het hardst nodig hebben, zodat deze tijdige passende hulp kunnen krijgen, zonder preventieve inzet te ondermijnen.

In het stuk '*Standpunt BGZJ over reikwijdte van en toegang tot jeugdhulp*' (12-10-22) doet de BGZJ het volgend voorstel voor criteria voor de jeugdhulpplicht als geheel (let wel: dus níét gericht specifiek op het onderscheid 'vrij toegankelijk' / 'niet-vrij toegankelijk').

'De hulp richt zich op situaties waarbij

- er hulpvragen zijn ten aanzien van het opgroeien (de ontwikkeling) en opvoeden van kinderen en jongeren
- en/of zorgen zijn over de mate waarin de opvoedsituatie het opgroeien van het kind voldoende ontwikkelingskansen biedt,
- en/of zorgen zijn dat de jongere de veiligheid van zichzelf of van de omgeving benadeelt.

De hulp heeft als doel het welbevinden, de kansen en participatie van jeugdigen en de daarvoor benodigde kwaliteit van de opvoeding in onze samenleving te vergroten door

- de ontwikkeling, de opvoeding en de pedagogische kwaliteit van de omgeving van de jeugdige te versterken
- en/of het probleemoplossend vermogen, de eigen mogelijkheden, de participatie en/of de inclusiviteit van jeugdigen met problemen of beperkingen en zijn gezin/omgeving te vergroten
- en/of opgroei- en opvoedproblemen te verminderen, stabiliseren, behandelen en op te heffen.

Op basis van de door ons gevoerde gesprekken en de bestuurde literatuur denken wij dat de in dit voorstel opgenomen formulering van criteria een mooie combinatie maken van situaties waarbij hulp nodig kan zijn, en 'waartoe' de hulp moet dienen. Het meenemen van zowel opgroei- als opvoedproblematiek is positief en sluit aan bij de (hulp)vragen in de praktijk.

De criteria laten de (juridische) vorm van de mogelijke hulp in het midden. In die zin zullen de criteria op zichzelf niet per sé een beweging naar minder inzet van niet-vrij toegankelijke hulp stimuleren (maar ook niet hinderen).

Want het is echter de vraag in hoeverre dat überhaupt kan met alleen criteria (en een daarbij horend afwegingsproces). Afspraken over (het concretiseren van) de verantwoordelijkheid van andere domeinen, en/of het niet inzetten van een niet-vrij toegankelijke voorziening als er een vergelijkbare en passende vrij toegankelijke voorziening is, komen immers niet in de criteria aan bod.[60]

De criteria zoals voorgesteld door de BGZJ maken onderdeel uit van een aantal andere voorgestelde oplossingsrichtingen, waaronder:

- Focus op structurele aanpak maatschappelijke en context-bepaalde oorzaken van de stijging [of] uitblijvende daling jeugdhulpgebruik.
- Sturen op de kwaliteit van de zorgaanbieder bij de inkoop: wie komt in aanmerking voor een contract? En ook: wie wordt hier van uitgesloten?
- Sturen op (lokale) teams met de benodigde kwaliteiten.
- Gezamenlijk ontwikkelen van een kwaliteitskader voor het verkennend gesprek en triage.

60 Niet in de criteria zelf. In de MvT staat hier wel al over: "*Het is niet nodig individuele voorziening te treffen als er een algemene vrij toegankelijke voorziening voor handen is die ook toereikend is om de problemen van de jeugdige of zijn ouders op te lossen.*"

5.3. Houd bij het verder doorontwikkelen van mogelijke criteria rekening met...

Bij het verder doorontwikkelen van de criteria ter scherpere afbakening van de niet-vrij toegankelijke hulp zijn een aantal punten belangrijk om mee te nemen:

