ONDERZOEK REIKWIJDTE JEUGDHULP

AFBAKENING VAN BASIS- EN AANVULLENDE JEUGDHULP

Criteria en scenario's voor deelvraag 1 van het onderzoek naar de reikwijdte van de jeugdhulpplicht

Opdrachtgever
Ministerie van VWS, directie Jeugd

Datum
15 oktober 2026

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

EHdK

Inhoudsopgave

0. Gezamenlijke conclusie EHdK, Vintura, Wetgevingswerken ... 3
1. Managementsamenvatting ... 5
2. Aanleiding ... 7
2.1. Waarom dit onderzoek ... 7
2.2. De vraag van het ministerie van VWS ... 7
2.3. Wat buiten dit onderzoek valt ... 8
2.4. Aanpak en proces ... 9
2.5. Leeswijzer ... 10
De managementsamenvatting bevat de belangrijkste bevindingen en conclusies van het onderzoek. De rest van de rapportage is als volgt opgebouwd: ... 10
3. Achtergrond en context ... 11
3.1. Reikwijdte in historisch perspectief ... 11
3.2. De Hervormingsagenda en het advies van de deskundigencommissie ... 11
3.3. Afbakening in het Nederlandse zorgstelsel ... 12
3.4. Stevige lokale teams, collectiveren en flexibel werken ... 12
3.5. Wat het wetsvoorstel regelt ... 13
4. Afbakening: basisjeugdhulp, aanvullende jeugdhulp en rechtsbescherming ... 15
4.1. De begrippen ... 15
5. Probleemdefinitie en opgave ... 16
5.1. Probleemdefinitie ... 16
5.2. Wat de afbakening kan beïnvloeden en wat niet ... 16
5.3. De logica van de afbakening: benoemen, tellen, normeren, sturen ... 17
5.4. De doelen van de afbakening ... 17
5.5. De eisen aan een manier van afbakenen ... 18
6. Manieren van afbakening ... 19
6.1. De indelingen op een rij ... 19
6.2. Drie indelingen die bij voorbaat afvallen ... 20
6.3. De zeven indelingen die verder zijn gewogen ... 21
6.4. De afweging ... 25
6.5. De keuze van de indeling bepaalt wat er per casus wordt vastgelegd ... 29
6.6. De kracht en de kwetsbaarheid van de zorgvorm ... 30
7. Wegingscriteria ... 31
7.1. De criteria ... 31
7.2. Hoe de criteria werken in de weging ... 32
7.3. Wat geen criterium is ... 33
8. Waar ligt de grens ... 35
8.1. Wat nog moet worden besloten ... 35
8.2. De grens: voor welke hulp is een beschikking nodig ... 35
8.3. Wat basisjeugdhulp in elke gemeente moet kunnen ... 36
8.4. Drie scenario's ... 37
8.5. De weging ... 42
8.6. Wat de scenario's niet vastleggen ... 44
8.7. Invoering: fasering en tempo ... 44
9. Randvoorwaarden ... 45
10. Beantwoording deelvraag EHdK ... 49
Deelvraag 1: Kan een helder onderscheid worden gemaakt tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp en zo ja, op basis van welke criteria? ... 49
Subvraag a: Zodat uiteindelijk ook een norm voor het volume kan worden gesteld ... 50
Subvraag b: Kijkend naar de andere zorgstelsels, in combinatie met de wijze van toeleiding ... 51
Subvraag c: Rekening houdend met de wens tot collectiveren van lichtere zorgvormen en het flexibel werken in, met en rondom stevige lokale teams ... 52
Subvraag d: Kan een inhoudelijke afbakening van individuele aanspraak leiden tot minder geleverde zorg en/of lagere kosten, en zo ja, onder welke voorwaarden wel en niet? Is dit in de praktijk haalbaar? ... 52
Bijlage 1. Het weegkader bij scenario 2 ... 54
Alleen kenmerken van de situatie kunnen de weging dragen ... 54
Vier kaders elders in het zorgstelsel ... 55
Zes ontwerpregels voor het weegkader ... 56
Het weegkader in het werkproces van de verwijzer ... 57
Wat het kader openlaat ... 57

0. Gezamenlijke conclusie EHdK, Vintura, Wetgevingswerken

In het kader van het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet heeft de directie Jeugd van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) drie deelonderzoeken laten uitvoeren naar de mogelijkheid om aanvullende jeugdhulp inhoudelijk af te bakenen. EHdK onderzocht of een inhoudelijke afbakening mogelijk is. Vintura beoordeelde of die afbakening leidt tot minder geleverde zorg of lagere kosten. Wetgevingswerken analyseerde hoe een afbakening in wet- en regelgeving kan worden vastgelegd. Elk bureau heeft hierover afzonderlijk gerapporteerd. In deze oplegger geven de drie bureaus samen antwoord op de vraag of het mogelijk en wenselijk is om het onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp landelijk vast te leggen.

Beantwoording van de hoofdvraag
De hoofdvraag van VWS luidt:
Is het mogelijk om en zo ja, welke mogelijkheden zijn er om te definiëren wat aanvullende jeugdhulp is of bevat, op een dusdanige manier dat de totale jeugdhulp is af te bakenen?

Ja, het is mogelijk om landelijk vast te leggen welke zorgvormen tot de aanvullende jeugdhulp behoren. Voor basisjeugdhulp kan het Rijk in functies omschrijven wat iedere gemeente moet bieden. Een landelijke lijst van zorgvormen die tot de aanvullende jeugdhulp behoren, past juridisch binnen het stelsel, mits daarvoor een delegatiegrondslag in de wet wordt opgenomen.

Tegelijkertijd blijkt uit de onderzoeken dat de belangrijkste oorzaken van volumegroei en kostenontwikkeling elders liggen. Het gaat onder meer om de open aanspraak van de Jeugdwet, de toegang via verschillende verwijsroutes, de inrichting van lokale teams, maatschappelijke ontwikkelingen en de bestaande bekostigingsprikkels. Een afbakening verandert deze mechanismen niet automatisch. Geen van de onderzochte scenario's neemt de belangrijkste prikkels weg die bijdragen aan de groei van het jeugdhulpgebruik. Een afbakening van aanvullende jeugdhulp is daarom geen zelfstandig instrument voor kostenbeheersing of volumesturing.

Wenselijkheid van een landelijk onderscheid
Of het wenselijk is om het onderscheid tussen basis- en aanvullende jeugdhulp landelijk vast te leggen, hangt af van het doel. Als kostenbesparing het primaire doel is, adviseren wij niet om een landelijke afbakening in te zetten. De onderzoeken bieden onvoldoende grond voor de verwachting dat een afbakening op zichzelf leidt tot minder gebruik of lagere kosten. Ook uit de vergelijking met andere zorgstelsels in Nederland volgt die verwachting niet. Dat komt doordat verwijzers geen financieel risico dragen, aanbieders belang hebben bij het leveren van meer hulp zolang ze voor productie worden betaald en ouders via verschillende routes hulp kunnen zoeken. Wanneer de toegang via één route strenger wordt, kunnen verwijzers en ouders uitwijken naar een andere route. Het totale gebruik hoeft daardoor niet af te nemen. Contractering, bekostiging, verwijsafspraken en keuzes over wie voorrang krijgt, lijken beter geschikt om op de kosten te sturen.

Een landelijk onderscheid kan wel bijdragen aan:
1. meer duidelijkheid voor gemeenten, professionals, ouders en jeugdigen;
2. meer rechtsgelijkheid en minder postcodezorg;
3. betere mogelijkheden om gebruik en kosten te monitoren.

Daarnaast zijn verschillende invullingen van een landelijk onderscheid onderzocht. Er wordt afgeraden om met een weegkader te werken. Een weegkader voegt een extra beoordelingsmoment toe, waar ouders, jeugdigen en gemeenten niet bij gebaat zijn. Een landelijk onderscheid komt beter uit de verf wanneer de belangrijkste keuzes op rijksniveau zijn gemaakt. Een afbakening hoort daarmee bij een bredere stelselwijziging.

Landelijke eisen aan lokale teams
Van de onderzochte mogelijkheden verwachten wij dat landelijke eisen aan lokale teams het meest direct bijdragen aan een eenduidige en kwalitatief stevige uitvoering van de basisjeugdhulp.
Deze eisen moeten betrekking hebben op de formatie, de aanwezige kennis en vaardigheden, de expertise die het team kan inschakelen en de manier waarop het de situatie van een gezin onderzoekt. Lokale teams

verschillen nu sterk in hun taken en werkwijze. Daardoor kan een gezin in de ene gemeente op andere hulp van een lokaal team rekenen dan in de andere gemeente. Landelijke eisen kunnen deze verschillen verkleinen.

Het convenant Stevige lokale teams beschrijft al waaraan een stevig lokaal team moet voldoen. Gemeenten hebben zich aan deze afspraken verbonden. Door de eisen wettelijk vast te leggen, kunnen zij ook worden afgedwongen. Het juridische instrumentarium is hiervoor deels beschikbaar. Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) eisen te stellen aan de deskundigheid van lokale teams. Het Rijk kan daarmee beginnen zonder ingrijpende wetswijziging. Voor verdergaande eisen moet de delegatiegrondslag in de wet worden verbreed. Wij adviseren daar pas over te beslissen als duidelijk is hoe de eerste eisen in de praktijk werken.

Landelijke eisen aan lokale teams kunnen naar verwachting sneller worden ingevoerd dan een landelijk onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp. De uitwerking van dat onderscheid vraagt naar verwachting enkele jaren. Er moet worden bepaald welke zorgvormen tot de aanvullende jeugdhulp behoren, welke functies onder de basisjeugdhulp vallen en hoe het gebruik wordt geregistreerd. Een voorwaarde voor het werken met landelijke eisen aan lokale teams is dat zij basisjeugdhulp zonder beschikking kunnen verlenen na individueel onderzoek naar de hulpvraag. Daarvoor is een wettelijke basis nodig. Zodra die er is, kan het Rijk beginnen met de invoering van de eisen aan lokale teams.

Samenhang en politieke afweging
Een landelijk onderscheid kan de eisen aan lokale teams ondersteunen. Nu is niet vastgelegd dat het lokale team de enige partij is die alle basisjeugdhulp biedt. Andere partijen kunnen ook basisjeugdhulp bieden, en het lokale team mag ook aanvullende jeugdhulp leveren. Een landelijke omschrijving van basisjeugdhulp kan verduidelijken welke hulp het lokale team zelf moet bieden en waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Daarmee ontstaat ook een basis om het gebruik te registreren, te volgen en tussen gemeenten te vergelijken. Vervolgens kunnen het Rijk en gemeenten normen stellen en op het gebruik sturen. De toegang tot aanvullende jeugdhulp loopt daarbij via een gemeentelijk besluit, waartegen jeugdigen en ouders bezwaar kunnen maken.

Landelijke eisen aan lokale teams en een landelijke afbakening hebben daarmee verschillende, maar samenhangende functies. Eisen aan lokale teams bepalen waartoe teams organisatorisch en professioneel in staat moeten zijn. Een landelijke omschrijving van basisjeugdhulp bepaalt welke functies zij ten minste moeten vervullen. Een afbakening van aanvullende jeugdhulp maakt vervolgens duidelijk voor welke hulp een afzonderlijke toegangsbeslissing geldt.

Een landelijk onderscheid en landelijke eisen beperken wel de beleidsruimte van gemeenten. Als het Rijk geen landelijke kaders vastlegt, behouden gemeenten de vrijheid om lokale teams naar eigen inzicht in te richten. Zij kunnen er dan ook voor kiezen om het team klein te houden en vooral te laten doorverwijzen. De politieke afweging is hoeveel landelijke sturing nodig en wenselijk is en hoeveel ruimte gemeenten moeten behouden.

Onze gezamenlijke conclusie is dat kostenbesparing onvoldoende grond biedt om het onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp landelijk vast te leggen. Wij adviseren prioriteit te geven aan het wettelijk verankeren van landelijke eisen aan lokale teams. Daarmee kan het Rijk beginnen zodra het verlenen van basisjeugdhulp zonder beschikking wettelijk mogelijk is. Tegelijkertijd kan VWS de mogelijke inhoudelijke afbakening verder uitwerken. Een toekomstige politieke keuze kan dan steunen op een concreet beeld van de zorgvormen, functies, uitvoeringsgevolgen en registratielasten.

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende rapportages:
1. EHdK, *Afbakening van basis- en aanvullende jeugdhulp* (deelvraag 1): criteria en scenario's.
2. Vintura, *Onderzoek naar de prikkelwerking en gevolgen van inhoudelijke afbakening van de Jeugdwet* (deelvraag 2): gevolgen voor gedrag, zorggebruik en kosten.
3. Wetgevingswerken, *Juridische analyse jeugdhulp* (deelvraag 3): vertaling naar wet- en regelgeving en verhouding tot de jeugdhulpplicht.

1. Managementsamenvatting

Het gebruik en de kosten van jeugdhulp zijn sinds de invoering van de Jeugdwet sterk gestegen. De huidige wet biedt gemeenten beperkte mogelijkheden om hierop te sturen. Jeugdhulp is ruim omschreven en landelijk is niet bepaald waar de verantwoordelijkheid van gemeenten ophoudt. Het wetsvoorstel reikwijdte Jeugdwet introduceert een onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp. Basisjeugdhulp is toegankelijk zonder beschikking. Voor aanvullende jeugdhulp is een beschikking nodig. Het wetsvoorstel bepaalt vooralsnog niet welke hulp onder welke categorie valt.

Dit onderzoek beantwoordt de vraag *"Kan een helder onderscheid worden gemaakt tussen basishulp en aanvullende hulp en zo ja, op basis van welke criteria?"*

Bij de deelvraag horen vier subvragen:

a. *Zodat uiteindelijk ook een norm voor het volume kan worden gesteld.*
b. *Kijkend naar de andere zorgstelsels, in combinatie met de wijze van toeleiding.*
c. *Rekening houdend met de wens tot collectiveren van lichtere zorgvormen en het flexibel werken in, met en rondom stevige lokale teams.*
d. *Kan een inhoudelijke afbakening van individuele aanspraak leiden tot minder geleverde zorg en/of lagere kosten, en zo ja, onder welke voorwaarden wel en niet? Is dit in de praktijk haalbaar, mede gelet op de aard van de jeugdhulp (hulpvragen zijn contextafhankelijk, risico op herlabeling en substitutie naar hulpvragen die wel binnen de afbakening vallen, zeker als daar nu wachtlijsten zijn) en op de huidige stand van de praktijk, wetenschap, professionele standaarden en veldnormen?*

Aanvullende jeugdhulp kan worden afgebakend naar zorgvorm
Een bruikbare indeling moet vaststelbaar, uniform, telbaar, bestendig en sluitend zijn. De zorgvorm is de enige onderzochte indeling die, met aanvullende maatregelen, aan deze vijf eisen kan voldoen. Een zorgvorm combineert wat een hulpverlener doet, bijvoorbeeld begeleiding of behandeling, met de situatie waarin de hulp wordt geleverd, bijvoorbeeld ambulant, in deeltijd of met verblijf. Op basis daarvan kan landelijk worden vastgelegd voor welke zorgvormen altijd een beschikking nodig is.

Andere indelingen, zoals het product, de omvang van de inzet, een cliëntprofiel, de zorgzwaarte of de deskundigheid van de professional, zijn minder geschikt als basis voor de afbakening. Ze voldoen niet aan alle vijf eisen. Sommige kenmerken veranderen tijdens een traject, vragen om een extra oordeel over de jeugdige of zijn gevoelig voor herlabeling. Ze blijven wel relevant voor de individuele beoordeling en voor de eisen aan de hulp.

De professional blijft per gezin beoordelen welke hulp nodig is. De afbakening bepaalt vervolgens of voor die hulp een beschikking nodig is. Wat er niet bepaald wordt met de afbakening is wie de hulp levert (een lokaal team of een jeugdhulpaanbieder) of op welke schaal de hulp georganiseerd en ingekocht wordt.

De zwaarste en lichtste hulp zijn duidelijker af te bakenen dan de hulp daartussen
Voor de zwaarste zorgvormen, zoals verblijf buiten het eigen gezin, gesloten jeugdhulp en klinische behandeling, ligt een toetsbaar besluit voor de hand. Bij lichte ondersteuning, zoals een adviesgesprek, opvoedondersteuning of kortdurende lichte begeleiding, voegt een beschikking weinig toe. De ambulante hulp daartussen is moeilijker in te delen: dezelfde zorgvorm kan enkele gesprekken of een langdurig en intensief traject omvatten.

Twee volledige landelijke lijsten, één voor basisjeugdhulp en één voor aanvullende jeugdhulp, zijn geen geschikte oplossing. Een verplichte lijst voor basisjeugdhulp beperkt de gemeentelijke keuze voor het aanbod en garandeert niet dat gemeenten die hulp kunnen leveren. Het rapport stelt daarom voor om het minimumaanbod aan basisjeugdhulp te beschrijven in functies, zoals de situatie beoordelen, een vaste contactpersoon bieden en lichte begeleiding leveren. Gemeenten bepalen met welk aanbod zij deze taken vervullen. Landelijke eisen aan deskundigheid, kwaliteit, toezicht en registratie moeten waarborgen dat

gezinnen in elke gemeente op dit minimum kunnen rekenen. Deze eisen gelden voor alle basisjeugdhulp, ook wanneer een gecontracteerde aanbieder die levert.

Drie scenario's voor de toepassing van de afbakening
Voor de hulp buiten het gegarandeerde minimum aan basisjeugdhulp zijn drie scenario's uitgewerkt. Elk scenario combineert een manier van afbakenen met een niveau van eisen aan de basisjeugdhulp:

In scenario 1 bepaalt de gemeente de grens. Er is geen landelijke lijst van aanvullende zorgvormen. Het Rijk beschrijft welke factoren de professional beoordeelt; de gemeente legt de normen vast. Landelijke minimumeisen gelden voor de basisjeugdhulp. Dezelfde hulp kan per gemeente anders worden ingedeeld, waardoor dit scenario beperkte mogelijkheden biedt voor landelijke sturing en een uniforme indeling.

In scenario 2 stelt het Rijk een korte landelijke lijst vast van zware zorgvormen die altijd aanvullende jeugdhulp zijn. Voor de overige hulp geldt een landelijk weegkader met drempels voor aard, ernst, duur en intensiteit. De professional beoordeelt de situatie aan de hand van die maatstaf. Dit vraagt landelijke overeenstemming over de drempels en zwaardere eisen aan de beoordeling en registratie.

In scenario 3 legt het Rijk op een landelijke lijst vast welke zorgvormen altijd aanvullende jeugdhulp zijn. De overige hulp valt automatisch onder de basisjeugdhulp. Daarvoor gelden zwaardere landelijke eisen.

De scenario's zijn vergeleken op sturing op volume en kosten, rechtsgelijkheid, uitvoerbaarheid, aansluiting op de beoogde werkwijze en eenvoud. Juridische houdbaarheid, rechtsbescherming en het belang van het kind gelden als minimumeisen; Wetgevingswerken werkt de juridische toets uit in deelvraag drie. De scenario's kennen verschillende voordelen en uitvoeringslasten. Het rapport spreekt geen voorkeur uit: de politieke afweging valt buiten deze opdracht.

Afbakening maakt sturing mogelijk, maar begrenst het volume niet vanzelf
Een landelijke indeling maakt duidelijk welke hulp onder welke categorie valt. Daardoor kan per categorie worden geteld hoeveel hulp wordt geleverd en wat deze kost. Dat maakt een landelijke volumenorm mogelijk. De afbakening bepaalt wat wordt geteld, maar niet hoe hoog die norm moet zijn. Voor basisjeugdhulp ontbreekt een vergelijkbare teleenheid per zorgvorm. Om het gebruik daarvan zichtbaar te maken, zijn een uniform startmoment en registratie per jeugdige nodig. Pas wanneer ook die gegevens beschikbaar zijn, kan het totale gebruik van jeugdhulp worden bepaald en genormeerd.

Een afbakening leidt niet vanzelf tot minder geleverde hulp of lagere kosten. Daarvoor moet de basisjeugdhulp voldoende capaciteit en deskundigheid hebben, moeten alle wettelijke verwijzers dezelfde indeling toepassen en verschuivingen tussen beide categorieën worden gevolgd. Een daling van aanvullende jeugdhulp kan anders betekenen dat dezelfde hulp als basisjeugdhulp wordt geleverd. Vintura onderzoekt in deelopdracht 2 de gevolgen voor zorggebruik, kosten en prikkels.

De voorgestelde afbakening is te combineren met stevige lokale teams, collectieve hulp en flexibel werken. Consultatie van een specialist binnen basisjeugdhulp maakt het traject niet automatisch aanvullend. Als aanvullende hulp naast een basistraject wordt ingezet, geldt de beschikking voor de toegevoegde zorgvorm. De basisjeugdhulp en de vaste contactpersoon kunnen dan blijven, wat het afschalen ondersteunt. De scenario's verschillen in de ruimte die zij hiervoor bieden.

Voor een werkbare afbakening zijn landelijke, eenduidige omschrijvingen van zorgvormen nodig, evenals basisjeugdhulp die aan de gestelde eisen voldoet, passende registratie, afspraken met alle verwijzers en monitoring van verschuivingen. Afbakening kan zo bijdragen aan meer grip op het jeugdhulpstelsel. Daarnaast blijft het nodig om onnodige instroom te voorkomen, te stoppen met hulp die niet werkt en trajecten tijdig af te schalen.

2. Aanleiding

2.1. Waarom dit onderzoek
Het jeugdstelsel staat onder druk. Sinds de invoering van de Jeugdwet is het aantal jongeren dat jeugdhulp ontvangt fors gestegen, en de kosten stegen mee. Het Rijk, de VNG, aanbieders, professionals en cliëntenorganisaties hebben daarom in de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 afgesproken te werken aan betere en tijdig beschikbare hulp en aan een stelsel dat financieel houdbaar is.

De Jeugdwet legt de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp bij gemeenten, maar zegt niet waar die verantwoordelijkheid ophoudt. Gemeenten moeten voorzien in een toereikend aanbod van jeugdhulp en beoordelen per situatie of hulp nodig is. Wat jeugdhulp is, is niet gekaderd in de wet. Er is geen lijst van zorgvormen, geen norm voor het volume en geen ondergrens voor de ernst van een hulpvraag. Daardoor draagt de gemeente het financiële risico van elke uitbreiding van het aanbod en van elke verschuiving in wat ouders, scholen en professionals als hulpvraag zien.

Het wetsvoorstel reikwijdte Jeugdwet is één van de instrumenten uit de Hervormingsagenda om die opdracht aan gemeenten te begrenzen. Het brengt een onderscheid aan tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp. Basisjeugdhulp is vrij toegankelijk en wordt voor een deel door het lokale team geleverd. Voor aanvullende jeugdhulp is een beschikking nodig. Wat het wetsvoorstel vooralsnog openlaat, is welke hulp onder welke categorie valt. Dat is verklaarbaar: in een decentraal stelsel bestaan geen eenduidige omschrijvingen van jeugdhulp en geen landelijke standaarden waarop zo'n indeling kan worden gebaseerd.

Het ministerie van VWS heeft daarom extern onderzoek laten doen naar de mogelijkheid om de jeugdhulpplicht af te bakenen en zo ja, hoe die eruit kan zien.

2.2. De vraag van het ministerie van VWS
Het ministerie van VWS wil weten of aanvullende jeugdhulp zo kan worden gedefinieerd dat de totale jeugdhulp kan worden afgebakend. De hoofdvraag luidt in de opdrachtformulering:

Is het mogelijk om en zo ja, welke mogelijkheden zijn er om te definiëren wat aanvullende jeugdhulp (zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel reikwijdte Jeugdwet) is/bevat op een dusdanige manier dat de totale jeugdhulp is af te bakenen? Denk aan benodigde criteria, de relatie tot hulp die lokaal wordt geboden, cliëntprofielen, deskundigheid van de hulpverlener, zorgvormen, ernst, type of zwaarte of complexiteit van hulpvraag etc.

De opdrachtformulering voegt daaraan toe dat het onderzoek gaat over de (on)mogelijkheden van afbakening an sich. Het ministerie van VWS heeft de hoofdvraag verdeeld in drie deelvragen en die uitgezet bij drie bureaus: EHdK, Vintura en Wetgevingswerken. De deelvragen hieronder zijn letterlijk overgenomen uit de opdrachtformulering.

Deelvraag 1, EHdK
Kan een helder onderscheid gemaakt worden tussen basishulp en aanvullende hulp en zo ja, op basis van welke criteria?

- *Zodat uiteindelijk ook een norm voor het volume kan worden gesteld.*
- *Kijkend naar de andere zorgstelsels, in combinatie met de wijze van toeleiding.*
- *Rekening houdend met de wens tot collectiveren van lichtere zorgvormen en het flexibel werken in, met en rondom stevige lokale teams.*
- *Kan een inhoudelijke afbakening van individuele aanspraak leiden tot minder geleverde zorg en/of lagere kosten, en zo ja, onder welke voorwaarden wel en niet? Is dit in de praktijk haalbaar, mede gelet op de aard van de jeugdhulp (hulpvragen zijn contextafhankelijk, risico op herlabeling en substitutie naar hulpvragen die wel binnen de afbakening vallen, zeker als daar nu wachtlijsten zijn) en op de huidige stand van de praktijk, wetenschap, professionele standaarden en veldnormen?*

Deelvraag 2, Vintura

Is het mogelijk dat een inhoudelijke afbakening van jeugdhulp leidt tot minder geleverde zorg/kosten en, zo ja, onder welke voorwaarden wel/niet? Is dit haalbaar in de praktijk?

Deelvraag 3, Wetgevingswerken
Hoe kunnen de uitkomsten mogelijk vertaald worden naar wet- en regelgeving? Hoe verhoudt de afbakening zich tot de plicht van gemeenten om te voorzien in een toereikend aanbod van jeugdhulp (de jeugdhulpplicht, artikel 2.3 en artikel 2.6, eerste lid, onder a, van de Jeugdwet)?

Elk bureau levert een rapportage op waarin de eigen deelvraag wordt beantwoord. Daarnaast leveren de drie bureaus samen een overkoepelend document op. Dat document verbindt de bevindingen uit de drie deelonderzoeken, beantwoordt de hoofdvraag en benoemt wat de uitkomsten betekenen voor het wetsvoorstel.

Dit rapport beantwoordt deelvraag 1. Het geeft het inhoudelijke fundament: de mogelijkheden waarop je kunt afbakenen, de criteria waarlangs die mogelijkheden zijn gewogen en een eerste toets op de praktische haalbaarheid. Dit rapport is dus één van de drie onderliggende uitwerkingen en is bedoeld om samen met dat overkoepelende document te worden gelezen.

