

Waarom we in de jeugdzorg moeten kiezen voor het kind



PRAAT MET ME!
HELP ME



Het gaat niet goed met de jeugdzorg. Het is een veel gehoorde uitspraak de laatste jaren, maar afhankelijk van wie het zegt, krijgt het pas betekenis. Wie in *Kinderen van de staat* leest over het failliet van de gesloten jeugdzorg, waarin kinderen eerder beschadigd dan geholpen worden, krijgt een heel ander idee van de problemen dan degene die de berichten leest over gemeenten die de begroting niet meer rond kunnen krijgen door de financiële tekorten.

Door: Jacqueline Kalk

Net zoals de uitspraak, dat het niet goed gaat met de jeugdzorg, voor kinderen en hun ouders die op een wachtlijst komen te staan en niet meer geholpen worden een andere betekenis heeft dan voor de onderbetaalde groepsleider die zijn groep groter en groter ziet worden. En dat dat probleem weer los staat van het na een aanbesteding drastisch veranderde aanbod van jeugdzorg in een gemeente. Dat het niet goed gaat met de jeugdzorg blijkt tot slot ook wel uit het ministerie dat van onderzoek naar onderzoek hobbelt, maar nergens een besluit over neemt.

Hoe verschillend de problemen ook zijn, er is wel één opvallende constante: het gaat maar zelden over de kinderen en jeugdigen zelf. De kinderombudsman, Margrite Kalverboer concludeerde daarover in 2019 dat 'het ontwikkelingsbelang van het kind in de jeugdzorg niet voorop staat' en er 'andere belangen voorop staan, zoals belangen van instellingen, ouders, gemeenten, of wetten en regels en beschikbaarheid van zorg'.

Dat is een treurige, want heel terechte conclusie. Jeugdzorg is steeds meer big business en steeds minder zorg geworden. Het gaat over aanbieders, inkoop, marktwerking, producten, percelen, prestatieafspraken, profielen, prijzen, omvallende organisaties, belangenverstrengeling, zorgcowboys en concurrentieverhoudingen. En het gaat om heel veel geld. Er gaat grofweg € 3,75 miljard naar de jeugdzorg, waarvan € 1 miljard aan bureaucratie wordt besteed. Geld, dat dus niet naar zorg gaat.

Vergeeten kinderen

Kalverboer zei het al: het belang van het kind staat niet voorop. 75% van de kinderen heeft binnen de (gesloten) jeugdzorg te maken met fysiek, geestelijk of seksueel geweld. De groepen zijn te groot, de bezetting te laag. Onder het personeel is veel verloop, onderkwalificatie en onderbetaling. Per jaar zijn er ongeveer 46.000 uithuisplaatsingen en daarvan gaan 3.000 kinderen naar een gesloten instelling. Dat zijn ongekend hoge cijfers. Nederland is koploper in Europa.

Genoeg om je druk over te maken en om de jeugdzorg te willen verbeteren door het belang van kinderen weer centraal te stellen. Dat is aan ons. In de discussie over de jeugdzorg hoort het niet alleen over het geld te gaan. Wethouders en raadsleden zouden niet in deze valkuil moeten stappen. Dat de financiële tekorten op de jeugdzorg weliswaar oplopen, het Rijk nooit thuis geeft en dat het bijplussen vanuit reserves de grenzen van het mogelijke nadert, is allemaal waar, maar de tekorten kennen hun ontstaan vooral in de decentralisatiekorting en het niet repareren daarvan. Dat moeten we niet uit het oog verliezen.

Onderzoek als tovermiddel

Onderzoek na onderzoek, brandbrief na brandbrief. Het is al een hele tijd duidelijk dat er structureel geld bij moet om de gevolgen van de decentralisatiekorting ongedaan te maken. Maar hoe hard de noodkreet vanuit het lokale bestuur ook klonk, verder dan extra incidentele middelen kwam deze regering niet.