- Ruimte laten voor inzet ter voorkoming van (aannemelijk te maken) overbelasting of escalatie bij jeugdigen en gezinnen in de toekomst. Waak dus voor formuleringen die stimuleren dat een situatie al ernstig (ernstiger dan nodig) moet zijn voordat er passende niet-vrij toegankelijke hulp (via een beschikking) ingezet kan worden. Dit principe geldt voor alle jeugdigen en gezinnen met (hulp)vragen, maar in het bijzonder voor doelgroepen waar 'de beperking' van permanente aard is. Ouders van jeugdigen met een (verstandelijke) beperking wil je zo vroeg mogelijk handvatten geven in het opvoeden van en omgaan met hun kind. Dat iets nooit overgaat betekent (meestal) niet dat er permanente hulp nodig is, maar het betekent wel dat mensen in bepaalde levensfasen snel een beroep moeten kunnen doen op die hulp op momenten dat het er toe doet.
- Vermeden moet worden dat criteria bedoeld of onbedoeld bijdragen aan het versterken van het per definitie inzetten van *stepped care*. Waar een professional (samen met het gezin) kan onderbouwen dat er snelle inzet van niet-vrij toegankelijke hulp het meest passend is, dient hier ruimte voor te zijn.
- Het in samenspraak (met ouders en jeugdigen) komen tot een (gedeelde) probleemdefinitie en aanknopingspunten waar (als het nodig is) hulp zich op zou kunnen richten is de kern van veel richtlijnen en gespreksinstrumenten, en waar de IGJ op toetst. Gewaakt dient te worden dat de criteria (te) veel sturen op eenzijdige beslissingen van de professional.
- Het belang van flexibiliteit door de tijd. Situaties van jeugdigen en gezinnen veranderen. Soms kan, ook al is (of lijkt) hulp succesvol afgerond, er op een later moment door gewijzigde omstandigheden opnieuw niet-vrij toegankelijke hulp nodig zijn. Soms lijkt in de praktijk ook een hulptraject niet definitief te worden afgesloten omdat er zorgen zijn over of hulp wel weer toegankelijk is als dat later toch nodig zal blijken. Criteria moeten dit soort flexibiliteit door de tijd niet in de weg staan.
- Bij een focus op criteria bestaat het risico dat de uitwerking van criteria in de praktijk kan leiden tot onbedoelde vormen van ongelijkheid. Bijvoorbeeld doordat sommige groepen een probleem eerder als ernstig of als een stoornis presenteren of interpreteren of dit kunnen formuleren passend bij een eventueel criterium. Bij het formuleren van criteria blijft dit van groot belang.

6 Extra toelichting op gespreksinstrumenten

Aanvullend op hoofdstuk 3.2.2. werken wij geven wij hier extra toelichting op de verschillende gespreksinstrumenten.

In de richtlijn 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming' komen diverse instrumenten naar voren die helpend kunnen zijn in het proces om tot een afweging te komen over of er hulp nodig is, en zo ja, welke hulp. Zo staan er kaders in die relevante aandachtspunten aanreiken voor het beoordelen van de situatie in gezinnen en het besluitvormingsproces, namelijk: Ontwikkelings- en opvoedingsopgaven (Rispens et al., 1994) en *Framework for the Assessment of Children in Need and their Families* (Department of Health, 2000). Voor het eerste model is gekozen omdat dit in Nederland bekendheid heeft. Dit model biedt jeugdprofessionals globaal inzicht in de normale ontwikkeling en opvoeding van jeugdigen. Het *Framework for the Assessment of Children in Need and their Families* biedt een inhoudelijk kader voor het beslisproces. Dit model is ontwikkeld in Groot-Brittannië, maar wordt ook in andere landen veel gebruikt. Het gaat uit van een systeemgerichte blik, waarbij welzijn en ontwikkeling van de jeugdige centraal staat, maar ook oog is voor de context (opvoedingsvaardigheden van ouders, gezins- en omgevingsfactoren die van invloed zijn op jeugdige, ouders en gezin). Dit sluit aan bij diverse andere modellen die in de praktijk gebruikt worden, zoals de GIZ-methodiek[61] (GGD Hollands Midden & Alison Sutton (Childrearing Matters), 2014) en Gezin Centraal (Bolt, 2017). De GIZ-methodiek biedt een uitwerking van het *Framework* en geeft handreikingen voor gespreksvoering met ouders en jeugdigen hierover. Deze methodiek is opgenomen in de Databank Effectieve Jeugdinterventies van het Nederlands Jeugdinstituut als goed onderbouwd (29 maart 2018). Een samenvatting van de werkzame elementen is te vinden in de interventiebeschrijving van de GIZ-methodiek[62].

Ook staat er in de richtlijn 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming' een overzicht van instrumenten voor probleem- en krachtenanalyse (op basis van De Databank Instrumenten en de Cotan). Deze instrumenten helpen om informatie te verzamelen, te ordenen en te beoordelen. De vragenlijsten verschillen in wat ze screenen (het functioneren van de jeugdige, de opvoedingscapaciteiten van de ouders of gezins- en omgevingsfactoren[63]) en voor welke leeftijd ze geschikt zijn.

In de richtlijn 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming' staat beschreven dat vragenlijsten een aanvulling zijn op de kennis, ervaring en intuïtie van de professional, maar deze nooit kunnen vervangen. Ze kunnen helpen om een objectiever beeld van de situatie te verkrijgen en blinde vlekken kunnen voorkomen. Een professional dient een instrument te kiezen op basis van de informatie die hij eerder in de vraagverheldering (en eventueel dossieranalyse) heeft verkregen. In de richtlijn staan vragen die helpen bij het maken van de keuze voor een instrument.