De vierde subvraag bij deelvraag 1 overlapt met deelvraag 2. Wij beantwoorden die vraag vanuit de inhoud en de uitvoering: is de afbakening in de praktijk toepasbaar, onder welke voorwaarden blijft zij werken en welke risico's zijn er op herlabeling en substitutie? Vintura onderzoekt de gevolgen voor zorggebruik, kosten en prikkels in het stelsel.

De antwoorden op de deelvragen en het overkoepelende document bieden het ministerie van VWS een basis voor keuzes over het wetsvoorstel. Een uitgewerkt advies over welk scenario voor het jeugdstelsel wenselijk is, valt buiten deze opdracht.

2.3. Wat buiten dit onderzoek valt

Dit onderzoek gaat over het onderscheid tussen jeugdhulp zonder beschikking en jeugdhulp waarvoor een beschikking nodig is. In de expertgesprekken en de klankbordgroep kwamen ook vragen aan de orde over de organisatie, inkoop en beschikbaarheid van hulp. Hieronder lichten we toe hoe die vragen zich tot de onderzoeksvraag verhouden en welke keuzes buiten deze opdracht vallen.

Wie levert de hulp en op welke schaal wordt die georganiseerd en ingekocht? De afbakening bepaalt niet welk aanbod het lokale team zelf levert en welk aanbod lokaal, regionaal of landelijk wordt ingekocht. Een gecontracteerde aanbieder kan ook basisjeugdhulp zonder beschikking leveren; paragraaf 4.1 licht dit toe. De schaal van inkoop is geen geschikte maatstaf voor de beschikkingsplicht. Dezelfde ambulante gezinsbegeleiding kan in de ene regio regionaal en in de andere lokaal zijn ingekocht. Als de indeling daarvan afhangt, verschilt zij per regio en kan zij na elke inkoopronde veranderen. Hoofdstuk 9 benoemt wel de voorwaarden voor passende inkoop en continuïteit van hulp.

Kan hoe vaak een zorgvorm wordt ingezet bepalen of die basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is? Dat biedt geen stabiele maatstaf. Als veelgebruikte hulp automatisch basisjeugdhulp wordt, verandert de indeling zodra het gebruik toe- of afneemt. De grens beweegt dan mee met het volume waarop zij juist sturing mogelijk moet maken. Hoe vaak hulp voorkomt, kan relevant zijn voor de organisatie en inkoop, maar bepaalt niet of een beschikking nodig is.

Waarom nemen we niet de indeling over uit de AMvB bij de Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg? Die maatregel bepaalt welke hulp vanwege schaarste op een hoger schaalniveau moet worden ingekocht om voldoende aanbod te garanderen. Zij regelt daarmee een inkoopverplichting voor gemeenten. Dit onderzoek bepaalt voor welke hulp een individueel besluit nodig is. Die twee indelingen hoeven niet samen te vallen: hulp kan schaars zijn zonder dat een beschikking nodig is, en omgekeerd. Bovendien gebruikt de AMvB een ruimer begrip van zorgvorm dan dit rapport, waarin de geleverde hulp en de leveringssituatie samen de zorgvorm bepalen. De standaardisatie van zorgvormen in het kader van de AMvB is wel relevant. Voor een landelijke afbakening zijn uniforme omschrijvingen nodig. Die ontbreken nu. Zonder een gemeenschappelijk

begrippenkader kan de indeling niet overal op dezelfde manier worden toegepast. Paragraaf 6.6 werkt deze voorwaarde uit.

Wie krijgt voorrang als niet alle benodigde hulp tegelijk beschikbaar is? De afbakening bepaalt alleen of een beschikking nodig is. Zij bepaalt niet wie bij schaarse capaciteit als eerste hulp ontvangt. Prioritering vraagt afzonderlijke keuzes en valt buiten deze opdracht. Hetzelfde geldt voor de hoogte van een volumenorm en de verdeling van beschikbare middelen. Paragraaf 8.6 beschrijft welke keuzes na de afbakening nog moeten worden gemaakt.

Hoe verhoudt dit onderzoek zich tot het traject macrobeheersing? Parallel aan dit onderzoek loopt het traject macrobeheersing. Dat traject onderzoekt de inrichting van het stelsel breder en neemt de conceptwettekst Reikwijdte niet als vast kader. Twee vragen uit dat traject, wie de basishulp uitvoert en op welke schaal hulp wordt ingekocht, vallen buiten deze deelopdracht. De derde vraag is wat het aanvullende aanbod kan toevoegen aan de hulp van een lokaal team. Dit rapport behandelt hoe specialistische consultatie en aanvullende hulp naast een basistraject samengaan met de afbakening. Consultatie maakt basisjeugdhulp niet automatisch aanvullend. Als een aanvullende zorgvorm wordt ingezet, kan daarvoor een beschikking worden afgegeven terwijl de basisjeugdhulp doorloopt. Paragrafen 4.1 en 8.4 werken dit uit. De precieze inrichting en bekostiging van dat aanbod worden hier niet bepaald.

Bij vergelijking van de trajecten is ook het verschil in begrippen van belang. In dit rapport is basisjeugdhulp de hulp waarvoor geen beschikking nodig is, ongeacht de uitvoerder of het schaalniveau. In het traject macrobeheersing wordt het begrip basishulp anders gebruikt. Aanbod dat daar aanvullend wordt genoemd omdat het buiten het lokale team is georganiseerd, is daarom niet vanzelf aanvullende jeugdhulp in de betekenis van dit rapport.

Welke hulp blijft onder de gemeentelijke jeugdhulpplicht vallen? Dat is een andere vraag dan het onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp. Beide categorieën betreffen jeugdhulp. Dit rapport bepaalt niet welke hulp buiten de Jeugdwet moet vallen of in hoeverre de gemeentelijke jeugdhulpplicht moet worden beperkt. Wetgevingswerken onderzoekt in deelvraag 3 hoe de uitkomsten kunnen worden vertaald naar wet- en regelgeving en hoe de afbakening zich verhoudt tot die plicht.

2.4. Aanpak en proces

Het deelonderzoek Afbakening jeugdhulp liep van juni tot en met augustus 2026 en bestond uit vier stappen.

- **Documentanalyse.** Tijdens de eerste stap zijn de conceptwettekst reikwijdte Jeugdwet en de memorie van toelichting geanalyseerd, samen met de Hervormingsagenda, de uitvoeringstoets van de VNG, de reacties uit de internetconsultatie, het rapport Groeipijn van de deskundigencommissie en het proefschrift Boemerangbeleid van Sharon Stellaard (2023). Daarnaast is verkend hoe vergelijkbare grenzen elders in het Nederlandse zorgstelsel zijn getrokken: in de AWBZ, de Wlz, de Zorgverzekeringswet, de ggz en de Wmo 2015.
- **Conceptueel model.** Op basis daarvan is in beeld gebracht op welke manieren een grens kan worden getrokken, waar per casus kan worden gekeken, welke scenario's daaruit volgen en langs welke criteria die scenario’s kunnen worden gewogen.
- **Zes expertgesprekken.** Voor het onderzoek is gesproken met betrokkenen die vanuit verschillende perspectieven zicht hebben op dit vraagstuk: vanuit de uitvoering, gemeenten en het stelsel als geheel. Aan hen zijn de mogelijkheden voor afbakening voorgelegd en hen is gevraagd of die wenselijk en uitvoerbaar zijn. De scenario's zijn mede op basis van deze gesprekken opgesteld.
- **Klankbordgroep.** Tot slot zijn de uitwerkingen getoetst in de klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van VWS, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Jeugdinstituut (schriftelijk), BGZJ en de drie adviesbureaus Wetgevingswerken, Vintura en EHdK. De klankbordgroep is eenmaal bijeengekomen en heeft de uitwerkingen van de drie deelvragen besproken. De reacties zijn in dit rapport verwerkt.

Met Vintura en Wetgevingswerken is het gehele traject nauw afgestemd en samengewerkt. Wekelijks spraken de drie bureaus met het ministerie van VWS. Daarnaast stemden de drie bureaus wekelijks onderling af tijdens

een afstemmingsoverleg. Tijdens dit overleg zijn tussenproducten gedeeld en keuzes besproken die de afzonderlijke deelvragen overstijgen.

2.5. Leeswijzer
De managementsamenvatting bevat de belangrijkste bevindingen en conclusies van het onderzoek. De rest van de rapportage is als volgt opgebouwd:

- *Wat buiten dit onderzoek* valt beschrijft welke aanpalende vraagstukken tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen, waarom deze buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen en daarom niet worden beantwoord.
- *Achtergrond* beschrijft de aanleiding voor het vraagstuk over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht en de ontwikkelingen die tot deze onderzoeksopdracht hebben geleid. Dit hoofdstuk geeft de feitelijke context en bevat geen conclusies.
- *Afbakening en rechtsbescherming* beschrijft hoe het wetsvoorstel onderscheid maakt tussen drie vormen van jeugdhulp en hoe de toegang daartoe is geregeld. Vervolgens wordt uiteengezet wat dit onderscheid betekent voor de rechtsbescherming van jeugdigen en ouders en op welke manieren rechtsbescherming kan worden geborgd wanneer geen beschikking wordt afgegeven.
- *Probleemdefinitie* beschrijft welk probleem de opdrachtgever met een afbakening wil oplossen, welke mogelijke oorzaken en oplossingsrichtingen buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen en aan welke doelen een afbakening moet bijdragen.
- *M*ogelijkheden *van afbakenen* brengt in kaart op basis van welke kenmerken jeugdhulp op stelselniveau kan worden afgebakend en welke kenmerken op casusniveau relevant kunnen zijn. Daarnaast worden lessen getrokken uit eerdere afbakeningen binnen het zorgstelsel.
- *Wegingscriteria* beschrijft de criteria aan de hand waarvan de mogelijke afbakeningen worden beoordeeld en de bronnen waarop deze criteria zijn gebaseerd. Ook wordt toegelicht welke aspecten niet als criterium zijn meegenomen en waarom.
- *Waar ligt de grens* werkt drie mogelijke scenario's voor de afbakening uit. Per scenario wordt beschreven waar de grens ligt, welke eisen dit stelt aan de basisjeugdhulp en hoe de afbakening uitwerkt in voorbeeldcasussen. Vervolgens worden de drie scenario's beoordeeld aan de hand van de wegingscriteria.
- *Randvoorwaarden* beschrijft aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om een landelijke afbakening in de praktijk uitvoerbaar en houdbaar te maken. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de eisen aan beoordelaars, de inkoop, het monitoren van verschuivingen en het periodiek herzien van de afbakening.
- *Beantwoording deelvraag EHdK* geeft een beknopt antwoord op deelvraag 1 en de vier onderdelen daarvan.

Bijlage 1 werkt het weegkader voor scenario 2 nader uit. De bijlage beschrijft welke criteria worden gebruikt om individuele casussen te beoordelen, welke lessen kunnen worden getrokken uit vergelijkbare afwegingskaders elders in het zorgstelsel en welke ontwerpregels daaruit volgen.

3. Achtergrond en context

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen die hebben geleid tot het vraagstuk over de reikwijdte van de Jeugdwet. Ook wordt toegelicht wat het wetsvoorstel reikwijdte Jeugdwet regelt en welke keuzes nog openstaan. Het hoofdstuk geeft de feitelijke context en bevat geen conclusies.

3.1. Reikwijdte in historisch perspectief

De vraag hoe de reikwijdte van jeugdhulp kan worden begrensd, speelt al langer. Vóór 2005 was de zorg voor jeugd verdeeld over verschillende stelsels, elk met een eigen financiering en toegangsroute. Een hulpvraag kon onder meerdere stelsels vallen. Daardoor konden partijen kosten en verantwoordelijkheden op elkaar afwentelen. Dit was een van de redenen om de jeugdzorg onder één wet te brengen.

De Wet op de jeugdzorg uit 2005 bundelde de provinciale jeugdzorg en introduceerde een recht op jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg was verantwoordelijk voor de centrale toegang en bepaalde per jeugdige in een indicatiebesluit welke zorg nodig was. De aanspraak op zorg werd daarmee per zorgvorm vastgelegd. Uit evaluaties en de parlementaire behandeling van de latere Jeugdwet blijkt dat de indicatiestelling bureaucratisch werd, partijen kosten en verantwoordelijkheden tussen domeinen bleven afwentelen en het gebruik van jeugdzorg toenam. [BRON: evaluaties en parlementaire behandeling Jeugdwet.]

Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 veranderde dit ingrijpend. De wet bracht alle vormen van jeugdhulp samen en legde de verantwoordelijkheid bij gemeenten. De individuele aanspraak per zorgvorm werd vervangen door een jeugdhulpplicht, met een onderscheid tussen vrij toegankelijke en individuele voorzieningen. Gemeenten bepaalden zelf welke hulp onder beide categorieën viel. De doelen waren samenhangende hulp dichtbij het gezin, meer ruimte voor professionals, minder medicalisering en beheersing van de kosten. De evaluatie van de Jeugdwet uit 2018 stelde vast dat deze doelen niet werden behaald.

Het gebruik van jeugdzorg bleef na 2015 stijgen. In 2015 ontvingen 380 duizend jongeren tot 23 jaar jeugdzorg, oftewel 8,5 procent. In 2024 waren dat 481 duizend jongeren, oftewel 10,8 procent. De stijging betreft vooral jeugdhulp zonder verblijf: ambulante hulpvormen die het grootste deel van het gebruik en de kosten uitmaken. Over 2025 meldt het CBS voor het eerst sinds 2015 een daling, naar 477 duizend jongeren. Deze cijfers zijn voorlopig; het CBS verwacht dat het definitieve aantal hoger zal uitvallen. Op basis van één jaar kan bovendien nog niet worden vastgesteld of sprake is van een trendbreuk. [BRON: CBS, Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2025]

De reikwijdte van de jeugdzorg is dus op verschillende manieren begrensd: eerst via indicatiebesluiten en later via een jeugdhulpplicht waarbij gemeenten zelf de hulpbehoefte beoordelen. In beide perioden nam het gebruik van jeugdzorg toe.

3.2. De Hervormingsagenda en het advies van de deskundigencommissie

De groei van het jeugdhulpgebruik en de financiële druk waren aanleiding voor de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, die in juni 2023 is vastgesteld. De betrokken partijen vormen samen de vijfhoek: het Rijk, de VNG, aanbieders, professionals en cliëntenorganisaties. De agenda heeft twee doelen: betere en tijdig beschikbare hulp en een financieel houdbaar stelsel. Aan het tweede doel is een structurele besparingsopgave van een miljard euro verbonden. Na het advies van de deskundigencommissie is het tijdpad voor deze besparing aangepast. De volledige besparing hoeft daardoor pas vanaf 2028 te zijn gerealiseerd. Het kabinet heeft daarnaast als doel genoemd dat in 2028 maximaal één op de tien jongeren jeugdhulp gebruikt, tegenover één op de zeven. De agenda benoemt het begrenzen van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht als een van de instrumenten. [BRON: Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028.]

Om de uitvoering van de Hervormingsagenda te volgen, is een onafhankelijke deskundigencommissie ingesteld onder voorzitterschap van Tamara van Ark. De commissie bracht op 30 januari 2025 haar eerste advies uit, met de titel Groeipijn. Haar opdracht was een zwaarwegend advies te geven over de uitvoering van de maatregelen uit de Hervormingsagenda, mede in relatie tot de ontwikkeling van de uitgaven.

De commissie is kritisch over de gekozen aanpak. Volgens haar richt de Hervormingsagenda zich te veel op het anders organiseren van jeugdzorg. Zij acht de agenda noodzakelijk, maar onvoldoende om de problemen

op te lossen. De commissie heeft onvoldoende vertrouwen dat de huidige aanpak en de verdeling van financiële risico's tussen Rijk en gemeenten tot de beoogde resultaten zullen leiden. Om de instroom te beperken, is volgens haar een bredere inzet nodig dan de maatregelen uit de Hervormingsagenda. Op aandringen van de commissie hebben de vijfhoekpartners de opvolging van het advies uitgewerkt in een routekaart, die in januari 2026 is gepubliceerd. Een tweede advies wordt begin 2027 verwacht. [BRON: Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd, Groeipijn, 30 januari 2025; Routekaart vijfhoek, januari 2026.]

3.3. Afbakening in het Nederlandse zorgstelsel
Ook elders in het Nederlandse zorgstelsel wordt zorg afgebakend. Binnen de AWBZ, de Wlz, de Zorgverzekeringswet, de geestelijke gezondheidszorg en de Wmo zijn grenzen gesteld en in de loop van de tijd aangepast. De gevolgen van die grenzen verschillen per stelsel.

Een afbakening kan bepalen:

- wie de zorg betaalt en onder welk stelsel deze valt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de grens tussen de Wlz en de Zorgverzekeringswet en voor de overheveling van de functie begeleiding van de AWBZ naar de Wmo in 2015;
- of de cliënt zelf een deel van de kosten betaalt. De Zorgverzekeringswet kent een eigen risico; de Wlz en de Wmo kennen een eigen bijdrage;
- of de cliënt een afdwingbaar recht heeft en welke rechtsbescherming daarbij hoort. Voor een maatwerkvoorziening in de Wmo wordt een beschikking afgegeven; voor een algemene voorziening niet;
- welke toegangsroute geldt. Voor gespecialiseerde ggz is een verwijzing nodig, voor de Wlz een indicatie van het CIZ en voor gesloten jeugdhulp een machtiging van de kinderrechter;
- welke eisen gelden voor het aanbod, bijvoorbeeld aan contractering, beschikbaarheid en tarieven;
- of het mogelijk is normen te stellen voor het volume en dit te begroten. Daarvoor moet de afbakening overal op dezelfde manier worden toegepast.

Of een afbakening in de praktijk standhoudt, hangt af van de context en de gevolgen die eraan worden verbonden. Een stabiele populatie, een objectiveerbare zorgbehoefte, landelijke besluitvorming over het verzekerde pakket en financiële prikkels die het gebruik beperken, dragen daaraan bij. In de Wlz is de behoefte aan permanent toezicht blijvend en objectiveerbaar, toetst het CIZ de toegang centraal en geldt een eigen bijdrage. In de Zorgverzekeringswet duidt Zorginstituut Nederland het verzekerde pakket en beperkt het eigen risico het gebruik.

In de jeugdhulp ontbreken deze voorwaarden grotendeels. De populatie verandert en de hulpvraag hangt af van de situatie van de jeugdige en het gezin. Er is geen landelijke partij die vaststelt welke hulp tot de jeugdhulp behoort, en er geldt geen eigen bijdrage of eigen risico. Gemeenten dragen het financiële risico, kopen het aanbod in en organiseren de toegang. Daardoor zijn er in de jeugdhulp minder landelijke kaders en financiële prikkels die een afbakening ondersteunen dan in de andere genoemde stelsels.

Het wetsvoorstel verbindt aan het onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp de vraag of een beschikking nodig is. Het volgende hoofdstuk beschrijft wat dit betekent voor de rechtspositie van jeugdigen en ouders. Het traject macrobeheersing kan hieraan gevolgen verbinden voor sturing, financiering en toezicht. De afbakening bepaalt dan ook voor welke hulp normen en begrotingen worden opgesteld. Hoofdstuk 6 bespreekt op basis van welke kenmerken deze grens kan worden bepaald.

3.4. Stevige lokale teams, collectiveren en flexibel werken
De Hervormingsagenda bevat drie samenhangende afspraken die relevant zijn voor dit onderzoek: stevige lokale teams, het collectiveren van lichtere zorgvormen en flexibel werken. Deze afspraken bepalen hoe lichtere hulp wordt georganiseerd en stellen daarmee ook eisen aan de afbakening.

Stevige lokale teams. De Hervormingsagenda beschrijft de kenmerken van een stevig lokaal team; deze worden nader uitgewerkt in een convenant. Het gaat onder meer om een multidisciplinair team met ontwikkelingspsychologische expertise, een vast aanspreekpunt voor het gezin en een brede analyse van de

situatie, vastgelegd in een gezinsplan. Het team kan specialistische kennis inschakelen voor consultatie of een hulptraject. Ook levert het zelf hulp, die zowel licht als zwaarder en zowel kortdurend als langdurig kan zijn. Langdurige lichte hulp wordt expliciet als voorbeeld genoemd. Dit is relevant voor de eisen aan de basisjeugdhulp die later in dit rapport aan de orde komen. Alle vijfhoekpartners hebben zich aan deze afspraken verbonden. De afspraken zijn nog niet wettelijk vastgelegd; het wetsvoorstel stelt lokale teams wel verplicht. [BRON: Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, paragrafen 2.3 en 2.3.1; convenant Stevige lokale teams en Richtinggevend Kader.]

Collectiveren van lichtere zorgvormen. De Hervormingsagenda bepaalt dat veelvoorkomende lichte ambulante hulp zoveel mogelijk vrij toegankelijk en in groepen wordt aangeboden. Een lichte toets kan voldoende zijn om deze hulp in te zetten; een beschikking is dan niet nodig. Hulp van het lokale team wordt genoemd als een veelvoorkomende invulling hiervan. Daarnaast wordt aangescherpt dat een passende vrij toegankelijke voorziening voorrang heeft op een niet vrij toegankelijke voorziening. Als voorbeelden worden collectieve ondersteuning op school en individuele ondersteuning door een stevig lokaal team genoemd. In de afspraken over onderwijs en opvang staat expliciet dat groepsgerichte voorzieningen de voorkeur hebben boven een individuele aanpak. [BRON: Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, paragrafen 2.1.6, 2.1.7 en 2.2.2.]

Flexibel werken in, met en rondom de lokale teams. Als specialistische kennis nodig is, wordt deze binnen het traject van het lokale team ingezet. Een specialist adviseert of werkt tijdelijk mee, zodat de hulp aan het gezin kan worden voortgezet zonder de casus over te dragen. Het Nederlands Jeugdinstituut beschrijft deze werkwijze in zijn advies over de essentiële functies: professionals brengen hun expertise naar de omgeving van het gezin en vormen bij complexe vraagstukken tijdelijke teams rond het gezin.

3.5. Wat het wetsvoorstel regelt

Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste bepalingen uit de conceptwettekst reikwijdte Jeugdwet. Deze vormen het vertrekpunt voor de rest van het rapport. We gaan uit van de aangepaste versie van het voorstel, waarin het lokale team na onderzoek basisjeugdhulp verleent zonder beschikking.

Twee soorten jeugdhulp met verschillende toegangsvoorwaarden. Het wetsvoorstel onderscheidt basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp. Basisjeugdhulp is toegankelijk zonder beschikking. Voor aanvullende jeugdhulp is een besluit van de gemeente of een rechterlijke uitspraak nodig. De gemeente legt in de verordening vast welke hulp als basisjeugdhulp en welke als aanvullende jeugdhulp wordt aangeboden. Volgens de toelichting kan een gemeente bijvoorbeeld alle jeugd-ggz als aanvullende jeugdhulp aanmerken, maar ook een beperkt aantal gesprekken vrij toegankelijk aanbieden.

Preventie en basisjeugdhulp hebben voorrang. Aanvullende jeugdhulp wordt ingezet als preventie of basisjeugdhulp de problemen niet kan verminderen, stabiliseren of opheffen. Dit betekent niet dat eerst preventie of basisjeugdhulp moet worden geprobeerd. Als de problematiek daarom vraagt, kan direct aanvullende jeugdhulp worden ingezet. Het voorstel bepaalt daarnaast dat zowel basisjeugdhulp als aanvullende jeugdhulp waar mogelijk in groepen wordt aangeboden. Individuele hulp wordt alleen ingezet als een groepsaanbod niet mogelijk is.

Een scherper afwegingskader voor aanvullende jeugdhulp. Het voorstel omschrijft landelijk wat onder eigen kracht wordt verstaan en welke factoren de gemeente bij de toekenning van aanvullende jeugdhulp meeweegt. Daaronder valt wat van ouders en hun sociale omgeving mag worden verwacht. De gemeente werkt deze factoren uit in de verordening. Ook wordt periodiek opnieuw beoordeeld of de ingezette aanvullende jeugdhulp nog nodig en passend is.

Elke gemeente heeft een lokaal team met drie wettelijke taken. Het college moet een lokaal team belasten met het laagdrempelig geven van informatie en advies, het toeleiden naar passende basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp en het verlenen van basisjeugdhulp. Het college is verantwoordelijk voor de deskundigheid van het team. Het voorstel biedt de mogelijkheid om hierover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Ook kunnen nadere regels worden gesteld over het laagdrempelig en herkenbaar aanbieden van basisjeugdhulp.

Het lokale team levert een deel van de basisjeugdhulp. De wettekst bepaalt niet welke basisjeugdhulp het team zelf moet leveren. Gemeenten kiezen welk deel het team uitvoert en welk deel gecontracteerde of gesubsidieerde aanbieders leveren. Zij kunnen ook veelvoorkomende aanvullende jeugdhulp binnen het team aanbieden. Voor die hulp blijft een beschikking verplicht. Het college maakt op toegankelijke wijze bekend welke hulp het team zelf verleent en welke hulp is gecontracteerd of gesubsidieerd.

Meer gemeentelijke regie op andere verwijsroutes. Huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten maken wederkerige afspraken met de gemeente over verwijzingen. Zij verwijzen naar het lokale team of naar gecontracteerd of gesubsidieerd aanbod. Op termijn, wanneer de lokale teams voldoende stevig zijn, verwijzen zij alleen nog naar het lokale team. De arts bepaalt dan dat jeugdhulp nodig is; het lokale team bepaalt welke vorm van hulp wordt ingezet. Voor gecertificeerde instellingen wordt de verplichting tot overleg aangescherpt. Ook moeten zij gecontracteerd of gesubsidieerd aanbod inzetten.

Sturing op duur en kosten via de verordening en de inkoop. Gemeenten moeten in hun verordening regels opnemen over de duur van aanvullende jeugdhulptrajecten en over het volgen van die duur tijdens de looptijd van een contract of subsidie. Daarnaast moeten zij regels stellen om de kosten van aanvullende jeugdhulp beheersbaar te houden. Daarbij horen afspraken over de inzet of voortzetting van hulp waarvan de kosten boven een door de gemeente vastgesteld drempelbedrag uitkomen. De bestaande eisen aan een reële prijs en de continuïteit van hulp blijven gelden.

4. Afbakening: basisjeugdhulp, aanvullende jeugdhulp en rechtsbescherming

Dit hoofdstuk beschrijft de begrippen die in dit rapport worden gebruikt en de juridische betekenis van het onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp. Dit onderscheid bepaalt of voor de hulp een besluit van de gemeente nodig is. Aan dat besluit is de rechtsbescherming van jeugdigen en ouders verbonden.