De VNG was daarom heel tevreden over de bestuurlijke afspraken van mei 2019, waarin het kabinet opdracht gaf om te onderzoeken of er structureel meer geld nodig is voor de uitvoering van de jeugdwet: 'De resultaten van het onderzoek dienen als inbreng van de komende kabinetsformatie. De uitkomsten van het onderzoek zijn zwaarwegend. Dit in het licht van de jeugdhulpplicht van gemeenten en de noodzaak van sluitende begrotingen. De uitkomsten van het onderzoek worden bestuurlijk gewogen in het licht van de door betrokken partijen verrichte inspanningen en afgesproken bestuurlijke maatregelen. Indien Rijk en gemeenten in de bestuurlijke weg niet tot overeenstemming komen, wordt een en ander voorgelegd aan een – gezamenlijk benoemde - commissie van wijzen die een semi-bindend oordeel geeft (vergelijkbaar met arbitrage).'¹

Met andere woorden: hoeveel geld is er nodig? Moet er structureel meer geld van het Rijk naar de gemeenten? En tot slot, wat kunnen gemeenten zelf doen om minder geld uit te geven? Het is een puur financiële vraagstelling en er wordt niet gekeken naar de jeugdzorg zelf. Niet naar de inhoud en niet naar de vraag of kinderen en jeugdigen geholpen worden door de zorg die wij verlenen, en of ze gelukkiger en veiliger kunnen opgroeien.

¹ TK 2018 – 2019, 31839, nr. 657.

Oorspronkelijke bedoeling van de jeugdwet

Dat was bij het begin van de jeugdwet wel anders. De jeugdwet is in 2015 ingevoerd met de bedoeling meer uit te gaan van preventie en de eigen kracht van gezinnen. Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren zijn belangrijke doelen met de nadruk op vroegsignalering. Voor de hulpverlening zijn de uitgangspunten: integraal en uitgaande van 1 gezin, 1 plan en 1 regisseur met meer ruimte voor professionals.

Deze transformatie is nog lang niet bereikt. Onderzoekers schatten in dat deze transitie nog wel tien jaar zal duren. Er worden wel meer kinderen (+ 17%) bereikt door de jeugdzorg. Deze groei zit vooral bij huishoudens met een hoger inkomen. De financiële en inhoudelijke effecten van vroegsignalering en preventie zijn nog niet aan te tonen, net zo min het niet altijd aan te geven is welke interventies wanneer wel of niet werken.

Het in kaart brengen van de financiële gevolgen van de vroegsignalering en preventie is gestoeld op de aanname dat vroegsignalering te verkapitaliseren is. Een niet alleen voorbarige, maar ook verkeerde aanname: preventie doe je niet omdat het goedkoper is, maar omdat het goed voor het kind is. Je helpt voordat de problemen niet meer te overzien zijn of in het geval van jeugdzorg een uithuisplaatsing bijvoorbeeld noodzakelijk wordt.

Dat preventie in sommige gevallen misschien goedkoper uitvalt, is mooi meegenomen, maar kan niet alleen daarom leidend zijn. Sterker: wanneer je meer aandacht voor vroegsignalering hebt, zal je meer contact hebben en meer tegenkomen en zal het beroep op jeugdhulp toenemen en worden meer kinderen vroegtijdig geholpen. Dit opsporen van latente vragen was ook precies de bedoeling van de jeugdwet.

Het rapport van Andersson Elffers Felix

Terug naar het rapport over de financiële tekorten in de jeugdwet. Het op de valreep van 2020 door adviesbureau Andersson Elffers Felix gepresenteerde onderzoek *Stelsel in groei* werd in gemeenteland goed ontvangen. Hun constatering, dat er structureel te weinig geld is, bevestigt de noodkreet die gemeenten al jaren geven.

De onderzoekers stellen dat de stijging van de kosten in de jeugdzorg vooral komt door een stijging van 17% van het aantal kinderen (sinds 2017) dat een beroep doet op jeugdzorg. Maar, de kosten per kind zijn meer gestegen dan kan worden verklaard door de gewone prijsstijgingen. Achterblijvende uitstroom speelt ook een belangrijke rol. Daarnaast constateren de onderzoekers dat de inzet op vroegsignalering en preventie niet leidt tot kostenbesparingen (er wordt niet uitgesloten dat dit effect alsnog op kan treden).