61 Gezamenlijk Inschatten van Zorgbehoeften (GIZ-methodiek) | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)

62 Bijlage (nji.nl)

63 Instrumenten voor de screening van het functioneren van de jeugdige: SDQ, CBCL, TRF, YSR, VOG, BSA, CBSK, CBSA, STEP. Instrumenten voor de screening van de opvoedingscapaciteiten van ouders: OBVL, VGF, VGFO. TvO. Instrumenten voor de screening van het gezins- en omgevingsfactoren: VMG, GEST, GSK-III, STEP.

Een instrument dat in de richtlijn 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming' geadviseerd wordt voor het eenduidig benoemen van problemen is de CAP-J. Omdat dit de overdracht en gegevensuitwisseling tussen professionals makkelijker maakt. Een ander voordeel van het instrument is dat het goed aansluit bij andere instrumenten die veel gebruikt worden in de jeugdhulp, zoals diverse versies van de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM), die verderop in dit stuk aan bod komt, en risicotaxatie-instrumenten. CAP-J classificeert de problemen die op dat moment aanwezig zijn en beschrijft deze nauwkeurig. De CAP-J is opgenomen in de Databank Instrumenten van het Nederlands Jeugdinstituut.

Tot slot wordt in de richtlijn 'Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming' verwezen naar een digitale ondersteuningstool die professionals, ouders en jeugdigen kan helpen bij het nemen van gezamenlijke beslissingen binnen de jeugdhulp: www.bramtool.nl[64]. Deze tool is het resultaat van een drie jaar durend onderzoeksproject door de Academische Werkplaats Jeugd Noord-Brabant.

De JGZ-richtlijnen Opvoedondersteuning en Psychosociale problemen bieden een overzicht van (vroegsignalerings)instrumenten op het gebied van opvoed- en opgroeiondersteuning en psychosociale problemen.

In de richtlijn Psychosociale problemen staat de aanbeveling om per leeftijdsperiode een veelbelovend of valide instrument te gebruiken als hulpmiddel voor de opsporing van psychosociale problemen. Voor 0-4 jaar zijn dat de SPARK (18 maanden), het DMO protocol voor psychosociale problemen (0-18 maanden), BITSEA (valide voor twee jarigen) en de SDQ 3-4 ouderversie (valide voor 3 en 4 jarigen). Voor 4-7 jaar wordt de SDQ 4-17 ouderversie aanbevolen, voor 8-12 jaar de SDQ 4-17 ouderversie en voor 13-14 jaar de SDQ kindversie of de KIVP.[65] Slechts twee instrumenten blijken geschikt voor universele signalering van opvoedingsproblemen: de SPARK en het DMO-protocol dat deel uitmaakt van Samen Starten. De SPARK is opgenomen in de Databank Effectieve Jeugdinterventies van het Nederlands Jeugdinstituut als goed onderbouwd (25 november 2021) en is afzonderlijk beoordeeld op het niveau Goede aanwijzingen van effectiviteit. Een samenvatting van de werkzame elementen van de SPARK is te vinden in de interventiebeschrijving van de SPARK.[66]

In de JGZ richtlijn Opvoedondersteuning[67] staan nog een aantal aanbevelingen voor het gebruik van signaleringsinstrumenten. Het advies is om één instrument te gebruiken voor de signalering van opvoedingsproblemen en één voor de signalering van psychosociale problemen (voor 0-4 én 4-19). Bij zeer beperkte middelen heeft het gebruik van een instrument voor psychosociale problemen de voorkeur. Daarnaast is het advies om signaleringsinstrumenten vooral als hulpmiddel te gebruiken bij het signaleren van problemen. Professionals moeten de uitkomsten van het onderzoek altijd met de jeugdige en/of diens ouders bespreken. De laatste aanbeveling is om meer korte, universele signaleringsinstrumenten te ontwikkelen, met name voor kinderen ouder dan 2 jaar.

Tot slot staat in de JGZ-richtlijn Opvoedondersteuning het CJG Rijnmond ernsttaxatie schema[68] genoemd als hulpmiddel bij de professionele beoordeling van eventuele ontwikkelings- en/of opvoedingsproblematiek, nadat de aanwezige risico- en beschermende factoren in kaart zijn gebracht. Het schema helpt bij het 'wegen' van het cumulatieve effect van de geïnventariseerde risico- en beschermende factoren, respectievelijk de 'draaglast' en de 'draagkracht' in het opvoedingsmilieu. Er is sprake van ontwikkelings- en/of

64 De Bramtool (wijkteamswerkenmetjeugd.nl)

65 Een overzicht van de aanbevolen instrumenten per leeftijdsgroep werkkaart1-aangepast (ncj.nl)

66 SPARK-methode (nji.nl)

67 Nederlands Centrum Jeugdgezondheid | 6. Instrumenten, methoden en programma's bij voorkomen, signaleren en interveniëren van opvoedingsproblemen-Aanbevelingen (jgzrichtlijnen.nl)