4.1. De begrippen

Het wetsvoorstel onderscheidt drie soorten hulp. Dit rapport gebruikt dezelfde begrippen.

- **Overige voorzieningen.** Vrij toegankelijke voorzieningen binnen de Jeugdwet, zoals jongerenwerk, een inloopspreekuur of een oudertraining. Een gezin kan hiervan gebruikmaken zonder individueel onderzoek en zonder besluit. Aanmelden is voldoende.
- **Basisjeugdhulp.** Hulp die een professional biedt na individueel onderzoek naar de behoeften van het gezin, zonder de toekenning in een beschikking vast te leggen. Als basisjeugdhulp toereikend is, wordt geen aanvullende jeugdhulp ingezet. Dit betekent niet dat eerst basisjeugdhulp moet worden geprobeerd: als de situatie daarom vraagt, kan direct aanvullende jeugdhulp worden ingezet.
- **Aanvullende jeugdhulp.** Zwaardere, vaak gespecialiseerde hulp die wordt ingezet wanneer basisjeugdhulp niet toereikend is. Een professional beoordeelt welke hulp nodig is; de gemeente legt de toekenning vast in een besluit.

Alle drie de vormen van hulp worden door de gemeente gefinancierd. Met basisjeugdhulp bedoelt dit rapport hulp zonder beschikking, ongeacht of het lokale team of een gecontracteerde aanbieder deze levert.

Bij zowel basisjeugdhulp als aanvullende jeugdhulp wordt per gezin beoordeeld welke hulp nodig is. Een verwijzer verheldert de hulpvraag, onderzoekt de situatie en bepaalt welke hulp passend is. Vervolgens wordt vastgesteld of voor die hulp een beschikking nodig is. Een individuele beoordeling leidt dus niet automatisch tot aanvullende jeugdhulp: ook basisjeugdhulp kan het resultaat zijn, zonder dat een beschikking wordt afgegeven.

Consultatie valt buiten dit onderscheid. Als een specialist een professional in de basisjeugdhulp adviseert of coacht, verleent de specialist zelf geen hulp aan de jeugdige. Voor die consultatie hoeft daarom geen hulp te worden toegekend en is geen beschikking nodig. Het gezin ontvangt de hulp van de professional in de basisjeugdhulp, bijvoorbeeld begeleiding in de eigen leefomgeving. Werkt de specialist rechtstreeks met de jeugdige of de ouders, dan verleent deze wel hulp. Daarvoor geldt hetzelfde onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp als voor andere hulp.

Dit onderscheid is extra relevant als aanbieders van aanvullende jeugdhulp de opdracht krijgen professionals in de basisjeugdhulp te adviseren. Specialistische expertise kan dan binnen het bestaande traject worden ingezet, zonder de casus over te dragen. Bij deze werkwijze moeten drie onderwerpen afzonderlijk worden geregeld; de afbakening zelf geeft daarop geen antwoord.

- **Vastlegging.** Consultatie is geen afzonderlijke zorgvorm. De inzet moet worden geregistreerd bij het traject waarin de expertise wordt gebruikt, zodat zichtbaar is hoeveel specialistische expertise binnen de basisjeugdhulp wordt ingezet. Paragraaf 8.6 beschrijft wat dit betekent voor het tellen van trajecten.
- **Scheiding tussen adviseren en besluiten.** Een aanbieder die adviseert over de hulpbehoefte van een gezin en de aanvullende hulp zelf levert, heeft belang bij de uitkomst van dat advies. Het advies ondersteunt daarom het oordeel van de professional die de hulp verleent; de gemeente neemt het besluit over de beschikking.
- **Bekostiging.** Consultatie kan niet per jeugdige worden afgerekend en vraagt daarom om afzonderlijke afspraken over vergoeding in de contracten. Als alleen geleverde hulptrajecten worden betaald, heeft een aanbieder een financieel belang bij het overnemen van een casus in plaats van het adviseren van de betrokken professional.

5. Probleemdefinitie en opgave

Dit hoofdstuk beschrijft welk probleem de afbakening moet oplossen, in hoeverre de afbakening dit probleem kan beïnvloeden en aan welke doelen zij moet bijdragen. Vervolgens worden de eisen aan een bruikbare afbakening uitgewerkt. Hoofdstuk 6 beoordeelt de mogelijke indelingen aan de hand van deze eisen.

5.1. Probleemdefinitie

Het gebruik van jeugdhulp is hoog en is sinds 2015 gestegen, zoals hoofdstuk 3 beschrijft. Een hoog gebruik is op zichzelf geen probleem. Rijk en gemeenten beschouwen dit wel als een probleem, om zowel financiële als inhoudelijke redenen.

De financiële reden betreft de houdbaarheid van het stelsel. In de Hervormingsagenda is een structurele besparing van een miljard euro afgesproken; het regeerakkoord voegt daaraan een eigen taakstelling toe. Het kabinet heeft daarnaast als doel genoemd dat in 2028 maximaal één op de tien jongeren tot 18 jaar jeugdhulp gebruikt.

De inhoudelijke reden is dat meer hulp niet automatisch tot betere resultaten leidt. Niet elke opvoedvraag vraagt om professionele hulp; die hulp kan een gewone ontwikkeling ook belemmeren. Het wetsvoorstel neemt daarom ontzorgen, normaliseren en demedicaliseren als uitgangspunt. Ook de schaarste aan personeel speelt een rol: inzet voor de ene jeugdige beperkt de beschikbare hulp voor een andere.

Deze probleemstelling vormt het vertrekpunt van ons onderzoek. Hoofdstuk 10 beantwoordt subvraag d: kan afbakening leiden tot minder geleverde hulp en lagere kosten? De verwachte besparing is geen criterium voor de beoordeling van de scenario's, omdat de financiële effecten in deelopdracht 2 worden onderzocht.
Het tweede deel van het probleem betreft de inrichting van het stelsel. De Jeugdwet omschrijft jeugdhulp ruim en bepaalt niet waar de verantwoordelijkheid van gemeenten eindigt. Een indeling van zorgvormen, een volumenorm en een ondergrens voor de ernst van een hulpvraag ontbreken. Het wetsvoorstel introduceert een onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp, maar bepaalt niet welke hulp onder beide categorieën valt.

Door deze combinatie kan geen bovengrens worden gesteld aan de omvang van het stelsel. Om te bepalen hoeveel hulp maximaal wordt geleverd, zijn categorieën nodig die overal hetzelfde betekenen. Zonder zulke categorieën ontbreken de voorwaarden om het volume te normeren, te begroten en gericht bij te sturen; het gebruik kan dan alleen achteraf worden gevolgd. Als ouders, scholen en professionals meer situaties als hulpvraag beschouwen, draagt de gemeente het financiële risico van de daaruit voortvloeiende hulp.

Het probleem en het gekozen middel moeten afzonderlijk worden beoordeeld. Het wetsvoorstel stelt regels over de toeleiding, het afwegingskader en de taken van lokale teams. Het bevordert dat hulp zo licht mogelijk en zo zwaar als nodig wordt ingezet. Dit onderzoek betreft één onderdeel daarvan: kan inhoudelijk worden bepaald welke hulp basisjeugdhulp is en welke aanvullende jeugdhulp?

5.2. Wat de afbakening kan beïnvloeden en wat niet

Het jeugdhulpgebruik kan op verschillende manieren worden beïnvloed. Afbakening is daarvan één. De eerste twee hieronder beschreven mogelijkheden vallen buiten dit onderzoek en kunnen eerder meer effect hebben dan afbakening. Dit is relevant voor de verwachtingen over wat de afbakening kan opleveren. De derde mogelijkheid houdt wel verband met de afbakening.

Voorkomen dat een kind jeugdhulp nodig heeft. Dit is de meest effectieve mogelijkheid. Een sterke pedagogische basis, onderwijs, normaliseren en demedicaliseren en een lokaal team dat problemen vroegtijdig met lichte hulp aanpakt, kunnen hieraan bijdragen. Afbakening betreft de indeling van hulp die al wordt overwogen en gaat niet over het voorkomen van hulpvragen.

Stoppen met hulp waarvan bekend is dat die niet werkt. Hiervoor moet worden vastgesteld welke hulp effectief is, op basis van de stand van wetenschap en praktijk. Dat vraagt om landelijke normen voor werkzame hulp en een landelijke partij die deze vaststelt. Hoofdstuk 6 bespreekt hoe zulke normen de afbakening kunnen aanvullen. De afbakening zelf doet geen uitspraak over de effectiviteit van hulp.

Tijdig afschalen en afronden van lopende hulp. Een aanzienlijk deel van het gebruik betreft trajecten die langer doorlopen dan nodig. Tijdig afschalen hangt vooral af van professioneel handelen, evaluatie en bekostiging. De afbakening bepaalt dit niet, maar is wel relevant. Het wetsvoorstel verplicht gemeenten regels te stellen over de duur van aanvullende jeugdhulptrajecten en het volgen daarvan. Ook moet het college de ingezette aanvullende jeugdhulp periodiek heroverwegen. Deze bepalingen kunnen pas worden toegepast als duidelijk is welke hulp aanvullende jeugdhulp is. Afschalen is bovendien eenvoudiger als aanvullende hulp wordt toegevoegd aan een doorlopend basistraject, in plaats van de casus over te dragen.

5.3. De logica van de afbakening: benoemen, tellen, normeren, sturen
Afbakening kan in vier stappen bijdragen aan sturing. Eerst wordt vastgelegd welke hulp basisjeugdhulp is en welke aanvullende jeugdhulp. Vervolgens kan het gebruik per categorie worden geregistreerd en geteld. Op basis van die gegevens kunnen normen worden gesteld voor aantallen of kosten. Daarna kan de ontwikkeling worden gevolgd en waar nodig worden bijgestuurd.

Elke stap bouwt voort op de vorige. Zonder eenduidige categorieën kunnen geen vergelijkbare aantallen worden geregistreerd en kunnen geen normen worden gesteld of toegepast. De afbakening maakt normering dus mogelijk, maar garandeert niet dat een norm wordt gehaald. Dat hangt ook af van het handelen van betrokken partijen. Hulp kan anders worden geregistreerd, worden vervangen door hulpvormen die wel binnen de afbakening vallen of verschuiven naar de categorie waar capaciteit beschikbaar is. De onderzoeksopdracht benoemt deze risico's expliciet.

Een norm bestaat uit een eenheid die wordt geteld en een grenswaarde. De afbakening bepaalt alleen de eenheid. Als pleegzorg op de landelijke lijst staat, kan per gemeente worden geteld hoeveel beschikkingen voor pleegzorg jaarlijks worden afgegeven. Deze aantallen zijn tussen gemeenten vergelijkbaar. De indeling bepaalt niet hoeveel pleegzorg een gemeente nodig heeft. Dat volgt uit een raming van de behoefte en uit keuzes over beschikbaar geld en personeel. Als het aantal aanvragen de beschikbare capaciteit overschrijdt, bepaalt de afbakening evenmin wie hulp krijgt en wie moet wachten. Het verdelen van schaarse capaciteit valt buiten deze opdracht.

De Zorgverzekeringswet laat zien wat een landelijke omschrijving kan betekenen. Het verzekerde pakket bepaalt welke zorg wordt vergoed, maar begrenst daarbinnen niet de aanspraak van iedere individuele verzekerde. Ook met een omschreven pakket blijven in de ggz wachtlijsten bestaan. Een landelijke lijst zorgt voor een uniforme indeling, maar stelt geen maximum aan het gebruik. Zolang elk gezin dat aan de criteria voldoet hulp kan krijgen, is een volumenorm een maatstaf om het gebruik te volgen, zonder dat deze het gebruik zelf begrenst.

5.4. De doelen van de afbakening
Uit de probleemstelling volgen twee doelen voor de afbakening tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp:

Doel 1: kunnen sturen op volume en kosten. Een duidelijke omschrijving van aanvullende jeugdhulp maakt het mogelijk deze hulp te tellen, normen te stellen en het gebruik gericht bij te sturen. Herkomst: het regeerakkoord, de aanhef van het wetsvoorstel, de opdracht bij deelvraag 1 ("zodat uiteindelijk ook een norm voor het volume kan worden gesteld") en het traject macrobeheersing.

De afbakening bepaalt niet hoeveel geld voor een hulpvorm beschikbaar is of hoe deze wordt bekostigd. Taakgerichte, outputgerichte en inspanningsgerichte bekostiging blijven bij beide categorieën mogelijk. Het wetsvoorstel koppelt wel afspraken over trajectduur en drempelbedragen aan aanvullende jeugdhulp. De afbakening bepaalt voor welke hulp deze afspraken gelden, maar garandeert geen besparing. Voor aanvullende jeugdhulp maakt de beschikking het tellen mogelijk. Bij basisjeugdhulp zijn daarvoor een vastgelegd startmoment en een registratieplicht nodig.

Doel 2: rechtsgelijkheid in de indeling en het aanbod. Jeugdigen met vergelijkbare hulpvragen moeten een vergelijkbaar antwoord krijgen, ongeacht hun woonplaats. Dit doel volgt uit reacties op het wetsvoorstel. De

uitvoeringstoets van de VNG en meerdere consultatiereacties wijzen erop dat onduidelijke definities tot verschillen tussen gemeenten leiden en vragen om nadere omschrijvingen. Rechtsgelijkheid betreft zowel de indeling als het aanbod. Een uniforme afbakening draagt bij aan een gelijke indeling; landelijke eisen aan het lokale team dragen bij aan een gelijkwaardig aanbod.

5.5. De eisen aan een manier van afbakenen
Uit deze doelen en de beschreven stappen volgen vijf eisen aan een bruikbare afbakening. Hoofdstuk 6 beoordeelt de mogelijke indelingen aan de hand van deze eisen en gebruikt daarvoor de onderstaande vetgedrukte begrippen.

1. Vaststelbaar. Van geleverde hulp moet kunnen worden vastgesteld of deze basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is, zonder een aanvullend oordeel over de jeugdige. Twee professionals die dezelfde hulp beoordelen, komen tot dezelfde indeling.
2. Uniform. De categorieën hebben in elke gemeente en regio dezelfde betekenis. Dat is nodig voor rechtsgelijkheid en om aantallen uit verschillende gemeenten te kunnen optellen. Deze eis betreft de indeling; welke hulp een jeugdige nodig heeft, blijft een professionele beoordeling. Als de categorieën per regio anders zijn samengesteld, zoals bij ingekochte producten, verschilt de feitelijke afbakening ondanks een landelijke indeling op papier.
3. Telbaar. Het gebruik moet voor beide categorieën kunnen worden geteld. Daarvoor zijn een eenheid en een startmoment nodig. Bij aanvullende jeugdhulp biedt de beschikking hiervoor een basis. Bij basisjeugdhulp moet afzonderlijk worden bepaald vanaf welk moment het lokale team jeugdhulp verleent en registreert. Een adviesgesprek aan de balie is geen jeugdhulp, een begeleidingstraject van een half jaar wel. Dit startmoment is nu niet geregeld. Omdat een beschikking ontbreekt, is ook een afzonderlijke registratieplicht nodig.
4. Bestendig. De omschrijving blijft gelijk als budgetten, beschikbare capaciteit of inkoopcontracten veranderen. Als de omschrijving verandert, zijn de aantallen niet meer vergelijkbaar en verliest een volumenorm haar betekenis.
5. Sluitend. Elke wettelijke verwijzer moet de indeling toepassen. Als deze alleen voor het lokale team geldt, kunnen de huisarts, jeugdarts, medisch specialist, gecertificeerde instelling of rechter via een andere route naar hulp verwijzen. De afbakening moet daarom ook voor deze routes gelden.

Daarnaast gelden juridische randvoorwaarden. De afbakening moet kunnen worden vastgelegd in wet, algemene maatregel van bestuur en verordening, juridisch houdbaar zijn en ruimte laten voor een individuele beoordeling van het belang van het kind. Deze voorwaarden komen terug bij de wegingscriteria. Wetgevingswerken werkt de juridische vormgeving uit.

6. Manieren van afbakening

Om basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp te onderscheiden, is een indeling nodig waarmee elke hulpvorm aan een van beide categorieën kan worden toegewezen. Dit hoofdstuk beschrijft de mogelijke indelingen, beoordeelt deze aan de hand van de eisen uit hoofdstuk 5 en adviseert over de meest kansrijke manier van afbakenen.

6.1. De indelingen op een rij

Jeugdhulp kan worden ingedeeld naar de geleverde hulp, de behoeften van de jeugdige of de professional die de hulp verleent. In het veld en in de gesprekken voor dit onderzoek zijn tien mogelijke indelingen genoemd.

Indelingen die de geleverde hulp beschrijven:

- de functie of leveringsvorm: wat de hulpverlener doet, zoals begeleiding, behandeling of verblijf;
- de zorgvorm: de functie in combinatie met de situatie waarin de hulp wordt geleverd, bijvoorbeeld behandeling bij het gezin thuis of behandeling met verblijf;
- het product: de eenheid waarin hulp wordt ingekocht;
- de omvang van de inzet: het aantal uren of contacten per periode;
- de effectiviteit van de hulp: de beoordeling op basis van de stand van wetenschap en praktijk.

Indelingen die het kind en zijn situatie beschrijven:

- de individuele indicatie: per jeugdige wordt vastgesteld op welke hulp deze recht heeft;
- het cliëntprofiel: een vastgelegde categorie geeft toegang tot een pakket hulp;
- de zorgzwaarte van de casus: een individuele beoordeling van aard, ernst, duur en intensiteit;
- de juridische status van de jeugdige: bijvoorbeeld een ondertoezichtstelling, voogdij of een jeugdreclasseringsmaatregel.

Een indeling die de professional beschrijft:

- de vereiste deskundigheid van de hulpverlener.

De functie beschrijft wat een hulpverlener doet. De zorgvorm beschrijft daarnaast waar en in welke situatie de hulp wordt geleverd.

De onderstaande tabel vergelijkt de tien indelingen. Per indeling wordt beschreven hoe de grens wordt bepaald, waar de indeling in Nederland is toegepast en wat de resultaten daarvan waren. De voorbeelden in de tweede kolom illustreren de werking en zijn geen voorstel voor de afbakening.

Indeling	Hoe de grens loopt	Waar in Nederland toegepast	Wat dat opleverde
Functie of leveringsvorm Wat de hulpverlener doet, zoals diagnostiek, begeleiding, behandeling, consultatie, verzorging of verblijf. Waar en in welke vorm die hulp wordt geleverd, blijft buiten beeld	Elke functie staat aan één kant, waar de hulp ook plaatsvindt. Bijvoorbeeld: begeleiding en consultatie zijn basis, behandeling is aanvullend. Behandeling bij een gezin thuis valt dan aan dezelfde kant als behandeling met verblijf	AWBZ tot 2015, waar de aanspraak in functies was omschreven; nog steeds de eerste ordenende stap in de indeling van het jeugdhulpaanbod	De brede functie begeleiding groeide sterk, werd in 2009 beperkt tot matige en zware beperkingen en ging daarna naar de Wmo
Zorgvorm Dezelfde functie plus de situatie waarin die wordt geleverd, dus de plaats, het verblijf en de beschikbaarheid. Behandeling valt daarmee uiteen in ambulante behandeling, poliklinische behandeling, dagbehandeling en behandeling met verblijf	Een landelijke lijst wijst per zorgvorm de kant aan, dus dezelfde functie kan aan beide kanten uitkomen. Bijvoorbeeld: behandeling bij een gezin thuis is basis, dagbehandeling en behandeling met verblijf zijn aanvullend	De landelijke statistiek over jeugdhulpgebruik en de Iv3-taakvelden voor jeugd, die ordenen naar hulp met en zonder verblijf en naar begeleiding, behandeling en dagbesteding; in de inkoop per regio in eigen varianten	Nooit gebruikt als grens voor de aanspraak, dus er is met deze indeling in die rol geen ervaring; landelijke afspraken over eenduidige omschrijvingen ontbreken
Product De eenheid waarin hulp wordt ingekocht, met code, tarief en maxima	Per code staat vast of een beschikking nodig is. Op dezelfde hulp passen meerdere codes, die onderling verschillen in zwaarte en intensiteit	De huidige regionale inkooppraktijk, met duizenden codes naast elkaar	Hoge administratieve last en codes die per regio verschillen, dus niet landelijk optelbaar. Doordat meerdere codes op dezelfde hulp passen, is de code een administratieve keuze geworden en schuift die naar de gunstigste kant
Omvang van de inzet Het aantal uren of contacten per periode, met een drempelwaarde	Één drempel. Bijvoorbeeld: tot twee uur per week is basis, daarboven aanvullend	Urenklassen per functie in de AWBZ; normtijden voor hulp bij het huishouden in de Wmo; maxima in de regionale productenboeken	De Centrale Raad van Beroep verwierp normtijden die niet op onderzoek naar het noodzakelijke maar op budget rustten
Effectiviteit De stand van wetenschap en praktijk	Een landelijke lijst van erkende hulp. Wat erop staat wordt geleverd, de rest niet. De lijst scheidt hulp van geen hulp en niet basis van aanvullend	Pakketbeheer in de Zorgverzekeringswet, geduid door Zorginstituut Nederland	Inhoudelijke normering met een landelijke duider; in de jeugdhulp is de bewijsbasis dunner en contextafhankelijker
Individuele indicatie Per geval vastleggen waar een jeugdige recht op heeft	Geen categorie vooraf. Hulp is aanvullend zodra de toegang er per kind een indicatiebesluit voor afgeeft	Wet op de jeugdzorg uit 2005, met het indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg	Gaf een afdwingbaar recht op zorg; de indicatiestelling werd bureaucratisch, de afwenteling bleef en het volume groeide
Cliëntprofiel Een vastgelegde categorie die een pakket hulp ontsluit	Elk profiel staat aan één kant. Bijvoorbeeld: profiel A tot C is basis, vanaf profiel D aanvullend	Zorgprofielen in de Wlz, eerder de zorgzwaartepakketten in de AWBZ; zorgvraagtypering in de volwassenen-ggz	Werkt bij een blijvende populatie met strenge toegang; in de ggz scoren behandelaren dezelfde casus verschillend en voorspellen de scores kosten niet betrouwbaar
Zorgzwaarte van de casus Aard, ernst, duur en intensiteit, per situatie gewogen	Een weegkader met een zwaartedrempel. Lichte en middelzware situaties zijn basis, zware situaties aanvullend	Het stappenplan van de Centrale Raad van Beroep; het verwijsmodel in de ggz; de afweging in de Wmo	Beweegt mee met de situatie; niet telbaar en zonder landelijk weegkader niet uniform
Juridische status Een maatregel of machtiging die door een rechter of een andere bevoegde instantie is vastgesteld	Hulp aan een jeugdige met zo'n status is aanvullend, en hulp aan een jeugdige zonder die status valt buiten de indeling. Bijvoorbeeld: hulp bij een ondertoezichtstelling of voogdij is aanvullend	De Jeugdwet zelf, waar de gecertificeerde instelling en de rechter eigen verwijsroutes hebben, en waar gesloten jeugdhulp een machtiging van de kinderrechter vraagt	Bepaalt wie kan verwijzen en niet of voor hulp een beschikking nodig is
Vereiste deskundigheid Het expertiseniveau dat de hulp vraagt	Een grens tussen twee kwalificatieniveaus. Hulp van een professional met een bepaalde kwalificatie of hoger is aanvullend, daaronder basis	Impliciet in de indeling in eerste en tweede lijn en in de medische verwijsroute; in de inkoop als kostprijselement in het tarief	Nooit een formele aanspraakgrens geweest

Tabel 1 – Manieren om onderscheid te maken tussen basishulp en aanvullende hulp

6.2. Drie indelingen die bij voorbaat afvallen

Drie van de tien indelingen zijn op voorhand onvoldoende geschikt. Hieronder wordt toegelicht waarom. Deze indelingen worden niet verder beoordeeld.

De individuele indicatie. In de systematiek van vóór 2015 werd per jeugdige vastgesteld op welke zorg deze recht had. Dit levert geen vooraf vastgelegde categorieën op: het individuele toegangsbesluit bepaalt de aanspraak. Daardoor ontbreken vaste eenheden om het volume te normeren, te begroten en te volgen. Het totale gebruik blijft de optelsom van individuele besluiten. De bezwaren uit de evaluaties van de Wet op de jeugdzorg blijven bij deze indeling bestaan.

De functie of leveringsvorm. Deze indeling is bruikbaar als eerste ordening, maar te grof voor de afbakening. Behandeling met en zonder verblijf vallen in dezelfde categorie, terwijl verblijf een belangrijk onderscheid in de zwaarte van jeugdhulp vormt. Een afbakening op functie zou alle behandeling als aanvullende jeugdhulp moeten aanmerken, of juist geen enkele behandeling. De zorgvorm bouwt voort op de functie en voegt de leveringssituatie toe. Functies zijn wel geschikt om te bepalen wat elke gemeente minimaal moet bieden. Zij beschrijven wat de hulpverlener doet, zonder voor te schrijven welk specifiek aanbod een gemeente daarvoor moet inkopen.

De effectiviteit. Of hulp werkt, is een andere vraag dan of deze basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is. Niet-werkzame hulp zou in geen van beide categorieën moeten worden geleverd. Ook bestaat een praktisch bezwaar: databanken met kennis over effectiviteit helpen professionals bij hun keuze van hulp. Als opname in zo'n databank toegang tot hulp bepaalt, ontstaat een aanspraak en verandert de functie van de databank. Bovendien bevatten databanken zowel preventieve als behandelinterventies; een indeling naar effectiviteit levert daardoor een ander onderscheid op dan dit rapport onderzoekt. Landelijke normen voor werkzame hulp zijn wel relevant naast de afbakening, vergelijkbaar met de pakketduiding door Zorginstituut Nederland voor de Zorgverzekeringswet. In de jeugdhulp is de bewijsbasis beperkter en sterker afhankelijk van de context. De vijfhoek werkt aan een lijst van wat beter kan worden gedaan, achterwege gelaten en onderzocht.

6.3. De zeven indelingen die verder zijn gewogen
De overige zeven indelingen kregen in expertgesprekken en reacties van betrokken organisaties de meeste aandacht. Deze paragraaf beschrijft hun inhoud, herkomst en toepassing. Paragraaf 6.4 vergelijkt en beoordeelt de indelingen.

6.3.1 De zorgvorm
Het begrip zorgvorm wordt in het veld op verschillende manieren gebruikt. In dit rapport hanteren we een specifieke omschrijving, die bepalend is voor de verdere beoordeling.

Een zorgvorm is de combinatie van een leveringsvorm en de situatie waarin die wordt geleverd.