In het rapport valt te lezen, dat steeds minder problemen worden gezien als normaal en dit is volgens de onderzoekers een gevolg van een hoger welvaartsniveau. Er eerder bij zijn leidt dan wel niet tot besparingen, maar wel tot een verhoging van de kwaliteit van leven (en eventuele besparingen in andere domeinen) en levert op die manier een bijdrage aan het bestrijden van kansengelijkheid. De discussie over welk voorzieningenniveau daarbij hoort, leidt tot een nieuwe standaard waartegen opgroeien en opvoeden kan worden afgezet.

Het vroegtijdig bereiken van kwetsbare groepen is echter nog niet verbeterd ten opzichte van de periode vóór de jeugdwet.² Omdat vroegsignalering dus nog maar beperkt plaatsvindt en effecten waarschijnlijk pas na enkele jaren zichtbaar zijn, zijn effecten van preventie en vroegsignalering nog niet goed empirisch te onderzoeken.³

Het is dus nog te vroeg om daar nu al vergaande conclusies aan te verbinden. Ook omdat de voorwaarden hiervoor nog lang geen gemeengoed zijn. Voor goede preventie en vroegsignalering zijn een sterke basis en effectieve interventies noodzakelijk. Bij een sterke basis gaat het bijvoorbeeld om aanwezigheid in de natuurlijke omgeving van kinderen, het verstevigen van de samenwerking tussen onderwijs en het lokale team.

Die sterke basis op zichzelf is echter niet voldoende om problematiek te voorkomen of te verminderen. Vroegsignaleren dat een kind problematiek ontwikkelt en weten wat er qua preventie nodig is zijn belangrijke basisvoorwaarden, maar vervolgens moet er een interventie ingezet worden om daadwerkelijk een verandering teweeg te brengen. Dat betekent, dat naast de sterke basis ook de juiste interventies beschikbaar moeten zijn. Met andere woorden: je kan kinderen alleen helpen als je goede zorg levert.

Het is heel verleidelijk om de uitgangspunten van de jeugdwet ter discussie te stellen vanuit het nu dominante financiële perspectief. Maar is dat reëel? Jeugdzorg kost geld. Het idee van de decentralisatiekorting (gemeenten zouden het goedkoper kunnen doen) is niet uitgekomen, maar was dat ook geen *wishfull thinking*?

Aanpassing van de beleidstheorie

Helaas beantwoorden de onderzoekers deze vraag niet. In plaats daarvan zoeken zij de oorzaak voor de tekorten vooral binnen de jeugdwet zelf en vinden ze, dat de aannames onder de wet (de beleidstheorie) zouden moeten worden heroverwogen.

Zo denken ze dat omdat professionals meer verantwoordelijkheid dragen om ernstige problematiek te voorkomen, cliënten wellicht langer worden vastgehouden. Betrokkenheid van professionals leidt niet tot de vanzelfsprekende afschaling en is vanuit een puur financiële blik dus problematisch. Vroegsignalering en preventie zou bovendien op gespannen voet staan met eigen kracht en normaliseren.

Verder concluderen de onderzoekers dat integraal werken en een integrale afweging *wel* leidt tot passende hulp, maar *niet* per se tot kostenbesparing. Bovendien zijn de eventuele baten zelden voor de gemeente. Ook hierin klinkt de puur financiële invalshoek door, want wanneer je het kind centraal stelt, is de constatering dat integraal werken leidt tot passende hulp gewoon heel goed nieuws.

² AEF, *Stelsel in groei*, p. 16.

³ *Ibidem*, p. 18

Beperkte sturingsmogelijkheden van gemeenten en Rijk

De onderzoekers hebben gekeken hoeveel kosten de gemeenten zouden kunnen besparen. De maximale opbrengt ligt tussen de € 190 – 240 miljoen. Dat lijkt niet onaanzienlijk, maar op een budget van € 3,5 miljard is dit dus maximaal 6,9%.