68 Microsoft Word - Ernsttaxatiemodel versie 3.0 20130627.docx (ncj.nl)

opvoedingsproblematiek wanneer de draaglast zwaarder weegt dan de draagkracht, waardoor de opvoeders onvoldoende in staat zijn adequaat in te spelen op de ontwikkelingsbehoeften van de betreffende jeugdige. Dit model wordt op dit moment doorontwikkeld tot de signalerings- en taxatiemethodiek Kijk mij![69]

Naast in richtlijnen staan er in publicaties van het NJi over beslissen over hulp[70][71] nog andere instrumenten beschreven die behulpzaam kunnen zijn in de besluitvorming over hulp, namelijk de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM-) Jongeren (voor jeugdigen van 12 tot 18 jaar) en de ZRM-Huishoudens[72] Beide instrumenten zijn ontwikkeld met experts uit het veld van de jeugd- en opvoedhulp, jeugdgezondheidszorg, openbare gezondheidszorg en het sociaal domein, waarbij de bruikbaarheid en validiteit van de instrumenten specifieke aandachtspunten waren. De ZRM- Jongeren is opgenomen in de Databank Instrumenten van het Nederlands Jeugdinstituut.

We willen hier ook het gespreksinstrument Wat telt[73] noemen. Dit instrument is ontwikkeld door Movisie en de gemeenten Utrecht en Eindhoven, samen met de daar werkende buurt- en WIJ-teams, omdat zij kritisch waren op de bruikbaarheid van de ZRM: omdat deze zou schuren met de kern van de transformatie van het sociale domein: de inwoner centraal stellen.[74]. Wat telt helpt professionals, mantelzorgers en inwoners om in gesprek met volwassenen en/of jongeren na te gaan wat goed en minder goed gaat in het leven op verschillende leefgebieden, waaronder gezin en opvoeden. Aan de hand daarvan stellen zij samen doelen op. Wat telt gaat uit van de beleving van de inwoner, welke problemen hij ervaart en hoe de inwoner die zelf aan wil pakken.' Wat telt is opgenomen als tool op de website van Movisie. Het instrument is nog niet gevalideerd.

Tot slot willen we enkele instrumenten noemen die staan op de website www.wijkteamswerkenmetjeugd.nl. Op deze website staan de kennis en hulpmiddelen van zeven kennisinstituten gebundeld, en staan ook verschillende tools en instrumenten die behulpzaam kunnen zijn bij het afwegingsproces over in hoeverre er hulp nodig is, en zo ja, welke hulp. Voorbeelden hiervan zijn het 7 factorenmodel en De viervensters (ook de Bramtool wordt hier genoemd). Het 7-factorenmodel[75] is een methodiek voor het integraal redeneren in de jeugdhulp[76]. Het model ondersteunt professionals bij het maken van een integrale afweging van de belangrijkste factoren die bijdragen aan het ontstaan, de instandhouding, verergering of vermindering van problemen. Door systematisch naar het gezin te kijken kan worden aangesloten bij hun vragen en behoeften en is de kans groter dat er passende zorg wordt geboden die echt het verschil maakt. De viervensters[77]' is een analysemodel voor professionals om de situatie in een gezin of rond een jeugdige in kaart te brengen. Met dit model kijk je vanuit vier 'vensters' naar de situatie van een jeugdige of gezin: Wie zijn de mensen? Wat zijn de feiten? Hoe wegen we de situatie? Wat zijn de volgende stappen? De viervensters is een hulpmiddel voor de praktijk van het sociaal werk. Het wordt gebruikt in verschillende werkomgevingen in het sociaal domein. Dat kan een jeugdteam van een gemeente zijn, een team in de verstandelijk gehandicapten zorg of de ouderenzorg. De viervensters is ook bruikbaar in de jeugdbescherming of de strafrechtketen[78]. Voor zover wij weten zijn deze instrumenten nog niet onderzocht.

69 Animatie Kijk Mij! - YouTube
70 Hoe beslis ik over passende hulp? | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
71 Hoe krijg ik een volledig beeld van wat er aan de hand is? | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
72 Nieuwe instrumenten voor meten zelfredzaamheid | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
73 https://www.movisie.nl/tool/instrument-wat-telt
74 'Dit instrument houdt professionals niet van hun werk, het is hun werk' | Movisie

75 7 factorenmodel: inventarisatie | Wijkteams werken met jeugd
76 Uit onderzoek, waaronder het Debattafelproject, blijkt dat een verklarende probleem- en krachtenanalyse vanuit een integraal denkkader regelmatig ontbreekt. Hierdoor lukt het in de praktijk vaak niet om te komen tot een goed onderbouwd, gezamenlijk plan en adequate uitvoering van dat plan.
77 De viervensters brengt gezinssituatie in beeld (wijkteamswerkenmetjeugd.nl)
78 De viervensters® - VanMontfoort