De leveringsvorm beschrijft wat een hulpverlener doet: diagnostiek, begeleiding, behandeling, consultatie, persoonlijke verzorging of verblijf. Deze indeling in functies is gebruikelijk in het zorgstelsel. De AWBZ omschreef aanspraken op deze manier; ook het jeugdhulpaanbod wordt naar functies geordend. Hieronder valt ook hulp gericht op het gezin, de school en het netwerk rond de jeugdige. Bij deze hulp zijn het proces en de relaties met betrokkenen van belang. Door deze inzet expliciet op te nemen, wordt voorkomen dat zij in een restcategorie terechtkomt. Voorbeelden zijn gezins- en systeemgerichte begeleiding en consultatie.

De leveringssituatie beschrijft de omstandigheden waarin de hulp wordt geboden. Drie elementen zijn daarvoor voldoende:

- de plaats: in de eigen leefomgeving van de jeugdige, waaronder thuis en op school, op locatie van een aanbieder, of op afstand;
- het verblijf: geen overnachting, deeltijdverblijf of voltijdverblijf, met de aard van de verblijfplaats erbij, zoals een pleeggezin, een gezinshuis, een groep of een voorziening waar vrijheidsbeperkende maatregelen mogelijk zijn;
- de beschikbaarheid: hulp op afspraak of hulp die onmiddellijk inzetbaar moet zijn.

De zorgvorm omvat in dit rapport niet de zwaarte van de situatie, de duur, de intensiteit, de doelgroep, de diagnose of het deskundigheidsniveau van de uitvoerder. Deze kenmerken beschrijven de jeugdige of de

professional in plaats van de hulp. Zij blijven wel relevant: aard, ernst, duur en intensiteit worden gebruikt bij de individuele beoordeling; deskundigheid is onderdeel van de eisen aan het lokale team.

De onderstaande tabel laat zien tot welke combinaties deze omschrijving leidt. De tabel bepaalt niet of een zorgvorm basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is.

Leveringsvorm	Leveringssituatie	Zorgvorm
Behandeling	locatie aanbieder, voltijdverblijf	**klinische behandeling**
	locatie aanbieder, deeltijd, groep	**deeltijd- of dagbehandeling**
	locatie aanbieder, geen verblijf	**poliklinische behandeling**
	eigen leefomgeving, geen verblijf	**ambulante behandeling**
	op afstand, geen verblijf	**online behandeling**
Begeleiding	eigen leefomgeving, geen verblijf	**ambulante gezinsbegeleiding**
	locatie aanbieder, groep, geen verblijf	**dagbesteding of groepsbegeleiding**
	op school, geen verblijf	**begeleiding in de schoolsetting**
Verzorging en verblijf	pleeggezin, voltijd	**pleegzorg**
	gezinshuis, voltijd	**gezinshuiszorg**
	groep op instellingslocatie, voltijd	**residentieel verblijf**
	voorziening met vrijheidsbeperkende maatregelen, voltijd	**gesloten jeugdhulp**
	pleeggezin of groep, deeltijd	**weekendpleegzorg of deeltijdverblijf**
Diagnostiek	locatie aanbieder, voltijdverblijf	**observatiediagnostiek**
	eigen leefomgeving of locatie aanbieder, geen verblijf	**ambulante diagnostiek**

Tabel 2 – Voorbeelden van zorgvormen

De tabel illustreert de definitie en is geen voorstel voor de landelijke lijst. De systematiek sluit aan bij een bestaande ontwikkeling. Een AMvB bij de Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg wijst specialistische zorgvormen aan die gemeenten verplicht regionaal of landelijk inkopen. Het programma standaardisatie ontwikkelt op basis daarvan een landelijke productstructuur voor registratie, declaratie en verantwoording. Deze standaardisatie betreft het specialistische aanbod: de zorgvormen die dit rapport op de negatieve lijst plaatst. Voor de lichtere ambulante hulp in het tussengebied ontbreekt een dergelijke landelijke standaardisatie nog.

In de praktijk worden ook benamingen gebruikt die op een zorgvorm lijken, maar tevens kenmerken bevatten van de casus, de aanbieder of de bekostiging. Deze voldoen niet aan de omschrijving in dit rapport:

- intensieve ambulante hulp, waarin ook de intensiteit is opgenomen;
- langdurige gezinsbegeleiding, waarin ook de duur is opgenomen;
- zware crisis- en veiligheidshulp, waarin ook de zwaarte van de situatie is opgenomen;
- hoogspecialistische of gespecialiseerde jeugdhulp, waarin ook de expertise van de aanbieder is opgenomen;
- jeugdhulp voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking of aanbod voor multiproblematiek, waarin ook de doelgroep is opgenomen;
- trajectzorg en arrangementen, die de bekostiging beschrijven.

6.3.2 Het product
Een product is een inkoopeenheid: een code met een omschrijving, tarief, bekostigingseenheid en meestal een maximum aan uren en weken. Het productenboek legt daarmee in de praktijk vast hoe gemeenten en aanbieders jeugdhulp indelen.

Een productomschrijving combineert meerdere kenmerken. Een product voor intensieve ambulante behandeling kan bijvoorbeeld bestaan uit de functie behandeling, levering in de eigen leefomgeving zonder verblijf, een maximum aan uren per week en weken per traject, een segment op basis van zorgzwaarte, een voorgeschreven deskundigheidsmix, bekostiging per uur en een verhouding tussen directe en indirecte tijd.

Dit leidt tot veel afzonderlijke producten, omdat elke combinatie van zwaarte, duur en intensiteit een eigen code kan krijgen. Dezelfde zorgvorm komt daardoor onder meerdere codes voor. Ook de codes zelf veranderen: productenboeken laten zien dat codes bij een nieuwe inkoopronde worden samengevoegd, gesplitst of hernummerd. Zo kan één code voor groepsverblijf met begeleiding vier eerdere codes vervangen. Een product is administratief vast te leggen, maar niet eenduidig te toetsen aan de geleverde hulp: meerdere codes kunnen dezelfde hulp beschrijven.

6.3.3 De omvang van de inzet
Bij deze indeling bepaalt een drempelwaarde de categorie. Hulp boven een vastgesteld aantal uren per week of contacten per periode is aanvullende jeugdhulp; hulp daaronder is basisjeugdhulp.

Vergelijkbare indelingen bestaan al. De AWBZ kende urenklassen per functie, de Wmo gebruikt normtijden voor huishoudelijke hulp en regionale productenboeken bevatten voor vrijwel elk product een maximum aan uren per week en per toekenning.

Deze indeling drukt hulp uit in uren en sluit daarmee aan op de beschikbare capaciteit van een lokaal team: een bepaalde formatie kan een bepaald aantal uren hulp leveren. Het aantal benodigde uren volgt echter uit het hulpverleningsplan, dat na het besluit over de hulp wordt opgesteld. Tijdens het traject wordt de inzet aangepast aan de behoefte.

6.3.4 Het cliëntprofiel
Bij deze indeling wordt een jeugdige toegewezen aan een vooraf omschreven categorie die toegang geeft tot een pakket hulp. De toegang wordt daarmee bepaald door kenmerken van de jeugdige, in plaats van de geleverde hulpvorm.

Deze indeling wordt in drie stelsels gebruikt. De Wlz werkt met zorgprofielen, de AWBZ werkte met zorgzwaartepakketten en de volwassenen-ggz werkt met zorgvraagtypering. In de Wlz vindt eerst een toegangstoets plaats: er moet een blijvende behoefte zijn aan permanent toezicht of 24-uurszorg in de nabijheid. De populatie is daardoor stabiel en de indicatie is in de praktijk levenslang.

Een professional stelt het profiel vast door kenmerken te scoren, zoals de aard en ernst van de problematiek en de belasting van het gezin. Deze score is een afzonderlijke beoordeling en volgt niet uit het besluit over de hulp. Onderzoek naar zorgvraagtypering in de volwassenen-ggz laat zien dat behandelaren dezelfde casus verschillend scoren en dat de scores zorggebruik en kosten niet betrouwbaar voorspellen. [BRON: onderzoek zorgvraagtypering volwassenen-ggz.]

Een cliëntprofiel veronderstelt bovendien dat per categorie een passend pakket hulp kan worden samengesteld. In de jeugdhulp zijn vaak combinaties nodig, zoals behandeling voor de jeugdige, begeleiding van de ouders en afstemming met school. Het aanbod ontwikkelt zich juist richting hulp die per gezin wordt samengesteld.

Bij deze indeling bepaalt een score of categorie op welke hulp een jeugdige aanspraak heeft. De aanspraak volgt het profiel en het bijbehorende pakket, in plaats van de hulp die de professional op dat moment passend vindt.

6.3.5 De zorgzwaarte van de casus
Zorgzwaarte heeft hier een andere betekenis dan bij het cliëntprofiel. Het gaat om de individuele inschatting van een professional: welke problemen spelen, hoe ernstig zijn deze, hoe lang bestaan ze en hoeveel hulp is nodig? De vier kenmerken zijn aard, ernst, duur en intensiteit.

Deze beoordeling vormt de kern van de huidige praktijk en het afwegingskader in het wetsvoorstel. Zij is ook terug te vinden in het stappenplan van de Centrale Raad van Beroep, het ggz-verwijsmodel en de Wmo-beoordeling.

De verwijzer beoordeelt de zorgzwaarte. Dit is het lokale team of, via een andere route, de huisarts, jeugdarts, medisch specialist, gecertificeerde instelling of rechter. Iedere verwijzer beoordeelt de situatie vanuit de eigen professionele standaard.

Deze indeling wordt aangepast aan veranderingen in de situatie. Dezelfde jeugdige kan na een half jaar een lichtere of zwaardere hulpbehoefte hebben. Dit sluit aan bij professionele richtlijnen, die vragen om voortdurende vraagverheldering en evaluatie. Een landelijk kader met drempels tussen zorgzwaarteniveaus voor het onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp ontbreekt echter.
Een afbakening op zorgzwaarte stelt aanvullende eisen aan deze beoordeling. Professionals wegen aard, ernst, duur en intensiteit nu om passende hulp te bepalen. Als dezelfde beoordeling ook bepaalt of een beschikking met bezwaar- en beroepsmogelijkheden nodig is, moet de uitkomst navolgbaar zijn en tussen professionals kunnen worden gereproduceerd. De beoordeling krijgt daarmee een juridische functie en legt de zorgzwaarte op een bepaald moment vast, terwijl samenhangende hulp juist wordt aangepast aan veranderende gezinsomstandigheden.

6.3.6 De vereiste deskundigheid
Bij deze indeling bepaalt de kwalificatie of het expertiseniveau van de hulpverlener of hulp basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is. Landelijk wordt vastgelegd dat hulp van een professional met een bepaalde kwalificatie of hoger altijd aanvullende jeugdhulp is, ongeacht de werkgever. Dit sluit aan bij het onderscheid tussen eerste en tweede lijn en bij de medische verwijsroute, waarin de kwalificatie van de behandelaar de route bepaalt.

Deskundigheid speelt al een rol in het huidige stelsel, maar niet als toegangsvoorwaarde. Regionale productenboeken gebruiken de deskundigheidsmix per product als onderdeel van de kostprijs. Deze bepaalt het tarief, niet de toegang tot hulp.

De benodigde deskundigheid volgt uit de hulpbehoefte. Wie de hulp verleent, is dus een uitkomst van de beoordeling en geen grondslag daarvoor. Bovendien kan expertise slechts tijdelijk nodig zijn. Een gedragswetenschapper die eenmalig adviseert in een traject van een generalist, maakt dat traject niet tot aanvullende jeugdhulp.

6.3.7 De juridische status van de jeugdige
Bij deze indeling bepaalt een maatregel of machtiging of hulp aanvullende jeugdhulp is. Het gaat om ondertoezichtstelling, voogdij, een jeugdreclasseringsmaatregel of een machtiging voor gesloten jeugdhulp. Deze status is vastgesteld door een rechter of andere bevoegde instantie en vastgelegd in een uitspraak of besluit.

De Jeugdwet gebruikt de juridische status al, maar niet om de aanspraak af te bakenen. De gecertificeerde instelling en de rechter hebben een eigen verwijsmogelijkheid; voor gesloten jeugdhulp is een machtiging van de kinderrechter nodig. De status bepaalt in deze gevallen wie kan verwijzen.

Juridische status verschilt van zorgzwaarte. Zorgzwaarte is een professionele inschatting die verandert met de omstandigheden. De juridische status volgt uit een besluit buiten de hulpverlening en verandert alleen als dat besluit wordt gewijzigd.

De toegang wordt hiermee gekoppeld aan een juridische status in plaats van een hulpvorm. Voor jeugdigen met die status is de indeling overal gelijk. De indeling geeft geen antwoord voor vrijwillige hulp, die het grootste deel van de jeugdhulp uitmaakt.

6.4. De afweging
De indelingen worden beoordeeld aan de hand van de vijf eisen uit hoofdstuk 5: vaststelbaar, uniform, telbaar, bestendig en sluitend. Van geleverde hulp moet kunnen worden vastgesteld tot welke categorie deze behoort. De categorieën moeten overal hetzelfde betekenen en beide moeten kunnen worden geteld. De omschrijving mag niet veranderen door budgetten, capaciteit of inkooprondes en moet voor elke verwijzer gelden. Juridische randvoorwaarden worden benoemd waar zij relevant zijn; Wetgevingswerken werkt deze uit.

Voor deze beoordeling onderscheiden we twee vragen. Eerst bepaalt een professional welke hulp de jeugdige nodig heeft. Deze individuele beoordeling blijft in elk model bestaan. Vervolgens wordt bepaald of die hulp basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is. De afbakening betreft uitsluitend deze tweede vraag; daarop beoordelen we de indelingen.

Vaststelbaarheid betekent dat de indeling volgt uit de gekozen hulp, zonder een aanvullende beoordeling van de jeugdige. Ook moet een ander de indeling kunnen controleren, onafhankelijk van degene die haar heeft vastgesteld. Als dat niet mogelijk is, weerspiegelen landelijke cijfers verschillen tussen beoordelaars in plaats van verschillen in geleverde hulp. Een rechter kan dan alleen de procedure toetsen. Voor bestendigheid is relevant hoeveel moeite het kost om hulp anders in te delen zonder de hulp zelf te veranderen.

De onderstaande tabel vat de beoordeling samen. Een plus betekent dat de indeling aan de eis voldoet. Een plusminus duidt op een tekortkoming die bij het ontwerp kan worden opgelost. Een min betekent dat de indeling niet voldoet. Daarna volgt de onderbouwing per indeling.

INDELING	VASTSTELBAAR	UNIFORM	TELBAAR	BESTENDIG	SLUITEND
Zorgvorm	+	±	+	±	+
Product	–	+	+	–	+
Omvang van de inzet	–	+	+	–	+
Cliëntprofiel	–	–	+	–	+
Zorgzwaarte van de casus	–	–	–	–	+
Deskundigheid, kwalificatie van de uitvoerder	+	+	+	–	+
Deskundigheid, niveau dat de hulp vraagt	–	–	–	–	+
Juridische status van de jeugdige	+	+	+	–	–

Tabel 3 – Afweging manieren van afbakening op basis van de criteria

Dezelfde casus bij elke indeling

We passen de zeven indelingen toe op dezelfde casus om de verschillen te laten zien.

Lisa is dertien, verzuimt regelmatig van school en heeft angstklachten. Haar ouders zijn in een scheiding verwikkeld. Na onderzoek adviseert het lokale team ambulante behandeling in de eigen leefomgeving: ongeveer een uur per week, door een gz-psycholoog van een gecontracteerde aanbieder. Na drie maanden neemt de inzet toe tot drie uur per week en wordt gezinsbegeleiding toegevoegd. Verblijf is niet nodig.

In alle zeven indelingen bepaalt de professional dat Lisa ambulante behandeling nodig heeft. Hieronder wordt per indeling beoordeeld of dit basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is.

De zorgvorm

Zo wordt de grens bepaald. Het Rijk legt vast welke zorgvormen altijd aanvullende jeugdhulp zijn, bijvoorbeeld verblijf buiten het eigen gezin, gesloten jeugdhulp en klinische behandeling.

In de casus. Lisa krijgt ambulante behandeling zonder verblijf. Als deze zorgvorm niet op de lijst staat, is dit in elke gemeente basisjeugdhulp. Ook als de inzet toeneemt en gezinsbegeleiding wordt toegevoegd, blijft de behandeling ambulant en verandert de indeling niet. Bij een opname verandert zowel de zorgvorm als de indeling.

Beoordeling aan de hand van de eisen. De indeling volgt uit de gekozen hulp en kan worden gecontroleerd aan de hand van wat daadwerkelijk is geleverd. Een plaatsing, bed of pleegcontract maakt verblijf zichtbaar; de plaats van levering laat zien of een behandeling klinisch is uitgevoerd. De indeling is daarmee vaststelbaar, telbaar per zorgvorm en toepasbaar door elke verwijzer, omdat een verwijzing al een hulpvorm benoemt. Herlabeling van ambulante naar klinische hulp vergt een werkelijke opname. Uniformiteit en bestendigheid zijn nog niet voldoende geborgd: landelijke omschrijvingen ontbreken en begeleiding en behandeling zijn minder scherp te onderscheiden dan hulp met en zonder verblijf. Dit biedt ruimte voor herlabeling. Deze tekortkomingen kunnen bij het ontwerp worden aangepakt met eenduidige omschrijvingen, een grens gebaseerd op duidelijk te onderscheiden vormen en monitoring van de minder scherpe verschillen.

Het product

Zo wordt de grens bepaald. Per productcode wordt vastgesteld of hulp basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is. We gaan hier uit van de gunstigste situatie: het Rijk stelt een landelijke codelijst vast.

In de casus. Lisa's hulp kan onder meerdere codes worden geregistreerd, zoals ambulante, specialistische ambulante of intensieve ambulante behandeling. De gekozen code bepaalt of een beschikking nodig is. Het verschil betreft zorgzwaarte en intensiteit, niet de hulpvorm. Bij een toename tot drie uur per week kan de code veranderen en daarmee de indeling, terwijl het behandeltraject hetzelfde blijft.

Beoordeling aan de hand van de eisen. Deze indeling voldoet niet aan vaststelbaarheid en bestendigheid. De declaratie toont welke code is gekozen, maar niet of die past bij de geleverde hulp. Als meerdere codes dezelfde hulp kunnen beschrijven, kan een tweede beoordelaar het verschil niet vaststellen. Hulp kan daardoor met een administratieve wijziging anders worden ingedeeld. Een beschikkingsplicht per code kan hiervoor een prikkel geven. Landelijke codes lossen dit niet op: ook landelijke producten combineren zwaarte, duur en intensiteit, zodat deze kenmerken alsnog de aanspraak bepalen. Een indeling die grof genoeg is om een bestendige grens te bepalen, komt overeen met zorgvormen. Producten zijn dus te fijnmazig of vallen samen met de zorgvorm.

De omvang van de inzet

Zo wordt de grens bepaald. Hulp boven een drempel, bijvoorbeeld twee uur per week, is aanvullende jeugdhulp. Hulp daaronder is basisjeugdhulp.

In de casus. Lisa begint met één uur per week en krijgt dus basisjeugdhulp. Bij drie uur per week wordt dit aanvullende jeugdhulp, hoewel het inhoudelijk hetzelfde traject blijft. Bij gemiddeld 1,9 uur per week blijft het basisjeugdhulp. Spreiding over meer weken of verdeling over twee trajecten kan hetzelfde effect hebben.

Beoordeling aan de hand van de eisen. Achteraf zijn geleverde uren vaststelbaar, vergelijkbaar en telbaar. Bij de toegang is echter nog niet bekend hoeveel uren nodig zijn: dit volgt uit het hulpverleningsplan en kan tijdens het traject veranderen. De indeling is daardoor niet vaststelbaar op het moment waarop zij moet worden toegepast. Een traject kan bovendien van categorie veranderen zonder een andere hulpvorm te

krijgen. Ook de bestendigheid is onvoldoende. Minder uren registreren, spreiden over meer weken of splitsen in trajecten kan de categorie veranderen; financiële gevolgen van de drempel kunnen dit stimuleren. Daarnaast gelden juridische eisen. Een urendrempel doet een uitspraak over hoeveel hulp een jeugdige nodig heeft en moet daarom worden onderbouwd met onderzoek naar die behoefte. De Centrale Raad van Beroep heeft om die reden normtijden op budgettaire gronden verworpen. Een indeling naar zorgvorm doet geen uitspraak over het benodigde aantal uren.

Het cliëntprofiel

Zo wordt de grens bepaald. Elke jeugdige wordt aan een profiel toegewezen. Per profiel staat vast of de hulp basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is.

In de casus. Naast het bepalen van Lisa's hulpbehoefte is een afzonderlijke profielbeoordeling nodig, bijvoorbeeld op internaliserende problematiek, ernst en gezinsbelasting. Het profiel volgt niet uit de gekozen of geleverde hulp. Een tweede professional kan een ander profiel vaststellen en daarmee tot een andere indeling komen. Veranderingen in Lisa's situatie kunnen het profiel bovendien snel achterhaald maken.

Beoordeling aan de hand van de eisen. Het profiel voldoet niet aan vaststelbaarheid: het is een aanvullende beoordeling van de jeugdige en kan alleen worden getoetst aan het oordeel van de beoordelaar. Onderzoek in de volwassenen-ggz laat verschillen tussen behandelaren zien en toont dat scores gebruik en kosten niet betrouwbaar voorspellen. Ook het Nederlands Jeugdinstituut stelt in zijn advies over de essentiële functies dat complexe gezinsvragen zich meestal niet in vooraf bepaalde categorieën laten indelen. Uniformiteit is daardoor onvoldoende geborgd. Ook de bestendigheid is beperkt: als financiële gevolgen aan een profiel worden verbonden, ontstaat een prikkel om problemen zwaarder te beoordelen. Dit kan de vraag naar hulp vergroten en staat op gespannen voet met normaliseren en demedicaliseren. Geschillen gaan dan over het profiel in plaats van de hulp, terwijl de rechter geen onafhankelijk vaststelbaar feit kan toetsen. Anders dan in de Wlz is de hulpbehoefte in de jeugdhulp meestal tijdelijk en ontwikkelingsgericht. Een profiel kan hulp blijven rechtvaardigen nadat de situatie is veranderd. Het bepaalt ook niet de passende intensiteit: een zwaar profiel kan tijdelijk lichte hulp vragen. Voor een beperkte, stabiele populatie met zware en complexe hulp kan een profiel bruikbaar zijn, maar niet als afbakening van de gehele jeugdhulp.

De zorgzwaarte van de casus

Zo wordt de grens bepaald. De professional beoordeelt samen met het gezin de ernst van de situatie en bepaalt op basis daarvan of aanvullende jeugdhulp nodig is.

In de casus. Twee professionals beoordelen dezelfde vier kenmerken en bepalen welke hulp Lisa nodig heeft. Als zorgzwaarte de grens bepaalt, beslist datzelfde oordeel ook of een beschikking nodig is. Zonder landelijk kader kunnen gemeenten verschillende drempels hanteren en hangt de indeling af van Lisa's woonplaats. Professionele verschillen zijn op zichzelf verklaarbaar; het probleem is dat daardoor ook de afbakening verandert.

Beoordeling aan de hand van de eisen. De weging is het professionele oordeel over de hulpbehoefte. Zij is geen onafhankelijk vaststelbare of telbare categorie en zonder landelijk kader niet uniform. Iedere verwijzer gebruikt de eigen standaard en past het oordeel aan veranderingen in de situatie aan. Daarom biedt zorgzwaarte op zichzelf geen basis voor de afbakening. Zij blijft wel onmisbaar voor de individuele beoordeling binnen een indeling op andere kenmerken. Een landelijk weegkader met gemeenschappelijke drempels kan deze beoordeling uniformer maken. Dit is een ontwerpkeuze voor het volgende hoofdstuk en verandert niet de conclusie dat de afbakening zelf een andere grondslag vraagt.

De vereiste deskundigheid

Zo wordt de grens bepaald. Hulp van een professional met een bepaalde kwalificatie, of hulp die een bepaald expertiseniveau vereist, is aanvullende jeugdhulp.

In de casus. Als een gz-psycholoog Lisa behandelt, is de hulp aanvullend. Dezelfde behandeling door een sociaal-psychiatrisch verpleegkundige is basisjeugdhulp. De hulpverlener bepaalt dan de categorie, terwijl de hulpvorm gelijk blijft.

Beoordeling aan de hand van de eisen. Kwalificaties zijn via BIG- en SKJ-registraties vast te stellen. Bij indeling naar de uitvoerder is bestendigheid het probleem: inzet van een lager gekwalificeerde professional kan dezelfde hulp tot basisjeugdhulp maken. Dit geeft een prikkel om de kwalificatie van de uitvoerder te veranderen in plaats van de omvang van de hulp. Ook de rechtsgelijkheid wordt beperkt, omdat identieke hulp anders wordt ingedeeld door verschillen in personeelsbezetting. Bij indeling naar vereiste expertise is de vaststelbaarheid onvoldoende: welk niveau nodig is, vergt een professioneel oordeel waarover generalisten en specialisten kunnen verschillen. Beide varianten bepalen wie de hulp verleent, in plaats van voor welke hulp een beschikking nodig is. Expertise als grens belemmert bovendien het toevoegen van specialistische kennis aan een basistraject. Landelijke deskundigheidseisen, zoals het Besluit Jeugdwet die voor het college voorschrijft, zijn wel geschikt om minimumeisen aan de basisjeugdhulp te stellen. Het volgende hoofdstuk bespreekt die toepassing.

De juridische status van de jeugdige

Zo wordt de grens bepaald. Hulp aan een jeugdige met een maatregel of machtiging is aanvullende jeugdhulp. De indeling geeft geen antwoord voor jeugdigen zonder deze status.

In de casus. Lisa heeft geen maatregel; de indeling bepaalt daarom niet tot welke categorie haar hulp behoort. Als de situatie thuis tot een maatregel leidt, wordt dezelfde ambulante behandeling vanaf dat moment aanvullende jeugdhulp.

Beoordeling aan de hand van de eisen. De status is vaststelbaar, uniform en telbaar. Een tweede beoordelaar kan de uitspraak controleren zonder de jeugdige opnieuw te beoordelen. De gronden zijn wettelijk vastgelegd en het aantal maatregelen is landelijk bekend. De indeling is echter niet sluitend of bestendig. Slechts een kleine groep heeft een juridische status; voor vrijwillige hulp ontbreekt een indeling. Als de status toegang tot hulp bepaalt, kan een maatregel bovendien worden ingezet om hulp te verkrijgen. Dat vraagt een ingreep in het gezag over de jeugdige.