De mogelijkheden voor het Rijk zijn volgens de onderzoekers substantiëler van aard. Als eerst wordt het invoeren van een inkomensafhankelijke bijdrage genoemd. Dit levert een besparing op tussen de € 0,8 en € 1,2 miljard. Dat klinkt mooi, maar is het niet. In de praktijk zal het vooral betekenen dat ouders en jeugdigen uit kostenoverwegingen zullen afzien van jeugdzorg. Voor de kinderen zelf heeft dit forse nadelige gevolgen. Geen tijdige hulp kan immers leiden tot verregaande escalatie.

De kwalitatieve effecten van deze maatregel worden ook door de onderzoekers als negatief beschouwd. Minder gebruik van jeugdhulp leidt tot een negatief effect op het welzijn van kinderen, jeugdigen en hun gezinnen. Deze maatregel kan leiden tot 'een toename van kansenongelijkheid, zorgmijding, schuldenproblematiek en kosten in andere wettelijke kaders'. De eigen bijdrage zal zeker voor de laagste inkomens een drempel zijn.

Verder noemen de onderzoekers de mogelijkheid om de inkoop voor bepaalde vormen van jeugdhulp (specialistische) verplicht op regionaal niveau te doen. Deze maatregel heeft weliswaar weinig impact op de kosten, maar kan kwalitatieve effecten hebben.

Verkeerde focus

Dat laatste lijkt illustratief. Volgens de onderzoekers zijn er - behalve het invoeren van een eigen bijdrage in de jeugdzorg - binnen het huidige stelsel en zonder wijziging van doelgroep of voorzieningenniveau nu eenmaal weinig besparingsmogelijkheden waar een gemeente op kan sturen. En hoewel dat klopt, zit de beperking

Alle sturingsmogelijkheden uit het rapport op een rij:

- Een **POH-jeugd bij huisartsenpraktijken** - besparing naar verwachting € 62 tot 88 miljoen door een substitutie-effect: de POH-jeugd kan lichte hulp verlenen, daarmee een verwijzing voorkomen en kan helpen bij normaliseren.
- Het **versnellen van de doorstroom naar de Wlz** kan binnen de Jeugdwet tot een besparing van € 59 tot 85 miljoen leiden. Maar zal naar verwachting leiden tot een stijging van de kosten in de Wlz van € 68 tot 98 miljoen (omdat de tarieven in de jeugdwet lager liggen dan in de Wlz).
- Als **lokale teams direct hulp verlenen**, worden trajecten goedkoper omdat de tarieven van medewerkers van een lokaal team gemiddeld genomen lager liggen en het lokaal team eerder afschaalt. Wel worden extra kosten gemaakt voor kinderen en jongeren die anders niet in jeugdhulp gekomen waren. Daarmee wordt ingeschat dat deze maatregel een effect kan hebben van tussen € 1 miljoen extra kosten tot € 10 miljoen euro aan besparingen. Deze maatregel leidt daarnaast tot diverse positieve kwalitatieve effecten, zoals een betere ervaring van de jeugdigen en meer werkplezier bij de professionals. Een randvoorwaarde voor deze maatregel is dat het lokaal team over de juiste professionals beschikt. Daarom kan deze maatregel alleen samen ingevoerd worden met het **versterken van de kwaliteit van de toegang**. Deze maatregel bleek per saldo te leiden tot extra kosten van € 1 tot € 4 miljoen, omdat de extra kosten voor de inzet van deze professionals hoger zijn dan de besparingen door betere kwaliteit.

van het onderzoek hem precies in deze zuiver financiële vraagstelling. Er is niet gekeken naar vragen zoals: wat is er nodig? Wat is goede jeugdzorg en waarom is Nederland koploper uithuisplaatsingen? Kwalitatieve aspecten van jeugdzorg zijn maar slechts zijdelings aangestipt.

Daarmee leidt het rapport af van waar het echt om zou moeten gaan. Wat is goed voor de kinderen en de jeugdigen? En hoe kunnen we voorkomen dat deze kwetsbare groep ook nog eens het kind van de rekening van de coronacrisis wordt? In de discussie die zich nu ontvouwt, zie je dat helaas niet terug. Zoals gezegd is het rapport goed ontvangen door de VNG en de gemeenten. Het onderschrijft immers de boodschap dat de gemeenten structureel geld te kort komen. Dat tekort ligt er niet om: na het behalen van de doelmatigheidswinst blijft er nog een bedrag tussen € 1,3 en € 1,5 miljard over. De tekorten voor gemeenten zijn hiermee onomstotelijk aangetoond en het idee dat gemeenten zelf substantieel zouden kunnen besparen is weerlegd.