7 Wat als... een alternatief scenario

Zoals in de inleiding benoemd luidde de vraag om een verkenning uit te voeren hoe een afwegingsproces er uit kon zien, horend bij voorlopige criteria om de reikwijdte van de *jeugdhulpplicht* te beperken. Er is in de gesprekken met diverse belanghebbenden discussie ontstaan over de mate waarin de criteria (zoals toen voorgesteld) inderdaad gaan over de jeugdhulpplicht als geheel (zoals geformuleerd in de huidige wet artikel 2.3 en dus niet gericht op het onderscheid 'vrij toegankelijk – niet-vrij toegankelijk') of in hoeverre zij gaan over de afbakening van niet-vrij toegankelijke hulp.

Om hier het potentieel verschil tussen beiden (en het belang van scherpte op dit vlak) helder te maken, werken wij beknopt de gedachterichting uit '*Wat is aannemelijk dat er gebeurt als de voorgestelde criteria gaan over de afbakening van de jeugdhulpplicht als geheel (zoals die is omschreven in de huidige wettekst).*'

7.1. Wat als de criteria en bijbehorend afwegingsproces gaan over de jeugdhulpplicht als geheel?

In de huidige wettekst kunnen gemeenten voldoen aan jeugdhulpplicht door middel van vrij-toegankelijke voorzieningen. Deze zijn divers: Dit kunnen (opvoed)cursussen, groepsgerichte psycho-educatie, lotgenotencontact, et cetera zijn. Maar dit kan ook een (klein) aantal individuele gesprekken met een professional van een lokaal team zijn, of met een ondersteuner jeugd / POH-jeugd. Of inzet van interventies als 'Stevig Ouderschap'.

Uit jurisprudentie[79] blijkt verder dat de onderzoeksplicht van het college, waarbij het college onderzoek moet doen naar wat ouders en jeugdigen nodig hebben, deel uitmaakt van de jeugdhulpplicht.

Deze lijn volgend zouden de criteria als zij ook over vrij-toegankelijke voorzieningen gaan zeer uitsluitend werken:

- Het aantal gezinnen dat hiermee onder de jeugdwet valt, wordt (aanvankelijk) significant kleiner.
- Voor jeugdigen/ gezinnen waarvan evident duidelijk is dat er snel niet-vrij toegankelijke hulp nodig is (in intensieve en/of specialistische vorm) zou deze (aanvankelijk) misschien beschikbaar kunnen zijn. Echter, wachtlijsten zijn hierdoor niet 'ineens weg'. Ook is niet hard te maken dat het direct zou leiden tot significant minder toekenningen van niet-vrij toegankelijke voorzieningen.

Mogelijke risico's van deze lijn doortrekken zijn:

- Het waarschijnlijk vrijblijvende karakter van het organiseren van en investeren in een voldoende stevig basisniveau aan aanbod van vrij-toegankelijke hulp elders (in een ander wettelijk domein) maakt de beschikbaarheid en kwaliteit van dit aanbod kwetsbaar.
- Het (nog) ontbreken van (voldoende) aanbod op dit vlak kan leiden tot het escaleren / groeien van problemen van jeugdigen en gezinnen. Wat op termijn weer de vraag naar en instroom in niet-vrij toegankelijke hulp kan laten stijgen.

79 Zie Bannink e.a. 'Wat is de afbakening van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet? Het juridische antwoord met bestuurskundige gedachten.'

- Risico op 'opwaartse druk' (want alleen bij 'onveiligheid' of 'ernstige' gevallen geldt een verplichting van de gemeente). Om in aanmerking te komen voor hulp vanuit de jeugdwet is het zeer aannemelijk dat ervaren problemen aangedikt worden. De beoogde beweging richting normalisering en demedicalisering wordt hiermee ondermijnd.
- Het ervaren verschil tussen verwijzers zal groter worden, waardoor het aannemelijk is dat de medische verwijsroute (nog verder) groeit ten opzichte van de gemeentelijke route.
- Naast de onderzoeksplicht van het college, is het onduidelijk waar vraagverheldering (waar soms meer tijd voor nodig is) onder zou moeten vallen.

Randvoorwaarden

Er zijn randvoorwaarden te bedenken om dit scenario te laten voldoen aan de geest van het vraagstuk, namelijk middelen komen terecht bij de jeugdigen die ze het hardst nodig hebben, zonder preventieve inzet te ondermijnen:

- Er zou elders (blijkbaar buiten de jeugdwet om) geïnvesteerd moeten worden in een basisniveau aan aanbod van vrij-toegankelijke hulp. Dit zou bijvoorbeeld een forse uitbreiding van de Wpg kunnen betekenen, of een wettelijk kader tussen jeugdwet en Wpg in die voorziet hierin.
- Het investeren in dit basisniveau zou een verplicht karakter moeten krijgen, om te garanderen dat dit basisniveau er ook daadwerkelijk komt.