Wat de toets oplevert

INDELING	STRANDT OP	TE REPAREREN?	ROL DIE OVERBLIJFT
Zorgvorm	Geen eis definitief; tekorten op uniform en op bestendig tussen leveringsvormen	Ja: landelijke omschrijvingen, en de grens op het harde deel van de indeling	De indeling waarlangs de grens wordt getrokken
Product	Vaststelbaar en bestendig	Nee: een lijst die grof genoeg is om als grens te werken, bevat zorgvormen en geen producten	Administratieve laag onder de zorgvorm
Omvang van de inzet	Vaststelbaar op het beslismoment, bestendig en de juridische randvoorwaarden	Nee	Eenheid om het volume te begroten en te volgen; triggerpunt voor herweging
Cliëntprofiel	Vaststelbaar, uniform en bestendig	Nee	Hooguit een smal, zwaar en complex segment
Zorgzwaarte van de casus	Vaststelbaar, telbaar en uniform, en dat hoort bij de functie	Nee, en dat hoeft ook niet	Grondslag voor de beoordeling per casus, eventueel met een landelijk weegkader
Juridische status van de jeugdige	Sluitend en bestendig	Nee: de groep met een status is klein, en de toegang zou aan een maatregel gaan hangen	Grondslag voor gegarandeerde toegang of voorrang bij de levering
Vereiste deskundigheid	Bestendig, en in de tweede lezing vaststelbaar	Nee: beide lezingen zeggen wie de hulp geeft en niet of dit basishulp of aanvullende hulp betreft.	Ondergrens van de basisjeugdhulp; organiseert wie meekijkt

Tabel 4 – Afweging van de verschillende manieren van afbakening

De zorgvorm is geen perfecte indeling, maar wel de enige die aan de vijf eisen kan voldoen. De tekortkomingen kunnen bij het ontwerp worden opgelost; bij de andere indelingen blijven fundamentele beperkingen bestaan. Daarom kiezen wij de zorgvorm als grondslag voor de afbakening.

Deze keuze bepaalt uitsluitend of voor hulp een beschikking nodig is. Of Lisa hulp nodig heeft en welke hulp passend is, blijft een individuele professionele beoordeling, waarbij de zwaarte van haar situatie van groot belang is. De indeling vervangt die beoordeling niet, maar bepaalt de toegangsroute die daarop volgt.

6.5. De keuze van de indeling bepaalt wat er per casus wordt vastgelegd
Elke indeling vraagt registratie van het kenmerk dat de categorie bepaalt. Zonder vastlegging per casus kan niet worden gecontroleerd of hulp als basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is ingedeeld. Welk kenmerk moet worden geregistreerd, hangt af van de gekozen indeling.

Bij een indeling naar zorgvorm registreert het lokale team welke zorgvorm wordt gestart en de aanbieder welke wordt geleverd. Bij een urendrempel is doorlopende urenregistratie nodig, omdat een toename van twee naar drie uur per week de categorie kan veranderen. Bij een cliëntprofiel wordt per jeugdige een score vastgelegd die zonder deze indeling niet nodig zou zijn. Bij indeling naar deskundigheid wordt de kwalificatie van de uitvoerder geregistreerd.

Registratie heeft drie doelen. Ten eerste moet een ander de indeling kunnen controleren, bijvoorbeeld of Lisa terecht aanvullende jeugdhulp krijgt. Bij basisjeugdhulp ontbreekt een beschikking en vormt het dossier de enige vastlegging van de indeling. Ten tweede kan het aanmaken van een dossier het startmoment markeren waarop het team jeugdhulp verleent in plaats van informatie of advies geeft, zoals gevraagd in paragraaf 5.5. Ten derde maken de gegevens het mogelijk het gebruik van beide categorieën te volgen.

Gemeenten en aanbieders hebben hierin elk een taak. Het lokale team registreert de beoordeling en de aanbieder de geleverde hulp. De gemeente moet beide kunnen vergelijken om verschillen tussen toegewezen en geleverde hulp te herkennen.

De registratielast verschilt per indeling. De zorgvorm sluit aan op bestaande gegevens in verwijzingen en toewijzingen. Een urendrempel vraagt doorlopende urenregistratie en herbeoordeling bij overschrijding. Een cliëntprofiel vraagt een afzonderlijke score per jeugdige, afspraken over wie deze vaststelt en een mogelijkheid om de score te controleren. Deze verschillen ondersteunen de uitkomst van de beoordeling in paragraaf 6.4.

Voor aanvullende jeugdhulp verandert weinig, omdat daar al een beschikking nodig is, ook bij taakgerichte bekostiging. Bij basisjeugdhulp bestaat wel een spanning. Bij een budget per wijk of populatie legt de gemeente juist minder gegevens per jeugdige vast om de verantwoording per casus te beperken. Afbakening vraagt echter registratie per casus van de categorie en een vast startmoment om het gebruik te kunnen tellen. De administratieve verplichting verdwijnt dus niet, maar verschuift van de betaling naar de toegang. Taakgerichte bekostiging blijft mogelijk als de registratie afzonderlijk wordt geregeld. De opdracht moet bepalen welke gegevens het team per jeugdige vastlegt en aanlevert. Deze kunnen worden beperkt tot het kenmerk dat de indeling bepaalt en de start- en einddatum. Zonder deze gegevens kan de toepassing van de afbakening niet worden gecontroleerd en blijft het gebruik van basisjeugdhulp onbekend.

6.6. De kracht en de kwetsbaarheid van de zorgvorm
Een indeling naar zorgvorm maakt het mogelijk per vorm te tellen hoeveel hulp wordt geleverd en ontwikkelingen door de tijd en tussen gemeenten te vergelijken. Op basis daarvan kan een norm worden gesteld; de hoogte daarvan volgt niet uit de indeling. Dit inzicht in het volume is nodig voor macrobeheersing. De zorgvorm is bovendien objectiveerbaar, omdat achteraf kan worden vastgesteld welke hulp is geleverd. De landelijke gebruikscijfers worden al jaren ingedeeld naar de plaats waar de hulp wordt geboden. De huidige betrouwbare landelijke volumecijfers zijn daarmee gebaseerd op de leveringssituatie, niet op zorgzwaarte.

Deze indeling heeft ook drie beperkingen.

Landelijke afspraken over eenduidige omschrijvingen ontbreken. Dezelfde hulp heeft per regio verschillende namen en wordt lokaal vertaald naar productcodes en administratie. Daardoor kan ook bij een landelijke indeling de feitelijke grens per regio verschillen. Uniforme omschrijvingen zijn dus een voorwaarde voor de toepassing, geen reden om de indeling af te wijzen. Bij alternatieven is meer voorbereiding nodig, omdat eerst profielen of expertiseniveaus moeten worden omschreven.

Herlabeling blijft een risico. Als budget of capaciteit afhangt van de categorie, kunnen partijen hulp anders omschrijven. Bepaalt het onderscheid tussen deeltijdbehandeling en intensieve ambulante hulp de beschikbare financiering, dan kan hulp worden geregistreerd onder de gunstigste categorie. Dit is bij de AWBZ-functie begeleiding gebeurd. Daarom zijn scherpe omschrijvingen en monitoring nodig. Een cliëntprofiel voorkomt dit niet: in dat geval kunnen diagnoses anders worden geregistreerd in plaats van zorgvormen.

De zorgvorm zegt niets over effectiviteit. Opname op een lijst betekent niet dat hulp werkzaam is. Naast de afbakening blijven daarom landelijke normen nodig die bepalen welke hulp werkt.

Specialistische expertise kan binnen de basisjeugdhulp worden ingezet als de afbakening wordt gebaseerd op de aanspraak op een zorgvorm, in plaats van op de betrokken professional. Consultatie door een specialist maakt een basistraject dan niet tot aanvullende jeugdhulp waarvoor een beschikking nodig is.

Een voorbeeld illustreert dit. Een begeleider in de basisjeugdhulp ondersteunt een gezin met een kind met niet-aangeboren hersenletsel. Een specialist van een aanbieder van aanvullende jeugdhulp adviseert en coacht de begeleider enkele keren. De zorgvorm blijft begeleiding in de eigen leefomgeving en daarmee basisjeugdhulp. De betrokkenheid van de specialist verandert de zorgvorm niet.

De keuze voor de zorgvorm bepaalt nog niet welke hulp basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is. De volgende keuze betreft wat het Rijk landelijk vastlegt en hoe de overige hulp wordt ingedeeld. Het volgende hoofdstuk gaat daarop in.

7. Wegingscriteria

Hoofdstuk 6 kiest de zorgvorm als grondslag voor de afbakening. Vervolgens moet worden bepaald welke hulp aanvullende jeugdhulp is en wat het Rijk daarvan landelijk vastlegt. Daarvoor zijn verschillende keuzes mogelijk. De afbakening kan meer of minder hulp omvatten en de individuele beoordeling kan sterker of minder sterk landelijk worden genormeerd. De verwijzer blijft de situatie beoordelen en past daarbij de geldende normen toe. De scenario's verschillen in wat landelijk is vastgelegd. Het volgende hoofdstuk combineert deze keuzes in scenario's met elk eigen voor- en nadelen.

Om de scenario's te vergelijken, zijn wegingscriteria nodig. Dit hoofdstuk beschrijft deze criteria. Hoofdstuk 8 gebruikt ze vervolgens om de scenario's te beoordelen.

De criteria zijn ontleend aan het regeerakkoord, de Hervormingsagenda, de conceptwettekst, de uitvoeringstoets van de VNG, de internetconsultatie, de rechtspraak en de onderzoeksopdracht. Per criterium wordt de bron vermeld.

7.1. De criteria

Criterium 1 – Sturen op volume en kosten: *maakt het scenario het mogelijk het gebruik te normeren en te volgen?*

Dit is het eerste doel uit de probleemdefinitie. Bij aanvullende jeugdhulp maakt de beschikking het mogelijk het volume per zorgvorm te tellen. Bij basisjeugdhulp zijn daarvoor een vastgelegd startmoment en een registratieplicht nodig. De scenario's verschillen in de mogelijkheden die zij hiervoor bieden. Herkomst: het regeerakkoord, de aanhef van het wetsvoorstel, de opdracht bij deelvraag 1 en het traject macrobeheersing.

Criterium 2 – Rechtsgelijkheid in de indeling: *betekent het onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp in elke gemeente hetzelfde?*

Rechtsgelijkheid is het tweede doel uit de probleemdefinitie en betreft zowel de indeling als het aanbod. Dit criterium gaat over de indeling: bij een landelijk vastgelegde grens is deze overal gelijk; bij een lokale grens kan zij per gemeente verschillen. Herkomst: de uitvoeringstoets van de VNG en de internetconsultatie, waarin partijen wijzen op gemeentelijke verschillen door onduidelijke definities.

Het wetsvoorstel benoemt rechtsgelijkheid als doel; daarom is dit als criterium opgenomen. Hoeveel lokale variatie binnen een decentraal stelsel aanvaardbaar is, blijft een politieke keuze. Het wetsvoorstel laat die keuze aan de wetgever.

Criterium 3 – Rechtsgelijkheid in het aanbod: *kan een gezin er in elke gemeente op rekenen dat basisjeugdhulp hetzelfde inhoudt?*

Dit criterium betreft de eisen aan de basisjeugdhulp. Zonder landelijke minimumeisen kan een gezin na een verwijzing per gemeente een ander aanbod krijgen. Herkomst: de bronnen bij criterium 2 en de afspraken over stevige lokale teams.

Criterium 4 – Juridische houdbaarheid: *kan de afbakening worden vastgelegd in wet, algemene maatregel van bestuur en verordening, en is zij houdbaar bij rechterlijke toetsing?*

De rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep stelt onder meer eisen aan de vastlegging van de beoordelingsmaatstaf en de scheiding tussen advisering, besluitvorming en uitvoering. Wetgevingswerken werkt dit juridische criterium uit en toetst de scenario's. Dit rapport beschrijft het criterium zonder die toets uit te voeren. Herkomst: bestaande rechtspraak en de onderzoeksopdracht, die vraagt om een objectief te onderbouwen afbakening.

Criterium 5 – Rechtsbescherming: kan een gezin de uitkomst laten toetsen en biedt die toets voldoende bescherming?

De afbakening bepaalt of een beschikking wordt afgegeven waartegen bezwaar en beroep mogelijk zijn. Zonder beschikking voor basisjeugdhulp ontbreekt een automatische bestuursrechtelijke rechtsingang en moet rechtsbescherming anders worden geregeld. Wetgevingswerken werkt dit juridische criterium uit. Herkomst: de systematiek van het bestuursrecht en het wetsvoorstel.

Criterium 6 – Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind: laat het scenario ruimte om het belang van het kind in een individueel geval te wegen en om het kind te horen?

Een indeling in categorieën biedt op zichzelf geen ruimte voor een individuele beoordeling van het belang van het kind. Daarom moet gemotiveerd kunnen worden afgeweken. De verdere uitwerking van dit juridische criterium valt buiten dit deelonderzoek. Herkomst: de artikelen 3 en 12 van het verdrag, artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht en de onderzoeksopdracht.

Criterium 7 – Uitvoerbaarheid en bestendigheid: is het scenario uit te voeren, en houdt de grens in de praktijk stand?

Een afbakening draagt niet bij aan de doelen als zij via herlabeling of substitutie wordt omzeild of niet door de betrokken professionals kan worden toegepast. De uitvoeringslast verschilt per betrokken partij:

- professionals en gezinnen: is het onderscheid begrijpelijk uit te leggen;
- het lokale team: wat vraagt het scenario van medewerkers die de hulpvraag verhelderen, indiceren, besluiten voorbereiden en basisjeugdhulp verlenen;
- de gemeente buiten het team: welke aanpassingen zijn nodig in verordening, beleid, bekostiging, contractmanagement en administratie;
- aanbieders: wat verandert in contracten, verantwoording en aanbod;
- de inkoop: sluit het scenario aan op de verplichte regionale inkoop uit de Wet verbetering beschikbaarheid of ontstaan nieuwe belemmeringen tussen lokaal en regionaal aanbod.

Herkomst: deelvraag 1, die expliciet vraagt naar de haalbaarheid van een inhoudelijke afbakening, en de uitvoeringstoets van de VNG, die de grootste implementatielast bij de toegang verwacht.

Criterium 8 – Aansluiting bij de ingezette beweging: sluit het scenario aan op de Hervormingsagenda en biedt het ruimte voor verdere ontwikkeling?

De Hervormingsagenda, het convenant Stevige lokale teams en het Richtinggevend Kader zetten in op stevige lokale teams, hulp dichtbij, minder formele procedures en professionele ruimte. Het wetsvoorstel voegt normaliseren en demedicaliseren toe. Het invoeren van extra categorieën en beslismomenten staat op gespannen voet met deze doelen.

Ook de verdere ontwikkeling van lokale teams is relevant. Als een afbakening de huidige taakverdeling permanent vastlegt, kan hulp die teams later zelf kunnen leveren aanvullende jeugdhulp blijven. Dit kan de ontwikkeling van de teams belemmeren.

Criterium 9 – Eenvoud: hoeveel categorieën, drempels en beslismomenten voegt het scenario toe?

Minder categorieën, drempels en beslismomenten maken het onderscheid begrijpelijker voor gezinnen en professionals en beperken de administratieve lasten. Herkomst: consultatiereacties over onduidelijke begrippen en afspraken in de Hervormingsagenda over het verminderen van administratieve lasten.

7.2. Hoe de criteria werken in de weging

De criteria hebben drie functies. De eerste drie beoordelen de bijdrage aan de doelen uit hoofdstuk 5: sturing op volume en kosten en rechtsgelijkheid in indeling en aanbod. De volgende drie zijn juridische minimumeisen.

Een scenario valt af als het juridisch niet houdbaar is, rechtsbescherming onvoldoende regelt of geen ruimte biedt voor de rechten van het kind. Wetgevingswerken voert deze toets uit binnen deelvraag 3. De laatste drie beoordelen de praktische werking: uitvoerbaarheid en bestendigheid, aansluiting bij de ingezette ontwikkeling en eenvoud.

De praktische criteria zijn voorwaarden om de doelen te bereiken. Als het lokale team de afbakening niet kan toepassen, ontstaan geen bruikbare gebruikscijfers. Als de afbakening niet aansluit op de praktijk, kan zij via herlabeling worden omzeild. Uitvoerbaarheid is daarom een voorwaarde voor sturing op volume. Hoofdstuk 8 past deze criteria toe op de scenario's.

CRITERIUM	SOORT	HERKOMST
Sturen op volume en kosten	Doel	Regeerakkoord; aanhef wetsvoorstel; opdracht deelvraag 1; traject macrobeheersing
Rechtsgelijkheid in de indeling	Doel	Uitvoeringstoets VNG; internetconsultatie
Rechtsgelijkheid in het aanbod	Doel	Uitvoeringstoets VNG; afspraken over stevige lokale teams
Juridische houdbaarheid	Ondergrens	Rechtspraak Centrale Raad van Beroep; opdracht
Rechtsbescherming	Ondergrens	Systematiek van het bestuursrecht; wetsvoorstel
Rechten van het kind, in het bijzonder de artikelen 3 en 12	Ondergrens	IVRK; artikel 4:84 Awb; opdracht
Uitvoerbaarheid en bestendigheid	Voorwaarde	Opdracht deelvraag 1; uitvoeringstoets VNG
Aansluiting bij de ingezette beweging	Voorwaarde	Hervormingsagenda; convenant Stevige lokale teams; Richtinggevend Kader; NJi-advies
Eenvoud	Voorwaarde	Internetconsultatie; afspraken over administratieve lasten

Tabel 5 – Wegingscriteria

De criteria leiden niet allemaal tot dezelfde keuze. Sturing en rechtsgelijkheid vragen om meer landelijke afspraken; aansluiting bij de praktijk en eenvoud vragen om minder. Een voordeel op het ene criterium kan daardoor een nadeel op een ander opleveren. We maken deze afweging per scenario zichtbaar zonder een voorkeur uit te spreken. Het bepalen van het gewicht van de criteria is een politieke keuze.

Het gewicht van het sturingscriterium hangt mede af van een voorafgaand besluit. Als Rijk en gemeenten afzonderlijke afspraken maken over het volume of budget van aanvullende jeugdhulp, moet landelijk vaststaan welke hulp daaronder valt. Anders hebben die afspraken per gemeente een andere betekenis. In dat geval is een landelijke afbakening noodzakelijk en krijgt dit criterium meer gewicht. Zonder zulke afspraken is het minder bepalend. Dit volgt uit een besluit buiten dit onderzoek, dat vóór de scenariokeuze moet worden genomen.

7.3. Wat geen criterium is

De gevolgen voor de jeugdige en het gezin. Deze zijn geen afzonderlijk criterium, omdat zij al in andere criteria worden beoordeeld. Rechtsgelijkheid betreft het vergelijkbare antwoord op een vergelijkbare hulpvraag. Rechtsbescherming betreft het kunnen laten toetsen van de uitkomst. Het kinderrechtenverdrag vraagt een individuele beoordeling van het belang van het kind. Begrijpelijkheid en het aantal beslismomenten vóór de start van hulp worden beoordeeld onder uitvoerbaarheid en eenvoud. De gevolgen voor gezinnen blijven daarmee onderdeel van de afweging.

De kwaliteit van de hulp. Kwaliteit is een doel van het stelsel, maar geen afzonderlijk onderscheidend criterium, omdat de kwaliteitseisen en het toezicht in elk scenario gelijk blijven.

Gevolgen voor ouders op het gebied van werk, inkomen en bestaanszekerheid. Deze houden verband met de beoordeling van eigen kracht, niet met de afbakening tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp. Ze vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek, maar moeten bij invoering wel worden getoetst.

Kostenbesparing in euro's. Afbakening maakt sturing mogelijk, maar vermindert het volume niet automatisch. Een besparingsbedrag per scenario zou meer zekerheid suggereren dan dit onderzoek kan onderbouwen. De beschikbare sturingsinstrumenten worden beoordeeld onder criterium 1. De financiële effecten worden onderzocht in deelopdracht 2. Hoofdstuk 10 beschrijft bij subvraag a wat de afbakening kan bijdragen aan het financiële doel en welke aanvullende voorwaarden daarvoor nodig zijn.

8. Waar ligt de grens

Hoofdstuk 6 kiest de zorgvorm als grondslag voor de afbakening. Daarmee staat vast op welk kenmerk de indeling wordt gebaseerd, maar nog niet welke zorgvormen basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp zijn. Dit hoofdstuk onderzoekt of het Rijk of de gemeente dat bepaalt en welk aanbod elk gezin in de basisjeugdhulp moet kunnen krijgen.

Eerst worden de mogelijke grenzen uitgewerkt, daarna de minimumeisen aan de basisjeugdhulp. De combinatie hiervan leidt tot drie scenario's, die worden beoordeeld aan de hand van de criteria uit hoofdstuk 7. Tot slot wordt beschreven welke keuzes nog openstaan en wat nodig is voor invoering.

8.1. Wat nog moet worden besloten

Het wetsvoorstel onderscheidt twee soorten jeugdhulp, maar laat twee vragen open. Ten eerste: welke hulp is aanvullende jeugdhulp en vereist een beschikking? Kan langdurige gezinsbegeleiding per gemeente anders worden ingedeeld, of geldt een landelijke indeling? Ten tweede: wat moet basisjeugdhulp bieden? Een gezin moet weten welk aanbod beschikbaar is. Nu kan dit variëren van een gesprek van een half uur tot begeleiding gedurende een jaar, afhankelijk van de woonplaats.

8.2. De grens: voor welke hulp is een beschikking nodig

De afbakening bepaalt of voor de hulp een besluit nodig is

De grens wordt per zorgvorm bepaald. Als pleegzorg aanvullende jeugdhulp is, neemt de gemeente een besluit voordat een jeugdige bij een pleeggezin gaat wonen. Dit geldt dan in elke gemeente. Of pleegzorg voor deze jeugdige passend is, blijft een professionele beoordeling; de afbakening bepaalt dat niet.

Bij de zwaarste zorgvormen zorgt de beschikking voor rechtsbescherming

Voor de zwaarste zorgvormen kan onafhankelijk van de gezinssituatie worden bepaald dat een beschikking nodig is. Verblijf buiten het eigen gezin, gesloten jeugdhulp en klinische behandeling zijn de duidelijkste voorbeelden. Daarvoor zijn drie redenen die geen aanvullende beoordeling van de jeugdige vragen.

- **Deze hulp raakt rechten die een toetsbaar besluit vereisen.** Verblijf buiten het eigen gezin grijpt in op het gezinsleven, dat wordt beschermd door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het kinderrechtenverdrag. Gesloten jeugdhulp houdt vrijheidsbeneming in en vereist nu al een machtiging van de kinderrechter. Bij zulke ingrepen moet het gezin het besluit kunnen laten toetsen.
- **Deze hulp kan niet in de eigen leefomgeving worden geleverd.** Zij vraagt een afzonderlijke plaats die moet worden ingekocht en beschikbaar gehouden. De levering verloopt daardoor via de gemeente of regio. De Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg schrijft daarom voor dat de zwaarste vormen op een hoger schaalniveau worden ingekocht.
- **De indeling is onafhankelijk van de gezinssituatie vast te stellen.** Bij elk gezin kan op dezelfde manier worden bepaald of de jeugdige buiten het eigen gezin verblijft en of een behandeling met opname is geleverd. Bij ambulante hulp geeft de zorgvorm minder informatie: dezelfde vorm kan één gesprek of een traject van twee jaar omvatten.

Bij de lichtste zorgvormen voegt een beschikking weinig toe

Voor de lichtste zorgvormen ligt indeling als basisjeugdhulp voor de hand, zoals een adviesgesprek, opvoedondersteuning of kortdurende lichte begeleiding in de eigen leefomgeving. Ook hier kan de categorie onafhankelijk van de gezinssituatie worden bepaald. Deze hulp verandert de leefsituatie niet ingrijpend en vereist geen afzonderlijke voorziening. Opname op de lijst van hulp waarvoor een beschikking nodig is, ligt daarom niet voor de hand. Een beschikking zou weinig rechtsbescherming toevoegen en vooral de snelle start van hulp kunnen belemmeren.

Tussen zware en lichte jeugdhulp zit een grijs gebied dat zich moeilijk laat indelen

Tussen de uitersten bevindt zich ambulante hulp die niet eenduidig kan worden ingedeeld. Een behandeling van zes weken en een behandeling van twee jaar kunnen dezelfde zorgvorm zijn. Ook gezinsbegeleiding blijft dezelfde zorgvorm, ongeacht of een generalist of specialist haar levert. De zorgvorm is vaststelbaar, maar bepaalt hier niet op zichzelf of een besluit nodig is.

Een indeling uitsluitend op zorgvorm leidt hier tot twee uitersten, die beide onvoldoende passend zijn. Alle ambulante hulp wordt basisjeugdhulp, inclusief intensieve trajecten van twee jaar, of alle ambulante hulp wordt aanvullende jeugdhulp, inclusief een enkel gesprek.

De volgende twee casussen illustreren dit vraagstuk en worden in de scenario's verder uitgewerkt.

Sam is negen. Zijn ouders zijn verwikkeld in een vechtscheiding. Op school is hij afwisselend druk en teruggetrokken; thuis lopen de ruzies hoog op. Het gezin meldt zich met een opvoedvraag. Daarna verslechtert de situatie: zijn moeder raakt overbelast en na een incident ontstaan zorgen over Sams veiligheid. Uiteindelijk wordt tijdelijk verblijf buiten het gezin overwogen.

Nadia is veertien. Er is geen scheiding, incident of diagnose. Zij is somber, trekt zich terug, slaapt slecht en haalt lagere cijfers. De huisarts ziet geen acuut gevaar of stoornis; haar ouders vragen om begeleiding. De casus wordt uitgewerkt voor gemeente X en Y, om verschillen in hulp en uitvoering zichtbaar te maken.

Bij Sam wordt tijdelijk verblijf in elk scenario aanvullende jeugdhulp. De vraag is wanneer een beschikking nodig wordt en wie de hulp tot dat moment levert. Bij Nadia wordt geen verblijf overwogen. Haar begeleiding is een ambulante zorgvorm waarvoor de indeling alleen geen uitsluitsel geeft.

Eén landelijke lijst is werkbaar; twee volledige lijsten zijn dat niet
Een landelijke lijst kan bepalen voor welke zorgvormen altijd een beschikking nodig is. Deze zorgvormen zijn aanvullende jeugdhulp. De lijst bepaalt niet hoe de overige hulp wordt ingedeeld.

Een landelijke lijst van zorgvormen die altijd basisjeugdhulp zijn, is geen geschikte optie. Deze zou voorschrijven welke hulp elke gemeente zonder beschikking moet aanbieden. Het wetsvoorstel laat die keuze juist aan gemeenten: de verordening bepaalt welke hulp basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is. De toelichting noemt bijvoorbeeld de mogelijkheid om alle jeugd-ggz als aanvullende jeugdhulp aan te bieden.

