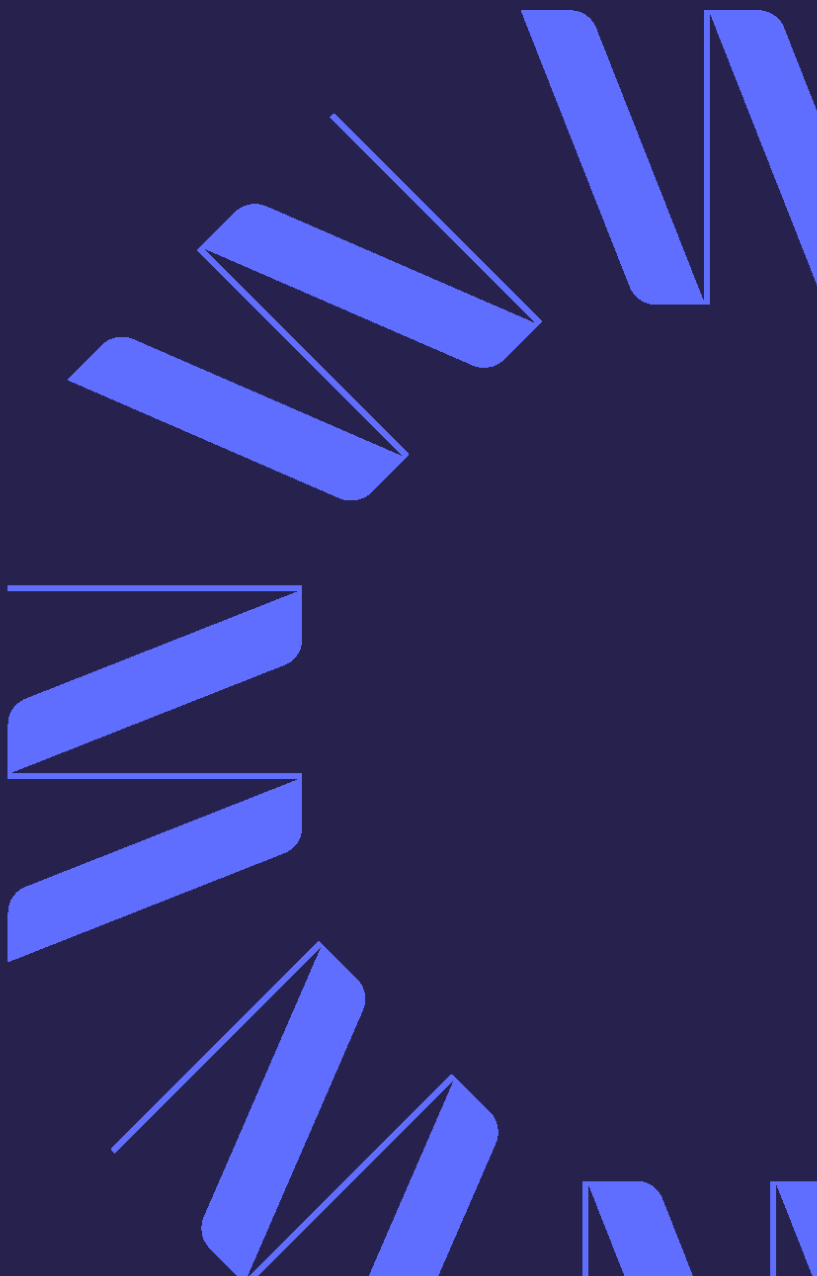
Onderzoek naar het vastleggen van een inhoudelijke afbakening van jeugdhulp in wet- en regelgeving