De risico's overwegend, en de uitdagingen die gelden voor het realiseren van de genoemde randvoorwaarden, leiden ertoe dat wij dit scenario afraden.

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Toelichting onderzoeksaanpak

Het in kaart brengen hoe het beoogde afwegingsproces er uit zou kunnen zien hebben wij aangepakt als volgt:

In een periode van zeven weken (tussen 15 september en 25 oktober 2022) hebben wij voor dit onderzoek 24 gesprekken gevoerd met personen vanuit verschillende perspectieven. De gesprekken zijn gevoerd op basis van een gespreksleidraad die wij toegesneden hebben naar het betreffend perspectief, en hebben bijgewerkt op basis van de zich steeds ontwikkelende informatiebehoefte.

Daarnaast hebben wij literatuuronderzoek gedaan naar:

- De diverse richtlijnen, professionele standaarden, gespreksinstrumenten.
- Evaluaties van (het gebruik van) richtlijnen en standaarden.
- Jurisprudentie en juridische artikelen.
- Wetteksten en modelverordeningen.

Wekelijks hebben wij onze voortgang en de vragen waar wij tegen aan liepen besproken met een werkgroep met een vertegenwoordiging vanuit de Directie Jeugd (VWS), de VNG en de Associatie Wijkteams. Deze afvaardiging (in wisselende samenstelling) diende als klankbord voor de onderzoekers. Verantwoordelijk voor deze rapportage zijn de auteurs van het Verwey-Jonker Instituut.

Lijst met gesproken perspectieven en personen

- Samenwerkende Beroepsverenigingen Jeugd – groepsgesprek met onder andere Vera Naber, Lid stuurgroep Zorg voor de Jeugd/HVA, namens de samenwerkende beroepsverenigingen, Hilbert Fleddérus, Senior beleidsadviseur NIP, Samenwerkende Beroepsverenigingen Jeugd, Irene Pedroz, jeugd- en gezinsprofessional en ambassadeur voor jeugdprofessionals, Marnix Loer, gz-psycholoog, Tinneke Beirens, beleidsmedewerker AJN jeugdartsen en Jurja Steenmeijer, beleidsmedewerker BPSW.
- Ervaringsdeskundigen – Groepsgesprekken met Hannah Hollestelle (ExpEx), Marlies de Feiter (MIND), Maaike Schrijver (Lokalis).
- Ronald Buitenhuis – Senior beleidsadviseur Jeugdhulp, Gemeente Zwolle.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) – Kariene Ensink, Coördinerend Specialistisch Adviseur, en Hèlen Heskes, Programmamanager Passende Hulp.
- Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (NCJ) – Igor Ivakic, bestuurder en Merian Bouwmeester, onderzoeker, adviseur.
- Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) – Jan van Hoek, voorzitter raad van bestuur Ipse de Bruggen, en Maartje van der Rijt, Senior beleidsadviseur VGN.
- Jeugdzorg Nederland.
  - Gecertificeerde Instellingen – Rinda den Besten, bestuurder Jeugdbescherming Brabant.
  - Jeugdhulp – Johan Krul, Bestuurder Jeugdhulp Friesland.
- Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV) – Jelly Hogendorp, senior beleidsadviseur LHV en Jenny Heering, huisarts.
- Juridisch perspectief.
  - Machteld Verboom – Senior juridisch beleidsmedewerker bij de Directie Jeugd van het Ministerie van VWS.
  - Mariëlle Bruning – Universiteit Leiden, hoogleraar Jeugdrecht.

- Renske de Boer – Hogeschool Leiden, programmaleider Master Jeugdzorg, docent-onderzoeker jeugdrecht en promovenda (toegang tot jeugdhulp).
- Nederlands Jeugdinstituut (NJi) – Rutger Hageraats, directielid.
- Directie Maatschappelijke Ondersteuning (ministerie van VWS) – Marius Oosterom, senior beleidsmedewerker, André Schoorl, senior adviseur, Tim Mulder, beleidsmedewerker.
- Lokale teams (leden van Associatie Wijkteams) – drie groepsgesprekken met afvaardigingen vanuit
  - Wijkteams Enschede/ SMD Enschede Haaksbergen, Katrien Spanbroek, transformatieadviseur, Quinn Veenvliet, wijkteammedewerker & IKC coach, Asli Karaman, wijkteammedewerker, Lineke Schurink, wijkteammedewerker & voortgezet onderwijs coach, Elly van Hoof, Wijkteam Manager.
  - Buurtteams Utrecht, Niki Westland, Gezinswerker, Kim ter Beke, teammanager.
  - Ouder- en Kindteams (OKT) Amsterdam, Eva Mattheijer, Ouder- en Kind adviseur, Mieke van den Berg, strategisch adviseur
- De Nederlandse GGZ – Jozien Snijders, bestuurder bij Youz, Djieuwke Verseput, Netwerkcoördinator Gezond opgroeien (De Nederlandse GGZ).
- Afvaardigingen voor de wekelijkse werkgroep.
- Associatie Wijkteams – Jolanda Spoelstra, netwerkcoördinator Associatie Wijkteams, Marenne van Kempen, bestuurder Lokalis, Toke Tom, bestuurder OKT Amsterdam, Willem Loupatty, directeur-bestuurder bij SMD Enschede – Haaksbergen
- VNG – Lilian de Graauw, Senior beleidsadviseur Jeugd.
- Directie Jeugd (ministerie van VWS) – Vera Hermanns, Senior Beleidsmedewerker, Sacha van den Dries, beleidsmedewerker, Marieke Koppenaal, coördinator team gezond opgroeien.