Zo'n lijst veronderstelt bovendien dat alle genoemde hulp in elke gemeente zonder beschikking kan worden geleverd. Dat hangt af van de capaciteit en deskundigheid van het lokale team en de gecontracteerde aanbieders. Een lijst beschrijft de zorgvormen, maar garandeert die uitvoeringsmogelijkheden niet.

Ook twee volledige lijsten, die elke zorgvorm aan een van beide categorieën toewijzen, zijn daarom geen geschikte optie. Voor normering zou dit aantrekkelijk zijn: alle hulp is landelijk ingedeeld en het volume kan voor beide categorieën vooraf worden bepaald. De bezwaren tegen een verplichte lijst voor basisjeugdhulp blijven echter bestaan. Betere gegevens of meer voorbereidingstijd veranderen niet dat het wetsvoorstel deze keuze aan gemeenten laat. Of twee volledige lijsten juridisch houdbaar zouden zijn, is een afzonderlijke vraag die Wetgevingswerken toetst.

Een gegarandeerd minimumaanbod aan basisjeugdhulp kan daarom beter worden beschreven in functies dan in een lijst van zorgvormen. De scenario's bevatten een landelijke minimumopdracht en de regel dat gemeenten voor deze hulp geen beschikking mogen eisen. Het Rijk schrijft dan bijvoorbeeld geen specifieke oudertraining voor, maar bepaalt dat elke gemeente samen met het gezin een verklarende analyse maakt, een vaste contactpersoon biedt en lichte begeleiding levert. Deze functies zijn overal zonder beschikking beschikbaar. Gemeenten houden de ruimte om te bepalen met welk aanbod zij hieraan voldoen.

Bij deze opzet blijft open welke specifieke zorgvormen tot de basisjeugdhulp behoren. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop die hulp kan worden geteld.

8.3. Wat basisjeugdhulp in elke gemeente moet kunnen
De vraag is of het Rijk landelijke eisen stelt aan de inhoud en mogelijkheden van basisjeugdhulp, of dat gemeenten deze zelf bepalen.

Deze eisen moeten gelden voor de basisjeugdhulp als geheel, niet uitsluitend voor het lokale team. Het wetsvoorstel geeft het team de taak basisjeugdhulp te verlenen, maar laat gemeenten kiezen welk deel het zelf uitvoert. Ook gecontracteerde aanbieders kunnen basisjeugdhulp leveren. Als de eisen alleen voor het team gelden, verschilt de geboden garantie afhankelijk van de uitvoerder.

Zonder landelijke eisen betekent basisjeugdhulp per gemeente iets anders
Zonder landelijke eisen bepaalt elke gemeente zelf wat basisjeugdhulp inhoudt. Het aanbod kan daardoor verschillen, zoals ook in het huidige stelsel. Het ene team kan een gezin langdurig begeleiden, terwijl het andere dit niet kan. Een vergelijkbare hulpvraag krijgt dan per woonplaats een ander antwoord. De uitvoeringstoets van de VNG wijst erop dat veel hulp die teams nu bieden zonder landelijke eisen buiten een herkenbare categorie basisjeugdhulp kan vallen. Als basisjeugdhulp onvoldoende beschikbaar is, neemt het gebruik van aanvullende jeugdhulp toe, zonder dat de problemen van jeugdigen zwaarder zijn geworden.

Landelijke eisen leggen een minimum vast waarop gezinnen in elke gemeente kunnen rekenen: beoordeling van de situatie, een vaste contactpersoon en lichte begeleiding zolang die nodig is. Voor deze minimumopdracht geldt de regel dat geen beschikking mag worden geëist, zoals beschreven in paragraaf 8.2.

Het wetsvoorstel biedt mogelijkheden om dit te regelen. Het college moet basisjeugdhulp laagdrempelig en herkenbaar aanbieden. Het voorstel bevat een grondslag om hierover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Een vergelijkbare grondslag geldt voor de deskundigheid van lokale teams.

De eisen gaan over vijf onderdelen, elk met drie niveaus
De eisen worden uitgewerkt voor vijf onderdelen, met elk drie niveaus. Daarmee kunnen de scenario's concreet worden vergeleken. De inhoud kan aansluiten op de basiskenmerken uit het Richtinggevend Kader en het convenant Stevige lokale teams, waaraan alle partijen zich hebben verbonden. Elk niveau vormt een landelijke minimumeis: een gemeente mag meer bieden, maar niet minder.

ONDERDEEL	LICHT	MIDDEN	ZWAAR
Samenstelling van het lokale team	Multidisciplinair, met een vast contactpersoon	Kerndeskundigheden benoemd, specialistische kennis via consultatie bereikbaar	Ook registratie-eisen en voorgeschreven samenwerking met huisarts, jeugdgezondheidszorg, onderwijs en Veilig Thuis
Gegarandeerde functies	Globaal omschreven, zoals een gedeelde verklarende analyse en lichte begeleiding	Een verplicht minimumpakket dat overal wordt geleverd	Ook een prestatie-eis per functie, zoals begeleiding die doorloopt zolang die nodig is
Kwaliteit van analyseren, adviseren en uitvoeren	Verwijzing naar bestaande professionele standaarden	Een gerichte set standaarden wordt verbindend	Ook onderhoud over tijd, met deelname aan blijvend leren
Toezicht	Risicogestuurd, getoetst aan de open norm verantwoorde hulp	Een eigen toetsbare maatstaf voor basisjeugdhulp	Ook de mensen, middelen en werkprocessen waarmee de hulp wordt waargemaakt
Registratie en gegevenslevering	Start en einde van een traject per jeugdige	Ook de inzet in uren of contacten, via een landelijke gegevensset	Ook de geleverde functie, zodat verschuiving over de grens zichtbaar wordt

Tabel 6 – Landelijke eisen aan de basishulp

8.4. Drie scenario's
Elk scenario combineert een keuze voor de afbakening met een niveau van eisen aan de basisjeugdhulp. De casussen van Sam en Nadia laten zien wat deze combinatie voor jeugdigen betekent.

Vertrekpunt: de huidige praktijk
In de huidige praktijk bepaalt elke gemeente welke hulp basisjeugdhulp is en welke aanvullende jeugdhulp. Landelijke eisen aan de inhoud van basisjeugdhulp ontbreken. De scenario's gaan uit van de aangepaste wettekst: eisen aan de basisjeugdhulp, toezicht en klachtrecht en op termijn een aanvullende voorziening voor

rechtsbescherming. Het verschil met de huidige praktijk betreft de wettelijke grondslag en waarborgen, niet het ontbreken van een besluit bij basisjeugdhulp. De huidige praktijk is in de weging opgenomen als referentie.

Scenario 1: de gemeente bepaalt de grens
Dit scenario bevat geen landelijke lijst. Het Rijk beschrijft in een afwegingskader welke factoren de professional beoordeelt: aard, ernst, duur en intensiteit van de problematiek en wat het gezin zelf of met het netwerk kan oplossen. De gemeente stelt in de verordening de normen vast; de professional past deze per gezin toe.

Het wetsvoorstel bouwt hiermee voort op de huidige praktijk en scherpt de definities aan. Ernst, gebruikelijke hulp en eigen kracht worden landelijk omschreven. Elke gemeente krijgt een lokaal team en de procedure voor melding en onderzoek wordt geregeld. De wet bepaalt welke factoren moeten worden beoordeeld; de gemeente en professional bepalen de uitkomst.

Ook voor de zwaarste hulp bevat dit scenario geen landelijke lijst. Er is dus geen algemene regel dat verblijf altijd aanvullende jeugdhulp is. Andere wetten bieden deels waarborgen: voor gesloten jeugdhulp is bijvoorbeeld altijd een rechterlijke machtiging nodig.

Nieuw zijn de landelijke eisen aan basisjeugdhulp. Overal moet de situatie worden beoordeeld, een vaste contactpersoon beschikbaar zijn en lichte begeleiding worden geleverd. De eisen aan teamsamenstelling en gegarandeerde functies worden op het middenniveau gesteld. De kwaliteitseisen kunnen lichter blijven dan in de andere scenario's, omdat een deel van de zwaardere hulp buiten de basisjeugdhulp valt. Het toezicht wordt wel op het middenniveau gesteld, zodat de minimumeisen ook zonder besluit controleerbaar zijn. Registratie blijft beperkt tot de start- en einddatum van het traject per jeugdige.

Omdat gemeenten de grens bepalen, kan per gemeente verschillen welke hulp zonder beschikking toegankelijk is. Dit beïnvloedt ook wie de hulp levert, omdat gemeenten aanvullende jeugdhulp doorgaans bij gecontracteerde aanbieders onderbrengen.

Sam start met gezinsbegeleiding door het lokale team. Of daarvoor een beschikking nodig is, hangt af van de gemeentelijke afbakening. Na het incident is de hulp in elk geval aanvullend: de gemeente neemt een besluit en het verblijf wordt via gecontracteerd aanbod geleverd. Het moment waarop een beschikking nodig wordt, verschilt dus per gemeente.

Nadia. Gemeente X rekent langdurige lichte begeleiding tot de basisjeugdhulp en het lokale team begeleidt haar zelf. Gemeente Y beschouwt dezelfde begeleiding als aanvullende jeugdhulp en vereist een besluit. Dezelfde hulpvraag leidt zo tot een andere procedure en in de praktijk een andere uitvoerder. De begeleiding is in beide gemeenten beschikbaar, omdat overal dezelfde eisen aan de basisjeugdhulp worden gesteld.



Figuur 1 – Visuele weergave scenario 1

Scenario 2: een landelijke lijst en een landelijk weegkader
Het Rijk stelt een korte lijst vast van zware zorgvormen die overal aanvullende jeugdhulp zijn. Daarnaast geldt een landelijk weegkader voor de overige hulpvragen. Dit kader bepaalt welke kenmerken de verwijzer beoordeelt en welke drempels gelden; de verwijzer voert de beoordeling uit. De drempels zijn landelijk gelijk. Hulp onder die drempels is basisjeugdhulp. Hiervoor is overeenstemming in het veld nodig over de drempels tussen zorgzwaarteniveaus. Die overeenstemming bestaat nog niet.

De lijst bevat verblijf buiten het eigen gezin, klinische en deeltijdbehandeling en zorgvormen die onmiddellijk beschikbare hulp met verblijf vereisen. De omschrijving betreft de geleverde hulp en leveringssituatie, niet de zorgzwaarte of expertise van de uitvoerder. De precieze lijst en drempelwaarden worden bij algemene maatregel van bestuur bepaald, samen met het veld en na de kwantitatieve toets in deelopdracht 2.

In het weegkader leiden enkele situaties altijd tot aanvullende jeugdhulp, zoals een acuut veiligheidsrisico. Voor overige situaties beoordeelt de professional aard, ernst, duur en intensiteit in samenhang met de landelijke drempels. Gemotiveerd afwijken is mogelijk; de motivering wordt vastgelegd voor rechterlijke toetsing. Als het onderzoek nog loopt en uitstel risico's oplevert voor veiligheid of ontwikkeling, wordt tijdelijk passende hulp geboden. Onzekerheid vraagt om zorgvuldige beoordeling, zonder de hulp uit te stellen. Een hoge score op een kenmerk wordt niet gecompenseerd door lage scores op andere kenmerken. Bijlage 1 bevat de ontwerpregels voor dit kader.

Het weegkader is alleen sluitend als alle wettelijke verwijzers dezelfde drempels toepassen, inclusief huisarts, jeugdarts, medisch specialist, gecertificeerde instelling en rechter. Bijlage 1 beschrijft de grondslag van de individuele beoordeling, lessen uit vergelijkbare kaders, de ontwerpregels en de toepassing in het werkproces van verwijzers.

De beoordeling met het kader maakt deel uit van het onderzoek naar de hulpbehoefte en vormt geen afzonderlijke toets. Als de benodigde zorgvorm op de lijst staat, is de route direct duidelijk. De verwijzer beoordeelt één keer per traject; de gemeente herhaalt deze beoordeling niet. Blijkt tijdens het traject toch aanvullende jeugdhulp nodig, dan volgt op dat moment de aanvraag. Reeds geleverde hulp wordt niet opnieuw beoordeeld.

Gemeenten stellen voor hulp buiten de lijst geen eigen indeling van zorgvormen of doelgroepen vast. Het landelijk kader bepaalt de maatstaf en de verwijzer past deze toe. Een lokale indeling zou opnieuw gemeentelijke verschillen veroorzaken, waardoor het volume niet landelijk vergelijkbaar is. Bovendien zijn andere wettelijke verwijzers niet gebonden aan een gemeentelijke indeling. Deze zou alleen gelden voor verwijzingen door het lokale team, waardoor het gezin afhankelijk van de verwijzer met een andere indeling te maken krijgt.

Gemeenten kunnen in dit scenario op drie manieren sturen: via contractering van zorgvormen en aanbieders, via afspraken met verwijzers over toepassing van het kader en informatie bij een verwijzing, en via gesprekken over opvallende verschillen in beoordelingsuitkomsten.

Verschillen in professionele beoordeling blijven mogelijk. De gemeenten gebruiken dezelfde maatstaf, maar professionals kunnen dezelfde casus anders beoordelen. Ook bij ggz-verwijzingen leiden vaste criteria niet automatisch tot dezelfde uitkomst. Het landelijke kader biedt een gedeelde maatstaf en maakt verschillen in toepassing zichtbaar.

De drempels betreffen de beoordeling van aard, ernst, duur en intensiteit, niet een maximum aan uren of contacten. Hoofdstuk 6 beschrijft waarom een urendrempel geen geschikte afbakening is. De omvang kan wel aanleiding zijn voor een verplichte herbeoordeling door een deskundige beslisser. Deze motiveert de uitkomst; overschrijding leidt niet automatisch tot een andere categorie.

Een vergelijkbare aanpak is toegepast bij de pakketmaatregel begeleiding uit 2009. Binnen één hulpvorm werd onderscheid gemaakt tussen lichte en zwaardere beperkingen: alleen bij matige tot zware beperkingen in zelfredzaamheid bleef de aanspraak bestaan. De systematiek was opgenomen in beleidsregels. De Raad van State adviseerde de grens met zwaardere gevallen duidelijk te maken; de toelichting benoemde gemotiveerde afwijking in individuele gevallen. Voor dit scenario volgen daaruit twee eisen: de maatstaf moet vindbaar zijn en de afwijkingsmogelijkheid expliciet geregeld.

De eisen aan basisjeugdhulp zijn in dit scenario zwaarder dan in scenario 1. De individuele beoordeling bepaalt de categorie en moet overal tot vergelijkbare uitkomsten leiden.

De kerndeskundigheden van het team worden landelijk vastgelegd, zodat beoordelaars de vier kenmerken kunnen beoordelen. De gegarandeerde functies blijven gelijk aan scenario 1: het weegkader bepaalt de indeling van hulp, niet het minimumaanbod. Voor analyseren, adviseren en uitvoeren geldt een verbindende set kwaliteitsstandaarden die consistente beoordelingen ondersteunt. Het toezicht toetst onder meer of de beoordeling navolgbaar is vastgelegd. Naast traject en inzet wordt ook de uitkomst van de weging geregistreerd, zodat veranderingen in de toepassing van drempels zichtbaar zijn.

Sam start in elke gemeente met basisjeugdhulp. Na het incident leidt het veiligheidsrisico volgens de landelijke maatstaf tot aanvullende jeugdhulp. Ook het verblijf staat op de lijst. Het moment waarop een beschikking nodig is, wordt daarmee landelijk bepaald.

Nadia. Het lokale team beoordeelt haar situatie als mild van ernst, aanhoudend van duur en laag in intensiteit. De hulp blijft onder de landelijke drempel en is in gemeente X en Y basisjeugdhulp. Het gemeentelijke verschil uit scenario 1 vervalt. Bij toenemende intensiteit kan de situatie boven de drempel uitkomen en is een besluit nodig. Als de hulp licht blijft maar langer duurt, blijft zij basisjeugdhulp, omdat duur in samenhang met intensiteit wordt beoordeeld. Het team kan gemotiveerd afwijken; die afweging kan worden getoetst.



Figuur 2 – Visuele weergave scenario 2

Scenario 3: alleen een landelijke lijst
Het Rijk stelt uitsluitend een lijst van de zwaarste zorgvormen vast. Hulp op de lijst is aanvullende jeugdhulp; alle overige hulp is basisjeugdhulp. Er is geen weegkader of tussencategorie. De lijst bepaalt direct of een beschikking nodig is.

De lijst is gelijk aan die in scenario 2. De overige hulp wordt echter anders ingedeeld: ambulante behandeling, langdurige gezinsbegeleiding en therapie zonder verblijf zijn altijd basisjeugdhulp, ook bij een intensieve inzet.

Dit scenario stelt de zwaarste eisen aan basisjeugdhulp, omdat vrijwel alle ambulante hulp zonder beschikking toegankelijk is.

Naast de kerndeskundigheden worden afspraken vastgelegd over samenwerking met huisarts, jeugdgezondheidszorg, onderwijs en Veilig Thuis. Het team blijft immers betrokken bij casussen die het eerder overdroeg. Gegarandeerde functies krijgen prestatie-eisen, zoals het voortzetten van begeleiding zolang die nodig is. Zo wordt geborgd dat ook intensieve hulp daadwerkelijk beschikbaar is. Verbindende standaarden voor analyseren, adviseren en uitvoeren worden periodiek bijgewerkt. Het toezicht beoordeelt ook personeel, middelen en werkprocessen, omdat voor het grootste deel van de hulp geen beschikking meer wordt afgegeven. De registratie omvat daarnaast de geleverde functie, zodat zichtbaar blijft welke hulp als basisjeugdhulp wordt geleverd.

Dit scenario heeft de eenvoudigste afbakening, maar vraagt het meest van de basisjeugdhulp.

Aanvullende jeugdhulp wordt toegevoegd aan een doorlopend basistraject; de casus wordt niet overgedragen. Het lokale team blijft basisjeugdhulp leveren en houdt de casusregie. Zo nodig wordt een aanvullende zorgvorm ingezet. Dit sluit aan bij de werkwijze die het Nederlands Jeugdinstituut beschrijft, waarbij expertise in de omgeving van het gezin wordt ingezet.

De beschikking betreft dan de toegevoegde zorgvorm, niet de gehele casus. Een aanspraak op zorgvormen maakt die combinatie mogelijk; een indeling van de hele casus in één zorgzwaartecategorie doet dat niet. Afschalen wordt eenvoudiger: de aanvullende zorgvorm stopt, terwijl basisjeugdhulp en de vaste contactpersoon blijven. Bij overdracht van de hele casus is voor afschalen een nieuwe overgang naar het lokale team nodig. Juist bij die overgang kunnen trajecten langer blijven doorlopen.

Ook voor het bestaande aanbod buiten het lokale team zijn de gevolgen groot. Een aanzienlijk deel van regionaal ingekochte hulp, zoals individuele begeleiding, opvoedhulp en behandeling zonder verblijf, wordt basisjeugdhulp. Deze hulp wordt ondergebracht bij het lokale team of in contracten onder dat team. Dit raakt bestaande aanbieders en hun capaciteit. Het scenario vraagt daarom zowel om opbouw van het lokale team als om een overgangsplan voor het bestaande aanbod.

Sam start bij het lokale team en blijft daar als de hulp intensiever wordt. Het team breidt de inzet uit en voegt specialistische kennis toe, zonder beschikking. Pas als tijdelijk verblijf nodig is, wordt een zorgvorm van de lijst ingezet en neemt de gemeente een besluit.

Nadia's begeleiding staat niet op de lijst en is dus in gemeente X en Y basisjeugdhulp. Het lokale team bepaalt professioneel welke begeleiding passend is en hoe lang deze nodig is. Een afzonderlijke weging voor de categorie of drempel is niet nodig. Als een zorgvorm van de lijst nodig wordt, wordt die met een beschikking toegevoegd aan de begeleiding.

De eisen aan basisjeugdhulp hangen samen met de gekozen afbakening. Hoe meer hulp zonder beschikking toegankelijk is, hoe zwaarder de eisen aan capaciteit en kwaliteit. Daarom combineert scenario 3 de eenvoudigste grens met de zwaarste uitvoeringsopgave.



Figuur 3 – Visuele weergave scenario 3

Een variant op basis van beschikbaarheid in de wijk
In de gesprekken is een variant voorgesteld waarin de organisatie van hulp afhangt van wat in elke wijk beschikbaar moet zijn. Het lokale team levert de ambulante hulp die overal nodig is. Hulp waarvoor meer expertise nodig is of die niet permanent in elke wijk aanwezig hoeft te zijn, wordt afzonderlijk ingekocht, net als verblijf. Dit aanbod adviseert de basisjeugdhulp, zodat expertise binnen het gezinstraject kan worden ingezet. Naarmate teams zich ontwikkelen, kunnen meer hulp en formatie naar hen worden overgebracht en kan de grens worden aangepast.

Deze variant maakt twee onderscheiden die niet noodzakelijk samenvallen. Het eerste bepaalt welke hulp het lokale team levert en welk aanbod aanvullend wordt ingekocht. Het tweede bepaalt voor welke hulp een beschikking nodig is. Paragraaf 2.3 bespreekt dit verschil; paragraaf 4.1 beschrijft waarom consultatie buiten de juridische afbakening valt.

Voor de beschikkingsplicht komt deze variant overeen met scenario 3. Verblijf en hulp die niet in de eigen leefomgeving kan worden geleverd, staan op de lijst. Overige ambulante hulp is basisjeugdhulp, ook als een afzonderlijke aanbieder expertise toevoegt. De variant vult daarnaast een organisatorische keuze in die de scenario's openlaten: hoe het aanvullende aanbod wordt georganiseerd en hoe expertise beschikbaar komt voor de basisjeugdhulp.

Een wijziging van de grens is houdbaar als deze volgt uit een aanpassing van de landelijke lijst. Als regionale inkoopkeuzes de grens veranderen, is de indeling niet bestendig en veranderen de geregistreerde volumes door de inkoop in plaats van door het hulpgebruik.

8.5. De weging
Drie criteria uit hoofdstuk 7 zijn minimumeisen. De overige criteria worden gebruikt om de scenario's onderling te vergelijken.

Juridische houdbaarheid, rechtsbescherming en kinderrechten zijn geen relatieve scores: Wetgevingswerken toetst of elk scenario hieraan voldoet. Wel staat vast dat elk scenario gemotiveerde afwijking mogelijk moet maken en rechtsbescherming voor basisjeugdhulp moet regelen, omdat daar geen beschikking wordt afgegeven. Ook uitvoerbaarheid is een minimumeis voor alle scenario's. Geen van de drie wordt als onuitvoerbaar beschouwd; zij verschillen wel in de benodigde implementatie. Die uitvoeringslast wordt hieronder meegewogen.

Tabel 7 – Weging van de scenario's

Scenario 1 biedt beperkte mogelijkheden voor landelijke sturing en een uniforme indeling, maar sluit goed aan op de praktijk en is eenvoudig. Scenario 2 en 3 leveren een vergelijkbare bijdrage aan de doelen, maar stellen andere eisen aan de uitvoering en gaan anders om met veranderingen in de hulpvraag. Scenario 2 ordent de instroom naar ambulante hulp via extra categorieën en beslismomenten. Scenario 3 beperkt die complexiteit, maar vraagt een omvangrijke versterking van basisjeugdhulp en een overgangsplan voor bestaande aanbieders.

CRITERIUM	HUIDIGE PRAKTIJK	SCENARIO 1	SCENARIO 2	SCENARIO 3
Sturen op volume en kosten	Zwak Geen eenheid die overal hetzelfde betekent, dus geen basis voor een norm	Zwak De grens verschilt per gemeente, dus optellen levert ongelijke eenheden op	Sterk bij aanvullende jeugdhulp Lijst en weegkader maken de instroom overal gelijk geteld en zichtbaar	Sterk bij aanvullende jeugdhulp en daar het strakst De elastische vraag komt bij de basisjeugdhulp terecht, die alleen telbaar is met een beginpunt en registratie
Rechtsgelijkheid in de indeling	Zwak Elke gemeente trekt de grens zelf	Zwak De indeling verschilt per gemeente	Sterk in de regel De lijst legt de indeling vast en het weegkader normeert de weging daaronder landelijk. De toepassing blijft per professional verschillen	Sterk De lijst legt de indeling vast; wat er niet op staat is overal basisjeugdhulp
Rechtsgelijkheid in het aanbod	Zwak Geen landelijke eisen	Sterk Landelijke is bepaald wat altijd aanvullende en eisen voor de basishulp garanderen overal dezelfde functies	Sterk Dezelfde eisen	Sterk Dezelfde eisen, hier op het hoogste niveau
Uitvoerbaarheid: implementatielast	Gemengd Vertrouwd, zonder de eisen die de kwaliteit op orde houden	Gemengd Beperkte nieuwe systematiek; besluitlast alleen op de route naar aanvullende jeugdhulp	Zwak Lijst en drempels bepalen en onderhouden, plus een toetsbare weging inrichten	Zwak Eenvoudige grens, en de verste eisen aan de basisjeugdhulp plus een overgangspad voor het regionaal ingekochte aanbod
Aansluiting bij de ingezette beweging	Gemengd Ruimte voor de professional, zonder stevige teams	Sterk De eisen leggen de functies vast en de open norm voegt geen categorieën toe	Gemengd Sterke teams, en drempels die categorieën toevoegen die het veld wil verlaten	Sterk Sterke teams, geen tussencategorie, en toevoeging aan een doorlopend traject blijft mogelijk
Eenvoud	Gemengd Weinig landelijke regels, veel lokale varianten	Gemengd Een open norm landelijk, met een invulling die per gemeente verschilt	Zwak Lijst plus weegkader plus drempels: de meeste categorieën en beslismomenten	Sterk De lijst beslist alles, zonder tussencategorie en zonder drempels

De tabel bevat geen eindoordeel. Het gewicht van sturing ten opzichte van eenvoud en aansluiting bij de praktijk is een politieke keuze buiten deze opdracht. Of scenario 1 een optie blijft, hangt af van het besluit uit hoofdstuk 7: afzonderlijke afspraken tussen Rijk en gemeenten over het volume van aanvullende jeugdhulp vereisen een landelijke afbakening.

8.6. Wat de scenario's niet vastleggen
De scenario's beschrijven de afbakening en minimumeisen aan basisjeugdhulp. Vier andere keuzes moeten afzonderlijk worden gemaakt.