23 oktober 2026



WETGEVINGSWERKEN

Inhoud

1 Inleiding 4

1.1 Aanleiding 4

1.2 Probleemanalyse 4

1.3 Onderzoeksvraag en werkwijze 5

2 Jeugdhulpplicht 7

2.1 Internationaalrechtelijk kader van jeugdhulpplicht 7

2.1.1 Artikel 3 IVRK 7

2.1.2 Artikel 24 IVRK 8

2.2 Nationaalrechtelijk kader van jeugdhulpplicht 8

2.2.1 De jeugdhulpplicht in de Jeugdwet 8

2.2.2 De jeugdhulpplicht en de lokale verordening 9

2.2.3 Jurisprudentie: het stappenplan en nadere invulling 'eigen kracht' 10

2.2.4 Kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod 11

2.2.5 Conclusie over de omvang van de jeugdhulpplicht 13

3 Vrij toegankelijke hulp 14

4 Vertaling van scenario's naar wet- en regelgeving en de verhouding met de jeugdhulpplicht 16

4.1 Knop 1: een lijst met een opsomming van aanvullende jeugdhulp 16

4.1.1 Vertaling van een lijst met een opsomming van aanvullende jeugdhulp naar wet- en regelgeving . 16

4.1.2 Gevolgen van een lijst met een opsomming van aanvullende jeugdhulp voor de verordeningsplicht van gemeenten 19

4.1.3 Verhouding tot de jeugdhulpplicht en beleidsvrijheid gemeenten 20

4.1.4 Inperken beleidsvrijheid gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet? 20

4.1.5 Conclusie over een lijst met een opsomming van aanvullende jeugdhulp 21

4.2 Knop 2: een landelijk weegkader voor basis- en aanvullende jeugdhulp 22

4.2.1 Vertaling van een landelijk weegkader voor basis- en aanvullende jeugdhulp naar wet- en regelgeving 22

4.2.2 Verhouding tot de jeugdhulpplicht 24

4.2.3 Conclusie over een landelijk weegkader voor basis- en aanvullende jeugdhulp 26

4.3 Knop 3: landelijke eisen aan het lokale team 26

4.3.1 Vertaling van landelijke eisen aan het lokale team naar wet- en regelgeving 26

4.3.2 Verhouding tot de jeugdhulpplicht 27

4.3.3 Conclusie over landelijke eisen aan het lokale team 28

5 Conclusie 29

6 Gezamenlijke conclusie over de afbakening basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp 30

Onderzoek naar het vastleggen van een inhoudelijke afbakening van jeugdhulp in wet- en regelgeving

Datum 23 oktober 2026

Auteurs Anna Zoë Moritz, Carlijn Strengers en Michael Hübner

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De directie Jeugd van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) werkt aan het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (hierna: wetsvoorstel). Dit wetsvoorstel heeft als doel om de druk op jeugdhulp op verschillende manieren te verminderen.[1] Daardoor zou meer grip op de toegang tot en inzet van jeugdhulp moeten ontstaan zodat de beschikbaarheid van jeugdhulp voor jeugdigen en ouders in de meest kwetsbare situaties wordt geborgd. De achtergrond van het wetsvoorstel is gelegen in de stijgende kosten van de jeugdhulp, terwijl het bieden van meer jeugdhulp niet tot gegarandeerde oplossingen leidt.[2] In het licht van dat probleem is een macrobeheersingstraject gestart en zijn in de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 hervormingen in de jeugdzorg voorgesteld, waar het wetsvoorstel een onderdeel van is.[3]

Het wetsvoorstel vormt een onderdeel van een pakket aan maatregelen uit die Hervormingsagenda, met als oogmerk om de reikwijdte van de jeugdhulpplicht af te bakenen.[4] Het wetsvoorstel maakt daartoe een onderscheid tussen basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp. Basisjeugdhulp is een algemene voorziening van jeugdhulp op individuele- of groepsbasis die zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de jeugdige en diens ouders toegankelijk is. En aanvullende jeugdhulp op de behoeften, persoonskenmerken en eigen kracht van een jeugdige of ouder afgestemde jeugdhulp op individuele- of groepsbasis die op basis van een beschikking of een rechterlijke uitspraak wordt verleend. Het verschil tussen beide vormen is van procedurele aard, met als primair criterium of de jeugdhulp op basis van een beschikking (of rechterlijke uitspraak) wordt verleend. In het wetsvoorstel wordt nu niet bepaald welke hulp (activiteiten) tot die basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp behoren. Dat wordt aan gemeenten overgelaten die de Jeugdwet uitvoeren.

Het wetsvoorstel is in 2026 van februari tot en met april via internet in consultatie gegeven.[5] De reacties op de consultatie waren grotendeels kritisch. Er is onder meer opgemerkt dat het doel van de afbakening van de jeugdhulp in het wetsvoorstel onvoldoende bereikt wordt, waardoor er nog steeds veel onduidelijkheid resteert voor gemeenten, zorginstellingen, verzekeraars en natuurlijk ouders of jeugdigen zelf. Naar aanleiding daarvan heeft de directie Jeugd van het ministerie van VWS om ondersteuning gevraagd aan Wetgevingswerken, EHdK en Vintura bij de afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht en de vertaling hiervan naar wet- en regelgeving.

1.2 Probleemanalyse

In het de consultatieversie van het wetsvoorstel en het daarbij behorende beleidskompas is al een uitgebreide probleemanalyse opgenomen.[6] De hoofdelementen van die probleemanalyse worden hieronder herhaald en waar relevant nader geduid.

---

[1] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), par. 1.4.
[2] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), par. 1.3.
[3] *Kamerstukken II* 2025/26, 31 839, nr. 1146 en Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 31 839, nr. 964.
[4] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), par. 1.2.
[5] Zie: https://www.internetconsultatie.nl/reikwijdtejeugdwet/b1.
[6] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), par. 1.3 en Beleidskompasformulier voor internetconsultatie van het Wetsvoorstel reikwijdte Jeugdwet.

In de kern zijn er twee problemen binnen het huidige stelsel van de Jeugdwet. Ten eerste wordt het doel van de Jeugdwet om passende en effectieve hulp te bieden niet bereikt.[7] Ten tweede is het huidige stelsel van de Jeugdwet financieel onhoudbaar geworden.