Overzicht bestudeerde stukken

- Aanbevelingen SER-advies jeugdzorg met spoed omzetten in tastbaar beleid (2022). Den Haag. Geraadpleegd via Advies 22/09 Tastbaar beleid voor de jeugdzorg (ser.nl)
- Afwegingskader norm verantwoorde werktoeleiding. Geraadpleegd via https://skjeugd.nl/wp-content/uploads/2017/12/Afwegingskader-norm-verantwoorde-werktoedeling.pdf
- Augeo Foundation, Movisie en het Nederlands Jeugdinstituut (2017). Basisdocument. Het afwegingskader in de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (2017). Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Geraadpleegd via Basisdocument_Het afwegingskader in de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (nji.nl)
- Bannink et.al (2020). Wat is de afbakening van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet. Het juridische antwoord met bestuurskundige gedachten. Geraadpleegd via Afbakening jeugdhulpplicht Jeugdwet (aepb.nl)
- Bartelink, C., Meuwissen, I., Eijgenraam, K., Versteeg, C., & Kooymans, E. (2022). Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp voor jeugdhulp. Geraadpleegd via Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp - Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming
- Bartelink, C., Berge, I. ten., Prakken, J. (2017). Veiligheid en risico's inschatten: wat helpt? De zin en onzin van risicotaxatie-instrumenten. Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut.
- Besluit Jeugdwet. Geraadpleegd via wetten.nl - Regeling - Besluit Jeugdwet - BWBR0035779 (overheid.nl)
- De Beroepscode voor professionals in sociaal werk (2021). Geraadpleegd via BPSW-Beroepscode-2021.pdf
- Esmeijer, N., Meyer, R. de & Dam, C. van (2020). Evaluatieonderzoek verspreiding, implementatie en wensen Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming. Praktikon.

- Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht (maart, 2020). De kracht van wijd reiken. Advies om de transformatie van de jeugdhulp te laten slagen. *Eindrapport en advies van het VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht*.
- Het JIJ-KADER (2021). Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Geraadpleegd via Het JIJ-kader | Toetsingskader | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (igj.nl)
- Het Landelijk Professioneel Kader (LPK) (2022). Geraadpleegd via Landelijk Professioneel Kader - NCJ
- Integraal Zorg Akkoord. Samen werken aan goede zorg (2022). Geraadpleegd via Integraal Zorgakkoord: 'Samen werken aan gezonde zorg' | Rapport | Rijksoverheid.nl
- Jeugdwet. Geraadpleegd via wetten.nl - Regeling - Jeugdwet - BWBR0034925 (overheid.nl).
- Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg. Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg. Den Haag, 18 mei 2021. Geraadpleegd via Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg | Rapport | Rijksoverheid.nl
- JGZ-richtlijn Psychosociale problemen (2016). Geraadpleegd via: Nederlands Centrum Jeugdgezondheid | Startpagina richtlijn: Psychosociale problemen (2016) (jgzrichtlijnen.nl)
- Jurisprudentie: ECLI:NL:CRVB:2017:1477; ECLI:NL:RBMNE:2017:6726; ECLI:NL:RBLIM:2017:6318.
- KNMG-gedragscode voor artsen (2022). Geraadpleegd via Gedragscode voor artsen | KNMG
- Kwaliteitskompas Gehandicaptenzorg 2023 – 2028. Landelijk kompas voor goede zorg en kwaliteit van bestaan (2022). Geraadpleegd via Kwaliteitskompas Gehandicaptenzorg 2023-2028 | Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (vgn.nl)
- Model Verordening sociaal domein en herziening Model Verordeningen jeugdhulp en Wmo 2015. Geraadpleegd via Model Verordening sociaal domein en herziening Model Verordeningen jeugdhulp en Wmo 2015 | VNG
- NHG Standaarden, NHG-Behandelrichtlijnen, NHG-Standpunten, LESA's, MDR'en en LTA's. Geraadpleegd via NHG-Richtlijnen
- NIP (2017). Beroepscode voor psychologen. Geraadpleegd via Beroepscode-voor-psychologen.pdf (skjeugd.nl)
- NJI (2020). Nieuwe instrumenten voor meten zelfredzaamheid. Geraadpleegd via Nieuwe instrumenten voor meten zelfredzaamheid | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
- NJI (z.d.). Het afwegingskader in de meldcode. Geraadpleegd via Het afwegingskader in de meldcode | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
- NJI (z.d). Hoe beslis ik over passende hulp? Geraadpleegd via Beslissen over hulp | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
- NJI (z.d.). Hoe krijg ik een volledig beeld van wat er aan de hand is? Geraadpleegd via Hoe krijg ik een volledig beeld van wat er aan de hand is? | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
- NJI (z.d.). Hoe werk ik met de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling? Hoe werk ik met de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling? | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
- NJI (z.d.). Samen werken aan veiligheid en herstel. Geraadpleegd via Samen werken aan veiligheid en herstel | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
- NJI (z.d.). Signalen van kindermishandeling herkennen. Geraadpleegd via Signalen van kindermishandeling herkennen | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
- NJI (z.d.). Veiligheid van het kind. Geraadpleegd via Veiligheid van het kind | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
- Oudhof, M., Wolff, M.S. de., Ruiter, M. de., Kamphuis, M., L'Hoir, M.P., & Prinsen, B. (2013). *JGZ richtlijn Opvoedingsondersteuning voor hulp bij opvoedingsvragen en lichte opvoedproblemen*. Utrecht: Nederlands Centrum Jeugdgezondheid. Geraadpleegd via Nederlands Centrum Jeugdgezondheid | Startpagina richtlijn: Opvoedondersteuning (2013) (jgzrichtlijnen.nl)
- SER (2022). Tastbaar beleid voor de jeugdzorg. Geraadpleegd via Advies 22/09 Tastbaar beleid voor de jeugdzorg (ser.nl)