De omvang van beide categorieën. Deze hangt af van de zorgvormen op de lijst en de functies van de basisjeugdhulp. Deze politieke keuzes bepalen hoe hulp en middelen worden verdeeld tussen lokaal en gespecialiseerd aanbod. Als meer hulp basisjeugdhulp wordt, moeten de eisen en mogelijkheden van die voorziening worden aangepast, zodat zij de hulp daadwerkelijk kan leveren.

De hoogte van de norm. Geen scenario bepaalt hoeveel aanvullende jeugdhulp nodig is. De scenario's bepalen wel of beschikkingen per zorgvorm overal op dezelfde manier kunnen worden geteld. Een norm voor deze aantallen volgt uit een raming van de behoefte en keuzes over beschikbaar geld en personeel. Paragraaf 5.3 licht dit toe.

Prioritering bij beperkte capaciteit. Als niet alle hulp tegelijk kan worden geleverd, moet worden bepaald wie voorrang krijgt. De afbakening bepaalt alleen of een beschikking nodig is, niet de volgorde waarin hulp wordt geleverd. Een maatregel of machtiging kan wel een grond voor voorrang zijn, zoals paragraaf 6.4 beschrijft.

De uitvoerder en het schaalniveau. De afbakening hoeft niet overeen te komen met de verdeling tussen hulp van het lokale team en regionaal ingekocht aanbod. In scenario 3 kan een aanvullende zorgvorm worden toegevoegd aan een basistraject, terwijl het lokale team de casusregie houdt.

De organisatie van de hulp beïnvloedt ook de cijfers. Bij een aanvullend traject naast basisjeugdhulp krijgt een gezin op twee plekken hulp; bij overdracht van de casus op één. Een scherpere afbakening leidt daardoor niet automatisch tot minder geleverde hulp. Ook consultatie heeft gevolgen voor de cijfers. Als een specialist adviseert in plaats van een eigen traject te starten, daalt het aantal aanvullende trajecten, terwijl de inzet van de aanbieder gelijk kan blijven. Alleen registratie van consultatie maakt dit onderscheid zichtbaar.

8.7. Invoering: fasering en tempo
De scenario's beschrijven de beoogde eindsituatie. De keuze daarvoor staat los van het invoeringstraject en het tempo.

Fasering. Invoering in stappen is minder ingrijpend dan een landelijke invoering in één keer. Een logische eerste stap is het vaststellen van eisen aan de basisjeugdhulp. Deze zijn in elk scenario nodig en hebben ook zelfstandig waarde. Bovendien bestaat hierover al overeenstemming in het convenant Stevige lokale teams. De afbakening kan alleen werken als de hulp waarnaar wordt verwezen daadwerkelijk beschikbaar is. Door de eisen eerst te regelen, kan de grens vervolgens met minder risico worden ingevoerd.

Scenario 3 vraagt daarnaast een overgangsplan voor regionaal ingekocht aanbod dat basisjeugdhulp wordt. Dit plan en de versterking van de basisjeugdhulp moeten op elkaar worden afgestemd, zodat bestaande capaciteit behouden blijft totdat de basisjeugdhulp deze heeft overgenomen.

Tempo. Niet elk onderdeel vraagt een wetswijziging. Deskundigheidseisen en omschrijvingen van de zorgvormen op de lijst kunnen via een algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Dat kan sneller. Voor de grondslag van eisen aan basisjeugdhulp en het wettelijk regelen van de scheiding tussen beoordelen, besluiten en uitvoeren is een wetstraject nodig. De aangepaste wettekst bevat al een grondslag voor onderzoek zonder beschikking. Daardoor is minder aanvullende wetgeving nodig dan voorheen.

9. Randvoorwaarden

Afbakening is alleen bruikbaar als ook de uitvoering goed is geregeld. Dit hoofdstuk beschrijft welke voorwaarden nodig zijn om de grens in de praktijk toe te passen en de beoogde doelen te bereiken. De voorwaarden gelden voor alle scenario's. Waar de uitwerking verschilt, wordt dat aangegeven.

De eerste drie voorwaarden zijn juridisch. Dit rapport benoemt ze; Wetgevingswerken werkt de juridische vormgeving en reikwijdte uit.

Voorwaarde 1: deskundige en bevoegde beoordelaars
In elk scenario worden de hulpvraag en hulpbehoefte onderzocht en wordt zo nodig een besluit voorbereid. Voor de professionals die deze taken uitvoeren, moeten landelijke minimumeisen aan deskundigheid gelden. Ook moet vaststaan wie namens het college mag beslissen en hoe die bevoegdheid is gemandateerd.

Hiervoor zijn twee redenen. De rechtspraak vereist wettelijk vastgelegde deskundigheidsmaatstaven voor adviseurs. Gemeentelijke besluiten kunnen worden vernietigd als deze ontbreken. Daarnaast wordt basisjeugdhulp zonder beschikking verleend, waardoor een rechter niet standaard een besluit achteraf kan toetsen. De kwaliteit van het voorafgaande onderzoek is dan een belangrijke waarborg.

De jeugdige moet bij het onderzoek worden gehoord. Het kinderrechtenverdrag geeft het kind het recht zijn mening te geven en verlangt dat die mening passend wordt meegewogen. Het belang van het kind kan niet worden beoordeeld zonder te weten hoe het zijn situatie ervaart. Als geen beschikking wordt afgegeven, moet de inbreng van het kind in het onderzoeksverslag worden vastgelegd.

Het wetsvoorstel biedt hiervoor een grondslag: de kwaliteitseisen voor jeugdhulpaanbieders worden van overeenkomstige toepassing op het college en nadere regels over deskundigheid worden mogelijk. De koppeling aan bekostiging en de mandatering moeten nog worden geregeld. Zonder landelijke eisen kunnen verschillen tussen gemeentelijke regels plaatsmaken voor verschillen door de teamsamenstelling.

Voorwaarde 2: scheiding van adviseren, besluiten en uitvoeren
De Centrale Raad van Beroep heeft geoordeeld dat advisering over een besluit, besluitvorming en uitvoering van de hulp niet bij één partij mogen liggen. In de betreffende zaak had de gemeente alle taken bij één externe organisatie ondergebracht. Die adviseerde over de toekenning, nam de besluiten en leverde de hulp. Daarmee was een zorgvuldige voorbereiding onvoldoende geborgd en kon het college onvoldoende controleren of het onderzoek zorgvuldig was uitgevoerd. De besluitvorming en deze controle moeten onafhankelijk blijven van de partij die adviseert en uitvoert. Adviseren en daarna hulp leveren is wel toegestaan, mits het college het besluit neemt en de zorgvuldigheid van het advies controleert.

Deze eis betreft de voorbereiding van een besluit en is daarom vooral relevant voor aanvullende jeugdhulp. Bij basisjeugdhulp zonder besluit vervalt de juridische noodzaak van strikte rolscheiding grotendeels. Een lichtere functiescheiding blijft wenselijk om te voorkomen dat een uitvoerder de eigen inzet zonder onafhankelijke beoordeling als passend aanmerkt.

De eis is opnieuw van belang als dezelfde partij adviseert over aanvullende jeugdhulp en deze hulp zelf levert. Dit kan voorkomen als het lokale team of de aanbieder achter dat team ook zwaardere hulp aanbiedt. De partij adviseert dan over een besluit waarbij zij zelf uitvoerder wordt. Daarom moet de besluitvorming onafhankelijk blijven, zoals de CRvB vereist. Als een andere partij de aanvullende hulp levert, bijvoorbeeld een gespecialiseerde aanbieder, hebben adviseur en uitvoerder geen gedeeld belang bij die uitvoering.
De vraag welke vorm van scheiding volstaat, een scheiding tussen afdelingen binnen één organisatie of tussen twee organisaties, is nog niet uitgekristalliseerd in de rechtspraak. Valt die uitleg streng uit, dan stijgt de implementatielast op de route naar aanvullende jeugdhulp.

Voorwaarde 3: vastlegging van de grens en de afwijkingsmogelijkheid in de verordening
De beoordelingsmaatstaf moet in de gemeentelijke verordening zijn vastgelegd. Dit geldt nu al: een verordening die deze onvoldoende uitwerkt, biedt geen houdbare basis voor besluiten. Een afbakening die alleen in beleidsregels of de werkwijze van het team staat, is juridisch niet houdbaar.

De verordening moet daarnaast vastleggen welke hulp basisjeugdhulp is, welke hulp aanvullende jeugdhulp is en welke maatstaf wordt gebruikt om dit onderscheid te bepalen.

Daarbij moet gemotiveerde afwijking in individuele gevallen mogelijk zijn. Het kinderrechtenverdrag vraagt een individuele beoordeling van het belang van het kind. De Algemene wet bestuursrecht verplicht tot afwijking als beleidsregels onevenredige gevolgen hebben. Vooral bij een landelijk weegkader is deze mogelijkheid noodzakelijk.

Vastlegging voorkomt ook dat elke hulpvraag opnieuw als maatwerk wordt behandeld met een eigen afweging en besluit. Als voor alle hulp een individueel besluit nodig is, verliest basisjeugdhulp haar functie als voorliggende, beschikkingsvrije hulp.

Hoe meer de afbakening afhangt van lokale beoordeling, hoe belangrijker de verordening als waarborg is. Bij een open norm legt de verordening de beoordelingsmaatstaf vast. Bij een landelijke lijst neemt de verordening deze over en regelt zij de lokale toepassing.

Voorwaarde 4: afgestemde verwijsroutes
Naast het lokale team kunnen de huisarts, jeugdarts, medisch specialist, gecertificeerde instelling en rechter verwijzen. De afbakening werkt alleen als deze routes op elkaar zijn afgestemd. Anders kan hulp die het lokale team niet als aanvullend aanmerkt via een arts rechtstreeks bij een gespecialiseerde aanbieder worden ingezet, buiten de gemeentelijke afbakening om.

Afstemming met de medische verwijsroute is het meest complex. Artsen verwijzen volgens hun professionele standaard en zijn niet gebonden aan de gemeentelijke grens, terwijl de gemeente de verwijzing moet accepteren en de hulp moet betalen. Het wetsvoorstel voorziet daarom in gefaseerde afbouw van rechtstreekse medische verwijzingen. Zodra lokale teams voldoende zijn toegerust, verwijzen artsen alleen nog naar het lokale team, dat vervolgens de toegang bepaalt.

De Zorgverzekeringswet illustreert de taken die het lokale team dan krijgt. Daar bepaalt de huisarts dat zorg nodig is, terwijl Zorginstituut Nederland het verzekerde pakket duidt. Na afbouw van de rechtstreekse medische route beoordeelt het lokale team zowel de hulpbehoefte als de indeling in basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp. Dit is meer dan de verwijstaak van de huisarts. Daarom hangen de eisen aan de basisjeugdhulp samen met het tempo waarin de medische route wordt afgebouwd.

Zolang rechtstreekse medische verwijzingen mogelijk zijn, kan de gemeente de instroom niet volledig beheersen. Afstemming moet dan plaatsvinden via afspraken en een gedeeld beoordelingskader. De werking van de afbakening hangt mede af van het tempo van de afbouw. Dat tempo is gekoppeld aan de deskundigheid en capaciteit van de basisjeugdhulp. Wetgevingswerken werkt de juridische vormgeving uit.

Voorwaarde 5: eenduidige omschrijvingen en één vertaling naar productcodes
Een landelijke lijst vereist uniforme omschrijvingen van zorgvormen. Die ontbreken nu: dezelfde hulp heeft per regio andere namen en wordt lokaal vertaald naar productcodes en administratie.

Zonder uniforme omschrijvingen en codes kan een landelijke lijst in de praktijk per regio anders worden toegepast. Daarom moeten zowel de zorgvormen op de lijst als hun vertaling naar productcodes centraal worden vastgelegd. Ook de landelijke gegevensset moet dezelfde indeling gebruiken, zodat verschuivingen tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp kunnen worden gemeten.

Deze voorwaarde geldt voor elk scenario met een landelijke lijst. Als gemeenten zelf de grens bepalen, blijft uniformiteit nodig voor vergelijkbare monitoring, ook al ontbreekt een landelijke lijst.

Voorwaarde 6: passende inkoop, een geregelde overdracht en continuïteit

Basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp vragen passende contracten en schaalniveaus. De indeling heeft alleen praktische betekenis als de betreffende hulp is ingekocht en daadwerkelijk beschikbaar is.

Aanbieders met aanbod in beide categorieën. Een aanbieder kan met twee bekostigingsvormen, verantwoordingslijnen en mogelijk opdrachtgevers te maken krijgen als een deel van het aanbod basisjeugdhulp wordt en een ander deel aanvullend blijft. Dit is eenvoudiger als de indeling aansluit op de bestaande organisatie van het aanbod. Als zij bestaande contracten opsplitst, kunnen de kosten toenemen. Bij het samenstellen van de lijst moet daarom worden beoordeeld welke aanbieders met beide categorieën te maken krijgen.

Het overdrachtsmoment. Overgang van basisjeugdhulp naar aanvullende jeugdhulp kan een overdracht vragen. Om te voorkomen dat hulp dan onderbroken wordt, zijn drie afspraken nodig. Eén partij blijft verantwoordelijk totdat de nieuwe hulp feitelijk is gestart, niet alleen tot de verwijzing is verstuurd. Het gezin hoeft niet opnieuw in een wachtrij en krijgt niet nogmaals hetzelfde onderzoek. Als uitstel risico's oplevert, wordt tijdelijk hulp geboden. Deze afspraken zijn vooral relevant in de twee scenario's met casusoverdracht. Bij aanvullende hulp naast een doorlopend basistraject vervalt het overdrachtsmoment grotendeels.

Continuïteit van de basisjeugdhulp. Een vaste contactpersoon en een opgebouwde relatie met het gezin zijn belangrijk. Een gedwongen aanbiederswissel kan deze continuïteit verstoren. Jeugdhulp valt onder het verlichte aanbestedingsregime voor sociale diensten, dat gemeenten veel ruimte biedt. Als zij toch kiezen voor een klassieke aanbesteding met een korte looptijd, kunnen de aanbieder en een deel van het personeel bij elke ronde wisselen. Ook bij overname van het team kunnen professionals vertrekken, waardoor relaties met gezinnen worden onderbroken.

De contractvorm en het schaalniveau kunnen continuïteit ondersteunen. Gemeenten kunnen kiezen voor langdurige samenwerking met vaste aanbieders, publieke of quasi-publieke inbedding van het lokale team of een open house waarin alle aanbieders die aan de eisen voldoen kunnen blijven leveren. Open house is geen aanbesteding en kent daardoor geen verplicht wisselmoment. Wetgevingswerken onderzoekt welke route juridisch het meest houdbaar is.

De bekostigingsvorm blijft vrij. De afbakening bepaalt of een beschikking nodig is, niet hoe hulp wordt betaald. Basisjeugdhulp kan collectief worden bekostigd met een budget per team of wijk, in plaats van een toekenning per gezin. Dit ondersteunt de wens tot collectivering. Collectieve bekostiging is niet hetzelfde als groepsgerichte hulp: ook individuele hulp kan uit een collectief budget worden betaald. Omdat de betaling dan geen registratie per gezin vereist, is de registratieplicht uit paragraaf 8.3 nodig om het gebruik van basisjeugdhulp zichtbaar te houden.

Voorwaarde 7: monitoring van verschuivingen en herziening van de lijst
Herlabeling is een belangrijk risico bij elke inhoudelijke afbakening. Scherpe omschrijvingen alleen voorkomen dit niet. Als financiering en capaciteit afhangen van de indeling, kunnen partijen hulp anders benoemen om toegang tot middelen te krijgen. Dit kan zowel van aanvullende jeugdhulp naar basisjeugdhulp gebeuren als andersom, wanneer daar meer capaciteit beschikbaar is. Bij de AWBZ-functie begeleiding bleef zulke groei jarenlang onopgemerkt.

Monitoring kan dit zichtbaar maken. Landelijke cijfers per gemeente en hulpvorm zijn beschikbaar; Rijk en VNG beschikken ook over gegevens uit het verkenningsinstrument toegang. De monitoring moet vóór invoering worden ingericht, met een nulmeting, vaste meetmomenten en afspraken over maatregelen bij geconstateerde verschuivingen. Mogelijke maatregelen zijn aanpassing van de zorgvormomschrijving, de drempels in het weegkader of de bekostiging.

Deze gegevens zijn ook nodig voor periodieke herziening van de lijst. Een zorgvorm die de basisjeugdhulp nu niet kan leveren, kan later wel uitvoerbaar zijn. Een onveranderde lijst houdt die hulp aanvullend en kan de ontwikkeling van basisjeugdhulp belemmeren. Daarom zijn een vaste herzieningstermijn, procedure en

verantwoordelijke partij nodig. Een lijst in een algemene maatregel van bestuur is hiervoor geschikter dan een wettelijke lijst, omdat aanpassing geen wetswijziging vraagt. Dit is verenigbaar met de eis van bestendigheid: herziening verandert de grens voor alle casussen tegelijk op een vooraf geregeld moment.

De gronden voor herziening moeten vooraf zijn vastgelegd. Doorslaggevend is of de basisjeugdhulp de zorgvorm kan leveren: beschikken lokale teams en gecontracteerde aanbieders over de benodigde deskundigheid, capaciteit en samenwerking? Een zorgvorm mag niet uitsluitend worden verplaatst vanwege budgettekorten in de aanvullende jeugdhulp. De afbakening moet gebaseerd blijven op onderzoek naar wat nodig is, zoals de Centrale Raad van Beroep ook bij normtijden heeft geëist. Omdat een herziening de vergelijkbaarheid van gebruikscijfers beïnvloedt, moet worden geregistreerd welke zorgvormen veranderen van categorie en hoeveel hulp dit betreft.

Alleen met monitoring en periodieke herziening kan worden gecontroleerd of een landelijke lijst de verwachte sturingsmogelijkheden biedt. De inrichting hiervan sluit aan op de kwantitatieve toets in deelopdracht 2.

VOORWAARDE	WAT ER GEREGELD MOET WORDEN	WEEGT HET ZWAARST
Deskundige en bevoegde beoordelaars	Landelijke minimumeis aan deskundigheid; mandatering van de beslisbevoegdheid	In elk scenario, en het zwaarst waar veel hulp zonder beschikking wordt geleverd
Scheiding van rollen	Wettelijke vastlegging van de scheiding tussen adviseren, besluiten en uitvoeren	Op de route naar aanvullende jeugdhulp, en bij hulp die naast een doorlopend basistraject komt
Vastlegging in de verordening	De maatstaf, de grens en de afwijkingsmogelijkheid	Bij een open norm, waar de verordening de grens draagt
Afgestemde verwijsroutes	Afspraken met artsen en gecertificeerde instellingen; tempo van de afbouw van de medische route	In elk scenario
Eenduidige omschrijvingen	Eén landelijke omschrijving van de zorgvormen en één vertaling naar productcodes	In elk scenario met een landelijke lijst
Passende inkoop en continuïteit	Contractvorm voor de basisjeugdhulp, overdracht tussen de twee kanten, twee regimes bij aanbieders	Waar de grens dwars door bestaande contracten loopt
Monitoring en herziening	Nulmeting, periodiciteit, een vastgelegd vervolg en een herzieningstermijn voor de lijst	In elk scenario met een landelijke lijst

Tabel 8 – Overzicht randvoorwaarden

10. Beantwoording deelvraag EHdK

Dit hoofdstuk beantwoordt deelvraag 1 van het onderzoek Afbakening aanvullende jeugdhulp: is een helder onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp mogelijk en op basis van welke criteria? Of dat onderscheid wenselijk is, valt buiten deze deelvraag.

Deelvraag 1: Kan een helder onderscheid worden gemaakt tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp en zo ja, op basis van welke criteria?

Ja, een helder onderscheid is mogelijk. Voor aanvullende jeugdhulp kan per zorgvorm worden vastgelegd of een beschikking nodig is. Voor basisjeugdhulp is een lijst van zorgvormen niet geschikt. Wel kan in functies worden vastgelegd welke taken elke gemeente zonder beschikking vervult.

De indeling moet sturing op volume en kosten mogelijk maken en rechtsgelijkheid bieden. Jeugdigen met vergelijkbare hulpvragen moeten in elke gemeente dezelfde hulpvorm kunnen ontvangen (paragraaf 5.4). Daarom moet de indeling per casus vaststelbaar zijn, in elke gemeente hetzelfde betekenen, telbaar zijn, gelijk blijven wanneer de omstandigheden van een casus veranderen en alle vormen van jeugdhulp dekken (paragrafen 5.5 en 6.4). De zorgvorm is de enige indeling die aan deze eisen kan voldoen. De beperkingen van deze indeling kunnen met aanvullende maatregelen worden ondervangen.

Een zorgvorm combineert wat een hulpverlener doet met de situatie waarin de hulp wordt geleverd. Behandeling kan bijvoorbeeld plaatsvinden tijdens een opname of bij het gezin thuis.

Bij de zwaarste zorgvormen ligt een beschikking voor de hand, omdat deze hulp ingrijpt in de grondrechten van de jeugdige en de ouders. Verblijf buiten het eigen gezin raakt aan het recht op gezinsleven. Gesloten jeugdhulp is een vorm van vrijheidsbeneming. Bij zulke ingrepen hoort een besluit dat de rechter op rechtmatigheid kan toetsen. Deze zorgvormen zijn ook goed landelijk vast te leggen. Of een jeugdige buiten het eigen gezin verblijft of een behandeling met opname krijgt, is bij elk gezin op dezelfde manier vast te stellen. Bovendien vraagt deze hulp een afzonderlijke plaats die moet worden ingekocht en beschikbaar gehouden. De levering verloopt daardoor via de gemeente of regio (paragraaf 8.2).

Voor basisjeugdhulp is een landelijke lijst van zorgvormen niet geschikt. Zo'n lijst zou de gemeentelijke keuze beperken die het wetsvoorstel mogelijk maakt: de gemeentelijke verordening bepaalt welke hulp basisjeugdhulp is en welke hulp aanvullende jeugdhulp. De lijst zou ook de verwachting wekken dat elke gemeente die hulp zonder beschikking kan leveren. Dat hangt echter af van de mogelijkheden van het lokale team en de gecontracteerde aanbieders. Functies zijn wel geschikt om een landelijke ondergrens vast te leggen. Een functie beschrijft een taak, zoals een verklarende analyse maken of lichte begeleiding bieden, en laat open met welke hulp het team die taak uitvoert. Daarmee wordt vastgelegd wat elke gemeente moet kunnen, zonder het precieze aanbod voor te schrijven (paragrafen 6.2 en 8.2).

Deze functies leggen vast welke taken elke gemeente zonder beschikking moet vervullen. Om dat te kunnen doen, moet de basisjeugdhulp aan landelijke eisen voldoen. Die eisen gaan over de samenstelling van het team, de deskundigheid van de professionals, de kwaliteit van analyse, advies en uitvoering, en het toezicht en de registratie (paragraaf 8.3). Zonder die eisen verschilt per gemeente of het team de landelijk vastgelegde taken daadwerkelijk kan uitvoeren.

Twee gesloten landelijke lijsten, waarmee elke zorgvorm wordt ingedeeld als basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp, zijn daarom niet mogelijk. Voor de basisjeugdhulp is zo'n lijst niet geschikt. Welke zorgvormen daar precies onder vallen, blijft dus deels een gemeentelijke keuze (paragraaf 8.2).

Daarmee is nog niet duidelijk of de afbakening leidt tot minder zorggebruik of lagere kosten. Eerst moeten twee vragen worden beantwoord:

- **Hoe worden zorgvormen eenduidig omschreven en geregistreerd?** Een landelijke indeling vraagt uniforme omschrijvingen van zorgvormen en een uniforme vertaling naar productcodes. Voor

basisjeugdhulp zijn daarnaast een vastgelegd startmoment en registratie per jeugdige nodig. Die ontbreken nu (paragrafen 6.6 en 8.3).
- **Welk scenario wordt gekozen?** Die keuze bepaalt welke zorgvormen altijd aanvullende jeugdhulp zijn, welke functies elke gemeente in de basisjeugdhulp moet bieden en welke eisen daarvoor gelden. Hoofdstuk 8 werkt drie scenario's uit en weegt deze aan de hand van de criteria. De indeling bepaalt ook aan welke categorie de beschikbare middelen worden toegerekend. De gevolgen voor het zorggebruik en de benodigde middelen worden onderzocht in deelopdracht 2 en vallen buiten deze rapportage (paragrafen 8.4 en 8.6).

Als beide vragen zijn beantwoord, kan worden bepaald hoeveel aanvullende jeugdhulp wordt geleverd. Het gekozen scenario legt vast welke hulp aanvullend is. Uniforme omschrijvingen en productcodes zorgen ervoor dat gemeenten deze hulp op dezelfde manier registreren. Daardoor kunnen de aantallen worden opgeteld en vergeleken. Voor basisjeugdhulp is ook een vastgelegd startmoment en registratie per jeugdige nodig. Omdat er geen beschikking wordt afgegeven, ontbreekt nu een vast registratiemoment. Pas als ook de basisjeugdhulp wordt geregistreerd, kan het totale gebruik van jeugdhulp worden bepaald.

Subvraag a: Zodat uiteindelijk ook een norm voor het volume kan worden gesteld.
Voor aanvullende jeugdhulp kan op termijn een volumenorm worden bepaald. Voor de totale jeugdhulp is dat in deze fase nog niet mogelijk.

Een norm bestaat uit een teleenheid en een getal. De afbakening bepaalt alleen wat wordt geteld, bijvoorbeeld het aantal beschikkingen voor pleegzorg per gemeente per jaar. Hoeveel pleegzorg een gemeente nodig heeft, volgt uit een raming van de behoefte en uit keuzes over de beschikbare financiële middelen en het personeel. Als er meer aanvragen zijn dan de norm toelaat, bepaalt de indeling alleen onder welke categorie de hulp valt. Zij bepaalt niet wie pleegzorg krijgt en wie moet wachten. Paragraaf 5.3 werkt dit uit.

Het model legt landelijk vast welke hulp aanvullend is. Voor basisjeugdhulp legt het functies vast, terwijl de gemeente bepaalt welke hulp zij daarvoor inzet. Een landelijke norm vraagt een teleenheid die in elke gemeente hetzelfde betekent. Voor aanvullende jeugdhulp biedt de landelijke lijst die eenheid en legt de beschikking elke toekenning vast. Bij basisjeugdhulp verschilt het aanbod per gemeente en ontbreekt een beschikking als vast registratiemoment. Daarom kan in deze fase nog geen norm voor de totale jeugdhulp worden bepaald.