Maar door vervolgens wel in de bezuinigingsmodus te blijven steken en een inkomensafhankelijke bijdrage als serieuze optie te zien, wordt de discussie onterecht verlegd. Het invoeren van een inkomensafhankelijke bijdrage voor de jeugdhulp (jeugdbescherming en jeugdreclassering worden uitgezonderd) verbetert de jeugdzorg niet en komt niet ten goede van het welzijn van de kinderen en de jeugdigen. Het gevolg is wel dat er een beperking in de toegang en een drempel voor gebruik wordt ingesteld en dat de kansenongelijkheid, de zorgmijding, schuldproblematiek en kosten in andere wettelijke kaders zullen toenemen. Besparingen op de korte termijn worden groeiende uitgaven op de lange termijn. Het is letterlijk het paard achter de wagen spannen.

In plaats daarvan moeten we ons als PvdA hardmaken voor een einde aan de marktwerking in de jeugdzorg en stoppen met de verplichte aanbestedingen. Op de vraag uit het rapport hoeveel geld we er als maatschappij voor over

Vervolg vorige pagina:

- Het **verplaatsen van jeugdhulp in groepsverband (zoals MKD's en KDC's) naar reguliere kinderopvang of bso met extra ondersteuning** leidt met name tot een besparing omdat de ouders voor de reguliere kinderopvang zelf meebetalen, waar dit voor MKD's en KDC's niet het geval is. De maatregel kan daarmee tussen € 49 en € 78 miljoen besparen. Daarbij kan de maatregel leiden tot een betere toegankelijkheid, en meer passende en inclusievere kinderopvang. Voor deze maatregel zijn gemeenten wel afhankelijk van de bereidheid van de reguliere kinderopvang om dit te faciliteren. De ervaring in de afgelopen jaren leert dat dit een moeizaam proces is.
- Het **verhelderen van de afbakening tussen de jeugdwet en het onderwijs** leidt tot minder overleg over leerlingen waarvan niet duidelijk is wie welke verantwoordelijkheid heeft. Dit levert naar verwachting een besparing op van € 0,7 tot 2 miljoen.
- **Voor het behalen van de besparing zijn gemeenten vaak afhankelijk van andere partijen.**
- Een besparing via het **beperken van het aantal gecontracteerde aanbieders zien de onderzoekers niet als mogelijkheid.** Uit het onderzoek blijkt dat zowel gemeenten als aanbieders niet herkennen dat het beperken van het aantal gecontracteerde aanbieders leidt tot partnerschap. Op contractmanagement worden geen kosten bespaard, en de administratieve lasten vallen juist hoger uit door het hoge aantal onderaannemers. Dit wordt verder niet onderbouwd.

Met de onderzochte maatregelen kan naar verwachting € 190 tot 240 miljoen bespaard worden

hebben om alle kinderen en jeugdigen in een veilige en liefdevolle omgeving te laten opgroeien past maar één antwoord: zoveel als nodig is.

Zien we bij de opvoeding ook de maatschappelijke verantwoordelijkheid of vinden we dat gezinnen het zelf maar moeten uitzoeken als het niet lukt? Mag het voor kinderen uitmaken in welke gemeente ze opgroeien of moet ieder kind dezelfde kansen op welzijn en geluk hebben? Moet er meer ruimte komen voor lokale keuzes en hoeveel verschillen mogen er dan tussen gemeenten zijn? Over dit soort fundamentele vragen moeten we het hebben. Als PvdA-wethouders en -raadsleden horen we het belang van het kind centraal te stellen en dit actief te agenderen in de gemeenteraad. Of blijven we het heilloze pad van de eigen bijdrage in de jeugdzorg volgen en laten we de meest kwetsbare jeugd in de steek?