- Sondeijker, F. et al. (2021). Eigenwijs transformeren. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Geraadpleegd via https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/eigenwijs-transformeren/
- Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (2021). Geraadpleegd via Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming | Rapport | Rijksoverheid.nl
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2012-2013. 33 684. Memorie van toelichting. Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet). Geraadpleegd via vjb0ik0f41wv.pdf (eerstekamer.nl)
- Uitspraken CRvB over besluiten van het college van burgemeester en wethouders tot het al dan niet verlenen van jeugdhulp. Geraadpleegd via De Centrale Raad van Beroep en de Jeugdwet | bestuursopleidingen.nl
- VNG (2022). Werken aan Veiligheid voor lokale (wijk)teams en gemeenten. Geraadpleegd via Kwaliteitskader Werken aan Veiligheid voor lokale (wijk) teams en gemeenten | Richtlijn | Huiselijk Geweld
- Vink, R., Wolff, M. de., Broerse, A., Kamphuis, M. (2020). Richtlijn *Kindermishandeling voor jeugdhulp en jeugdbescherming.* Geraadpleegd via Richtlijn_Kindermishandeling_Richtlijn_V3_2020-2022_DEF-1.pdf (richtlijnenjeugdhulp.nl)
- Vink, R., Wolff, M. de., Broerse, A., Heerdink, N., Sleuwen, B. van., & Kamphuis, M. (2016). *JGZ Richtlijn kindermishandeling*. Leiden/ Utrecht: TNO & NCJ. Geraadpleegd via Nederlands Centrum Jeugdgezondheid | Startpagina richtlijn: Kindermishandeling (2016) (jgzrichtlijnen.nl)
- Zwaan, J. van der., (2022). Toegevoegde waarde en effectiviteit van wijkteams. Geraadpleegd via Rapportage-Toegevoegde-waarde-en-effectiviteit-wijkteams.pdf (associatiewijkteams.nl)

Overige (interne) stukken

- Hervormingsagenda Jeugd. Versie 2.0 CONCEPT. 3 oktober 2022.
- Intern ambtelijk document '221021 concept reikwijdte hervormingsagenda na 2.0'.
- Intern ambtelijk document Bijlage 2.4 definitie eigen kracht en gebruikelijke zorg.
- Rapportage Werkgroep Reikwijdte en Preventie.
- Standpunt BGZJ over reikwijdte van en toegang tot jeugdhulp.

VERWEY-JONKER Instituut

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Auteurs	Drs. A.E. Britt Dr. O. de Zwart A. Jansma, MSc Dr. F.E.P.L. Sondeijker
Foto omslag	Mylene Siegers
Foto binnenwerk	Mylene Siegers
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
http://www.verwey-jonker.nl

ISBN 978-94-6409-204-2

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, december 2022.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.