Een beschikking legt per casus vast welke aanvullende zorgvorm wordt toegekend. Gemeenten en regio's registreren deze beschikkingen nu met verschillende productcodes. Daardoor kunnen de toekenningen niet landelijk worden opgeteld. Als het Rijk vastlegt welke zorgvormen een beschikking vragen en voor elke zorgvorm een uniforme productcode vaststelt, worden de aantallen tussen gemeenten vergelijkbaar. Dan kan per zorgvorm een norm worden bepaald en kan daarop worden gestuurd. Dat is de toegevoegde waarde van de afbakening (paragraaf 8.2). De norm gaat over het aantal toegekende beschikkingen per zorgvorm. Hoe die hulp moet worden bekostigd en ingekocht, wordt onderzocht in deelopdracht 2 en valt buiten dit deelonderzoek.

Hoe nauwkeurig de norm kan worden bepaald, hangt af van de zorgvormen op de lijst en van de duidelijkheid van hun omschrijvingen. Dezelfde hulp heeft nu in verschillende regio's verschillende benamingen. Eerst zijn daarom centraal vastgestelde, uniforme beschrijvingen nodig (paragraaf 6.6 en hoofdstuk 9, voorwaarde 5).

Basisjeugdhulp kan worden omschreven in functies, zonder vaste zorgvormen als teleenheid. Daardoor is niet per casus op te tellen welke zorgvormen zijn ingezet. Wel kunnen het aantal jeugdigen en de hoeveelheid ingezette hulp worden geregistreerd. Dat maakt een norm mogelijk op basis van het aantal trajecten en de gemiddelde inzet per traject. Daarvoor moet duidelijk zijn wanneer informatie en advies van het lokale team overgaan in basisjeugdhulp. Het aanmaken van een dossier ligt het meest voor de hand als startmoment. Omdat een beschikking ontbreekt, is daarnaast een registratieplicht per jeugdige nodig. Beide horen bij de eisen aan de basisjeugdhulp (paragrafen 6.5 en 8.3).

Zonder deze afspraken is het totale gebruik van jeugdhulp onbekend en kan daarvoor geen onderbouwde norm worden bepaald. Een norm vraagt een nulmeting op basis van een uniform startmoment en uniforme registratie. De volgorde is dus eerst registreren en tellen, daarna normeren. Dat kost enkele jaren.

Een norm voor alleen aanvullende jeugdhulp kan een vertekend beeld geven. Als hulp verschuift naar de basisjeugdhulp, daalt het geregistreerde gebruik van aanvullende jeugdhulp zonder dat minder hulp wordt geleverd. Daarom zijn bij invoering een nulmeting, vaste meetmomenten en afspraken nodig om zulke verschuivingen vast te stellen (hoofdstuk 9, voorwaarde 7).

Subvraag b: Kijkend naar de andere zorgstelsels, in combinatie met de wijze van toeleiding.
Afbakening is gebruikelijk in het Nederlandse zorgstelsel. In andere stelsels is de grens gebaseerd op kenmerken die objectief kunnen worden vastgesteld, zoals gemeten gehoorverlies in de hoorzorg of een blijvende zorgbehoefte in de Wlz. In de jeugdhulp is dat moeilijker: de hulpvraag hangt af van de situatie van de jeugdige en het gezin, en de zorgvormen zijn niet landelijk eenduidig omschreven.

Uit de vergelijking met de AWBZ, de Wlz, de Zorgverzekeringswet, de geestelijke gezondheidszorg en de Wmo volgen vier voorwaarden voor een bestendige afbakening. De populatie is stabiel, de behoefte is objectiveerbaar, een landelijke partij bepaalt wat tot het pakket behoort en er is een rem op het gebruik. De Wlz voldoet aan die voorwaarden: de behoefte aan permanent toezicht is blijvend, het CIZ toetst centraal en er geldt een eigen bijdrage. In de Zorgverzekeringswet duidt Zorginstituut Nederland het pakket en remt het eigen risico het gebruik (paragraaf 3.3).

De jeugdhulp voldoet niet aan deze vier voorwaarden. De populatie wisselt, de hulpvraag is contextafhankelijk, er is geen landelijke partij die bepaalt welke hulp tot het pakket behoort en er geldt geen eigen bijdrage of eigen risico. Gemeenten dragen het financiële risico en organiseren zelf de inkoop en de toegang. De afbakening moet daardoor meer bijdragen aan de sturing op gebruik dan in de andere stelsels.

Dat verschil is vooral zichtbaar bij de toeleiding. Naast het lokale team kent de Jeugdwet de huisarts, de jeugdarts, de medisch specialist, de gecertificeerde instelling en de rechter als verwijzer. Ook in de Zorgverzekeringswet verwijzen meerdere partijen, maar daar is landelijk bepaald wat tot het pakket behoort. In de jeugdhulp ontbreekt die landelijke duiding. Een afbakening die alleen het lokale team toepast, is daarom niet sluitend. Hulp die het team niet als aanvullend indeelt, kan via een arts alsnog rechtstreeks bij een gespecialiseerde aanbieder worden ingezet (paragraaf 5.5, eis sluitend).

Ook voor de toeleiding is de zorgvorm de meest geschikte indeling. Een verwijzing benoemt al een vorm van hulp. Elke verwijzer kan de indeling daardoor toepassen zonder de jeugdige opnieuw te beoordelen (paragraaf 6.4).

Dat elke verwijzer de indeling kan toepassen, betekent niet dat elke verwijzer eraan gebonden is. De huisarts, de jeugdarts en de medisch specialist kunnen rechtstreeks naar jeugdhulp verwijzen. Zij handelen vanuit hun professionele standaard en zijn niet gebonden aan de gemeentelijke afbakening. De gemeente moet de verwijzing accepteren en de hulp betalen. Een huisarts kan bijvoorbeeld een jeugdige met aanhoudende somberheid verwijzen naar een aanbieder van jeugd-ggz voor ambulante behandeling. Het lokale team had die hulp mogelijk als basisjeugdhulp ingedeeld en zelf geleverd. De gemeente betaalt dan gespecialiseerde hulp zonder zelf over de inzet te hebben beslist. Zolang deze verwijsroute bestaat, kan hulp buiten de gemeentelijke afbakening worden ingezet en heeft de gemeente geen volledige grip op de instroom.

Het wetsvoorstel voorziet in een gefaseerde afbouw van de medische verwijsroute. Zodra de lokale teams voldoende toegerust zijn, verwijzen artsen alleen nog naar het lokale team. Dat team bepaalt vervolgens de toegang. Tot die tijd moeten gemeenten, artsen en aanbieders op basis van een gedeeld beoordelingskader afspreken welke hulp aanvullend is (hoofdstuk 9, voorwaarde 4). Volledige grip op de instroom is in die overgangsfase niet mogelijk.

De medische verwijsroute kan dus pas worden afgebouwd als de lokale teams aan de vereiste kwaliteit en capaciteit voldoen. De eisen aan de basisjeugdhulp bepalen wat daarvoor nodig is (paragraaf 8.3). Daarmee zijn deze eisen ook van belang voor de grip op de instroom.

Subvraag c: Rekening houdend met de wens tot collectiveren van lichtere zorgvormen en het flexibel werken in, met en rondom stevige lokale teams.
De afbakening is te combineren met collectieve hulp en flexibel werken. De gekozen manier van afbakenen bepaalt hoeveel ruimte daarvoor beschikbaar is.

Collectiveren. De Hervormingsagenda beoogt dat veelvoorkomende lichte ambulante hulp zoveel mogelijk vrij toegankelijk en in groepen wordt aangeboden (paragraaf 3.4). De afbakening maakt hulp zonder beschikking toegankelijk wanneer deze onder de basisjeugdhulp valt. Of hulp in groepen wordt aangeboden, staat los van die indeling. Het wetsvoorstel schrijft dit voor beide categorieën voor.

Flexibel werken. Specialistische kennis moet beschikbaar zijn binnen de hulp aan het gezin. Een specialist kan meekijken of tijdelijk meewerken in een traject van het lokale team, zonder dat het team de casus overdraagt (paragraaf 3.4).

Dit is mogelijk omdat de zorgvorm bepaalt hoe de hulp wordt ingedeeld. Welke professional meewerkt, verandert die indeling niet. Consultatie van een specialist binnen een traject van basisjeugdhulp maakt dat traject dus niet tot aanvullende jeugdhulp waarvoor een besluit nodig is (paragraaf 6.6).

Als aanvullende jeugdhulp nodig is, bepaalt het scenario of de casus wordt overgedragen of dat de aanvullende hulp naast de basisjeugdhulp wordt ingezet. In het laatste geval geldt de beschikking alleen voor de toegevoegde zorgvorm. Het lokale team blijft de basisjeugdhulp leveren en houdt de casusregie (paragraaf 8.4).

Dat maakt afschalen eenvoudiger: de aanvullende zorgvorm stopt en de basisjeugdhulp loopt door, met dezelfde contactpersoon voor het gezin. Bij volledige overdracht aan een gespecialiseerde aanbieder moet het gezin bij het afschalen opnieuw overstappen naar het lokale team. In de praktijk blijven trajecten daardoor vaak langer dan nodig bij de gespecialiseerde aanbieder.

Subvraag d: Kan een inhoudelijke afbakening van individuele aanspraak leiden tot minder geleverde zorg en/of lagere kosten, en zo ja, onder welke voorwaarden wel en niet? Is dit in de praktijk haalbaar?

Een afbakening leidt niet vanzelf tot minder zorggebruik of lagere kosten. Door vast te leggen welke zorgvormen een beschikking vragen, kan de ingezette hulp worden gevolgd en kan een norm worden bepaald. Of vervolgens minder hulp wordt geleverd, hangt af van de verwijzingen van professionals, de bekostiging door gemeenten en het aanbod van aanbieders. Vintura onderzoekt de gevolgen voor de benodigde financiële middelen in deelopdracht 2.

De afbakening bepaalt op welke hulp de regels uit het wetsvoorstel van toepassing zijn. Gemeenten stellen in hun verordening regels over de trajectduur en de beheersbaarheid van de kosten van aanvullende jeugdhulp. Zij maken afspraken over de inzet of voortzetting van hulp boven lokaal vastgestelde drempelbedragen. Ook heroverweegt het college de ingezette aanvullende jeugdhulp periodiek. Zonder een uniforme afbakening bepaalt elke gemeente zelf op welke hulp deze regels van toepassing zijn. De hoogte van de drempelbedragen blijft ook met een uniforme afbakening een lokale keuze (paragrafen 3.5 en 5.2). Het effect van deze regels op de hoeveelheid geleverde hulp hangt af van drie voorwaarden.

De lokale teams kunnen de basisjeugdhulp leveren. Zij hebben daarvoor voldoende deskundigheid en personeel nodig. Als een team langdurige gezinsbegeleiding niet kan volhouden, kan een jeugdige in de aanvullende jeugdhulp terechtkomen. Het gebruik neemt dan toe doordat de basisjeugdhulp tekortschiet, zonder dat de problemen van jeugdigen zwaarder zijn geworden. Wat een team kan leveren, hangt af van de eisen aan de basisjeugdhulp en van de inkoop (paragraaf 8.3 en hoofdstuk 9, voorwaarde 6).

Alle wettelijke verwijzers passen dezelfde indeling toe. Bij een rechtstreekse verwijzing van een huisarts naar een aanbieder van jeugd-ggz betaalt de gemeente de hulp zonder tussenkomst van het lokale team. Zolang die route bestaat, kan hulp buiten de gemeentelijke afbakening worden ingezet (paragraaf 5.5 en hoofdstuk 9, voorwaarde 4).

De indeling is begrijpelijk voor jeugdigen en ouders. Een medewerker van het lokale team moet kunnen uitleggen waarom voor de ene hulp een besluit nodig is en voor de andere niet. Lukt dat niet, dan wordt de indeling in de praktijk niet gevolgd (paragraaf 7.2).

Als niet aan alle drie de voorwaarden wordt voldaan, kan hulp verschuiven tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp zonder dat het totale gebruik afneemt. Om dat vast te stellen, moet ook de basisjeugdhulp worden geregistreerd. Anders is niet te bepalen of een daling van aanvullende jeugdhulp wijst op minder hulp of op een verschuiving. Het antwoord op subvraag a licht dit toe.

Haalbaarheid gezien de aard van de jeugdhulp. Contextafhankelijke hulpvragen staan een indeling naar zorgvorm niet in de weg. De indeling doet geen uitspraak over de jeugdige zelf. De professional blijft beoordelen welke hulp nodig is (paragraaf 6.4).

Het risico op herlabeling verschilt per zorgvorm. Hulp met verblijf is duidelijk te omschrijven: een plaatsing is zichtbaar en kan niet als ambulante hulp worden geregistreerd. Het onderscheid tussen begeleiding en behandeling, of tussen deeltijdbehandeling en intensieve ambulante hulp, is minder duidelijk. Daar kan hulp worden ingedeeld in de categorie met meer middelen en capaciteit. Bij een norm voor alleen aanvullende jeugdhulp ontstaat een prikkel om hulp als basisjeugdhulp te registreren. In de AWBZ bleef de groei van de functie begeleiding jarenlang onopgemerkt (paragraaf 6.6).

Wachtlijsten kunnen leiden tot substitutie. Als aanvullende jeugdhulp niet tijdig beschikbaar is, kunnen professionals uitwijken naar andere beschikbare hulp, ongeacht of die basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is.

Haalbaarheid gezien de stand van praktijk en wetenschap. Dezelfde hulp heeft nu per regio verschillende benamingen. Uniforme omschrijvingen zijn daarom een voorwaarde voor een landelijke indeling (paragraaf 6.6). Ook ontbreekt een landelijke partij die bepaalt welke hulp tot de jeugdhulp behoort of welke hulp werkt, zoals Zorginstituut Nederland dat voor de Zorgverzekeringswet doet. Opname van een zorgvorm op de lijst zegt niets over de werkzaamheid van die hulp. Naast de afbakening blijven daarom normen nodig voor werkzame hulp (paragraaf 6.2).

Naast afbakening zijn andere maatregelen nodig om het gebruik van jeugdhulp te beïnvloeden. Onnodige instroom voorkomen, stoppen met hulp waarvan bekend is dat die niet werkt en trajecten tijdig afronden hebben eerder en meer effect op het volume dan de vraag of een beschikking nodig is. Deze maatregelen vallen buiten dit onderzoek (paragraaf 5.2).

Bijlage 1. Het weegkader bij scenario 2
Deze bijlage werkt het weegkader uit dat in scenario 2 aan de orde is. Een weegkader is een landelijk vastgelegde set kenmerken met drempels, waarmee een verwijzer per situatie bepaalt of hulp basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp is. Scenario 2 combineert dat kader met een korte landelijke lijst van de zwaarste zorgvormen. De lijst bepaalt de uitersten en het kader normeert de weging van de hulp daaronder.

De bijlage beschrijft waarop die weging rust, wat vergelijkbare kaders elders in het zorgstelsel laten zien en welke ontwerpregels daaruit volgen. Over de vraag of scenario 2 de beste keuze is, doet de bijlage geen uitspraak.

Alleen kenmerken van de situatie kunnen de weging dragen
De weging per casus vraagt een grondslag: een kenmerk waarop een verwijzer de situatie beoordeelt. Kenmerken van de situatie houden daarbij stand, kenmerken van de hulp en van de beoordelaar niet. Aard, ernst, duur en intensiteit blijven over. Dat zijn dezelfde vier kenmerken die het afwegingskader in het wetsvoorstel noemt en die in het stappenplan van de Centrale Raad van Beroep terugkomen.

Kenmerk	Soort	Oordeel	Argument
Aard van de problematiek	Kenmerk van de situatie	Geschikt	Beschrijft wat de jeugdige en de ouders nodig hebben en houdt stand als grondslag
Ernst	Kenmerk van de situatie	Geschikt	Werkt als afwegingscriterium in de ggz-verwijzing en in de Wmo
Duur en beloop	Kenmerk van de situatie	Geschikt	Kortdurende trajecten horen inhoudelijk bij basisjeugdhulp, langdurige en gestapelde trajecten schuiven naar aanvullende jeugdhulp
Intensiteit	Kenmerk van de situatie	Geschikt	De mate waarin een situatie voortdurende of frequente hulp vraagt, is per casus in te schatten
Eigen kracht en gebruikelijke hulp	Kenmerk van de situatie	Afweging vooraf, geen grondslag	Eerst bepalen wat het gezin en het netwerk zelf kunnen, daarna wegen wat aan hulp nodig is. Als grondslag zou een gezin met veel eigen kracht en een complexe hulpvraag onder basisjeugdhulp vallen
Complexiteit	Kenmerk van de situatie	Geen aparte grondslag	Volgt uit aard, ernst en duur. Meervoudige problematiek leidt tot een hogere ernst en een

Kenmerk	Soort	Oordeel	Argument
			langere duur en wordt daar al gewogen
Zorgvorm of product	Kenmerk van de hulp	Ongeschikt in de weging per casus	Indelen op de geleverde of ingekochte hulp draait de casus om en nodigt uit tot herlabeling. De zorgvorm hoort op de grens zelf, zoals hoofdstuk 6 uitwerkt
Deskundigheid van de uitvoerder	Kenmerk van de beoordelaar	Ongeschikt als grondslag	Zegt wie de hulp geeft en niet wat de situatie vraagt. Deskundigheid hoort bij de eisen aan de beoordelaar in hoofdstuk 9

Tabel B1 – Wat de weging per casus kan dragen

Deze weging is iets anders dan het cliëntprofiel dat in paragraaf 6.3.4 afvalt. Een profiel legt de zwaarte van een situatie eenmalig vast en ontsluit daarmee een pakket hulp. De weging hier beweegt mee met de situatie en hangt niet aan een vast pakket. Aard, ernst, duur en intensiteit dienen om per situatie te bepalen aan welke kant van de grens een casus valt.

De vier kenmerken zijn samen niet genoeg voor een afbakening. De weging vraagt een professioneel oordeel en levert geen greep op het volume vooraf. Daarom staat het kader in scenario 2 naast de landelijke lijst.

Vier kaders elders in het zorgstelsel
Het onderscheid tussen lichte en zware zorg wordt in Nederland op meer plekken gemaakt. Vier voorbeelden staan het dichtst bij de vraag van dit rapport. Elk voorbeeld laat een ander mechanisme zien, en samen leveren die de ontwerpregels in B3 op.

De ggz-verwijzing: uitschieters wegen zwaarder dan de optelsom. In opdracht van VWS ontwikkelde bureau HHM een verwijsmodel voor de ggz met vijf criteria. Dat zijn het vermoeden van een stoornis die in de DSM staat, de ernst, het risico, de complexiteit en het beloop van de klachten. Die criteria bepalen of iemand naar de huisartsenzorg, de basis-ggz of de gespecialiseerde ggz gaat. Het model is sinds 2014 in gebruik.

De werking is asymmetrisch. Een hoog risico of een hoge complexiteit is op zichzelf beslissend en stuurt de casus naar de gespecialiseerde ggz, ongeacht de andere criteria. Een lage score op één criterium bewijst het omgekeerde niet. Voor de jeugdhulp zou risico gaan over de veiligheid van de jeugdige en complexiteit over meervoudige problematiek in het gezin.

De hoorzorg: een harde drempel vraagt een objectieve meetlat. De toegang tot vergoeding van een hoortoestel begint bij een gehoorverlies van 35 decibel, gemeten met een audiogram. Daarboven bepaalt het Keuzeprotocol Hoorzorg de intensiteit, met een gehoortest en een vragenlijst. Die opzet werkt doordat er een objectieve meetlat is. Voor de ambulante hulp in de jeugdhulp bestaat zo'n meetlat niet, en daar blijft de weging dus professioneel.

Het CIZ: alle criteria moeten gelden, met een uitlaatklep. Het CIZ bewaakt de toegang tot de Wet langdurige zorg met criteria die alle tegelijk moeten gelden. Er moet een blijvende zorgbehoefte zijn. Er moet permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid nodig zijn. En er moet risico op ernstig nadeel bestaan zonder

die zorg. Het is dus geen optelsom waarin criteria tegen elkaar wegvallen. Het CIZ kan wel gemotiveerd afwijken wanneer de beleidsregels in een individueel geval tot een onredelijke uitkomst leiden.

De zorgvraagtypering in de ggz: de waarschuwing. Sinds 2022 werkt de volwassenen-ggz met een zorgvraagtypering binnen het zorgprestatiemodel. De behandelaar scoort negentien items op een vragenlijst, waarna een algoritme een zorgvraagtype voorstelt. Dat is een puntenmodel in de praktijk, en het loopt op drie punten vast. De rechter heeft vastgesteld dat de vragenlijst ondersteunt en niet bepaalt, en dat de regiebehandelaar beslist. Onderzoek laat zien dat behandelaren dezelfde casus verschillend scoren en dat de scores zorggebruik en kosten niet betrouwbaar voorspellen. En toen de scores per persoon moesten worden aangeleverd, kwamen er bezwaren van de Autoriteit Persoonsgegevens en moties in de Kamer.

Voorbeeld	Mechanisme	Wat werkt	Wat te vermijden
Ggz-verwijzing	Vijf criteria, asymmetrisch: risico of complexiteit is beslissend	Een beproefd model met een verdedigbare grens, twaalf jaar in gebruik	De omkering aannemen: een lage score op één criterium bewijst het lichte niet
Hoorzorg	Harde drempel van 35 decibel, daarna een protocol	Een scherpe grens waar een objectieve meetlat bestaat	Een harde drempel zonder objectieve meetlat
CIZ	Criteria die alle tegelijk gelden, met afwijkingsmogelijkheid	Zware criteria die niet tegen elkaar wegvallen, met een uitlaatklep	Scherpe criteria zonder mogelijkheid om af te wijken
Zorgvraagtypering ggz	Puntenmodel met een algoritmisch voorstel	Een instrument dat ondersteunt, met de professional die beslist	Het instrument in de plaats van het oordeel, en scores koppelen aan de bekostiging

Tabel B2 – Wat vier kaders elders laten zien

Zes ontwerpregels voor het weegkader
Uit de voorbeelden volgen zes regels voor het ontwerp van het kader.

- **Het kader normeert en de verwijzer weegt.** Leg vast dat het kader bepaalt waar een verwijzer naar kijkt en waar de drempels liggen, en dat de verwijzer de situatie weegt. Een motiveringsplicht per stap voorkomt dat een scorelijst of een algoritme feitelijk beslist. Dat is wat de rechter bij de zorgvraagtypering eiste.
- **Laat uitschieters zwaarder wegen dan de optelsom.** Een hoge ernst of een veiligheidsrisico brengt een casus naar de aanvullende jeugdhulp, ongeacht de andere kenmerken. Een lage score op één kenmerk zegt op zichzelf niets, want de andere kenmerken kunnen de casus alsnog over de drempel tillen.
- **Laat zware criteria niet tegen elkaar wegvallen.** Waar meerdere zware kenmerken samen de drempel bepalen, moeten die alle gelden. Zo voorkom je dat een hoge score op één kenmerk wordt gecompenseerd met een lage score op een ander.
- **Neem een afwijkingsmogelijkheid op.** In een individueel geval moet gemotiveerd van de drempels kunnen worden afgeweken. Zonder die mogelijkheid botst het kader met artikel 3 van het kinderrechtenverdrag en met artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht. Hoofdstuk 9 werkt die voorwaarde uit.
- **Gebruik het kader niet om het volume te sturen.** Sturen op volume loopt via de landelijke lijst en via monitoring achteraf. Hangt het budget aan de weging, dan gaan de scores meebewegen met het geld en meet het kader het gedrag van beoordelaars.
- **Gebruik een harde drempel alleen waar een objectieve meetlat bestaat.** Voor verblijf en gesloten jeugdhulp is die er, en die hulp staat daarom op de lijst. Voor de ambulante hulp daaronder ontbreekt zo'n

meetlat. Een drempel in uren of contacten is daar met een andere boeking te halen, zonder dat de hulp verandert.

Het weegkader in het werkproces van de verwijzer
Een kader dat als losse toets na het onderzoek komt, voegt een stap toe aan een werkproces dat al vol zit. Het kader werkt alleen wanneer de weging samenvalt met het bepalen van wat nodig is. Vier regels maken dat mogelijk.

- **De weging is de uitkomst van het onderzoek.** Een verwijzer verheldert de vraag, onderzoekt de situatie en bepaalt wat de jeugdige en de ouders nodig hebben. Aard, ernst, duur en intensiteit komen daarin al aan de orde, en het kader legt vast waar de drempels op die kenmerken liggen. De uitkomst van het onderzoek levert de indeling dus direct op, zonder apart moment en zonder apart formulier.
- **Eerst de lijst, daarna het kader.** Staat de benodigde hulp op de landelijke lijst, dan is de route meteen bekend en valt er niets te wegen. Het kader geldt voor de hulp die niet op de lijst staat.
- **Eén weging per traject.** De verwijzer weegt, en de gemeente doet die weging niet over bij de aanvraag. Gebeurt dat wel, dan komt de extra stap er alsnog, bij een tweede partij. De gemeente kijkt achteraf mee, met steekproeven en met het gesprek met verwijzers over de uitkomsten.
- **De route is tijdens het traject te herzien.** Blijkt gaandeweg dat aanvullende jeugdhulp nodig is, dan volgt op dat moment de aanvraag. De hulp die tot dan is geleverd, blijft basisjeugdhulp en wordt niet opnieuw beoordeeld. Ontbreekt die regel, dan kiest een verwijzer bij twijfel de aanvullende route, omdat die achteraf niet fout kan zijn. Dat vergroot het volume dat het kader moet begrenzen.

Hieruit volgt een eis aan het kader zelf. De drempels moeten toepasbaar zijn met de informatie die aan het begin van een traject beschikbaar is. Een huisarts verwijst met een beperkt beeld van de situatie en een lokaal team weet meer na eigen onderzoek. Vraagt het kader om kenmerken die pas na diagnostiek vaststaan, dan is de route aan het begin niet te bepalen. Er ontstaat dan een voortraject waarvoor de indeling nog ontbreekt.

Wat het kader openlaat
De hoogte van de drempels blijft open. Die hoogte bepaalt hoeveel hulp aan welke kant valt, en die keuze wordt bij algemene maatregel van bestuur gemaakt.

Ook de overeenstemming die het kader veronderstelt, is er nog niet. Het kader werkt alleen wanneer het veld het eens is over de drempels tussen de zwaarteniveaus. Landelijke omschrijvingen van hulpvormen ontbreken ook, en paragraaf 6.6 laat zien wat dat voor een landelijke grens betekent.

Daar komt bij dat het kader voor elke wettelijke verwijzer moet werken. Zolang de huisarts, de jeugdarts, de medisch specialist, de gecertificeerde instelling en de rechter dezelfde drempels niet toepassen, geldt het kader alleen op de route via het lokale team. Hoofdstuk 9 beschrijft wat die afstemming vraagt.