De oorzaken van deze twee problemen zijn drieledig: een sterke groei in het jeugdzorggebruik, inclusief een significante toename van de gemiddelde trajectduur,[8] maatschappelijke ontwikkelingen maken het moeilijk om de vraag naar individuele jeugdhulp te beperken en er zijn onvoldoende kaders voor gemeenten voor de reikwijdte van de jeugdhulpplicht.

De eerste twee oorzaken hebben betrekking op de instroom van jeugdigen in het jeugdhulpstelsel. Bij de derde oorzaak van het ontbreken van een duidelijke afbakening van de te bieden jeugdhulp, zitten jeugdigen al in het stelsel van de Jeugdwet. Gemeenten hebben onder de Jeugdwet de ruimte om bij verordening het lokale aanbod af te bakenen.[9] Hoewel die mogelijkheid bestaat maken de open normen in de wet, zoals artikel 2.6 van de Jeugdwet over 'toereikend aanbod',[10] en de maatschappelijke druk rondom het jeugdhulpaanbod het voor gemeenten lastig om het te bieden voorzieningenniveau af te baken. Die maatschappelijke druk heeft ook betrekking op het effect van de gemeentelijke autonomie, namelijk dat hierdoor verschillen kunnen ontstaan in het beschikbare jeugdhulpaanbod. Het beschikbare aanbod voor jeugdigen is afhankelijk van de gemeente waar ze woonachtig zijn, met dus ongelijkheid als gevolg.

1.3 Onderzoeksvraag en werkwijze

De nadruk van dit onderzoek ligt op het oplossen van de derde oorzaak van het probleem, namelijk de afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht.

De hoofdvraag van dit gezamenlijke onderzoek luidt: of en op welke wijze kan aanvullende jeugdhulp (zoals gedefinieerd in de consultatieversie van het wetsvoorstel reikwijdte Jeugdwet) worden gedefinieerd zodat de totale jeugdhulp afgebakend wordt?

Aan EHdK en Vintura zijn de volgende vragen gesteld:

- EHDK: Kan een helder onderscheid gemaakt worden tussen basishulp en aanvullende hulp en zo ja, op basis van welke criteria?
- 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?

De twee deelvragen die in dit deelrapport worden beantwoord zijn:

1. Hoe kunnen de uitkomsten van EHdK en Vintura mogelijk vertaald worden naar wet- en regelgeving?
2. Hoe verhoudt de afbakening zich tot de plicht van gemeenten om te voorzien in een toereikend aanbod van jeugdhulp (de jeugdhulpplicht, bedoeld in de artikelen 2.3 en 2.6, eerste lid, onder a, van de Jeugdwet)?

In hoofdstuk 2 wordt eerst beschreven wat de jeugdhulpplicht voor gemeenten op dit moment behelst. Wat geldt er op basis van internationaal en nationaal recht? Ook wordt ingegaan op wat "een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod" aan jeugdhulp is, dat gemeenten op grond van de Jeugdwet moeten bieden.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de betekenis van basisjeugdhulp en de ruimte voor gemeenten om daaraan grenzen te stellen. In het licht van de hoofdvraag is dit relevant voor de afbakening van de totale jeugdhulp, aangezien de beschikbare ruimte voor gemeenten bepalend is voor de mate waarin de toegang tot de

[7] "Het doel van dit wetsvoorstel [red: de Jeugdwet] is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezien en sociale omgeving", *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, par. 1.1.
[8] Grote toename in jeugdigen die jeugdhulp krijgen, in 2024 kreeg 1 op de 7 jeugdigen hulp op grond van de Jeugdwet.
[9] Artikel 2.9 van de Jeugdwet.
[10] Ook in verhouding tot wat er vanuit hoger recht (o.a. het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind) vereist is.

basisjeugdhulp in het kader van de jeugdhulpplicht kan worden beperkt. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens ingegaan op de afbakening van de aanvullende jeugdhulp en daarbij een antwoord gegeven op de twee deelvragen. Hoofdstuk 5 bevat de conclusie over de deelvragen van dit rapport en hoofdstuk 6 de gezamenlijke conclusie van Wetgevingswerken, EHdK en Vintura over de hoofdvraag.

De analyse in dit rapport kende als deel van een gezamenlijk onderzoek een aantal beperkingen.

Ten eerste bouwt de beantwoording van de eerste deelvraag voort op de analyse van EHdK, in het bijzonder de drie scenario's voor een afbakening (zie nader paragraaf 3.1).[11] Binnen het bestek van deze opdracht is door Wetgevingswerken geen eigen onderzoek verricht naar de vraag of en zo ja hoe, wetgevingsjuridische oplossingsrichtingen bestaan voor een beperking van de instroom van jeugdhulp als geheel. Dat verdient vermelding omdat door Vintura is geconcludeerd dat deze scenario's niet tot de gewenste kostenreductie zullen leiden.[12] Uit Vintura's onderzoek is gebleken dat een inhoudelijke afbakening van jeugdhulp kan bijdragen aan minder inzet van specialistische jeugdhulp en daarmee potentieel aan lagere kosten, maar dat dit niet automatisch het gevolg is van het trekken van een inhoudelijke grens. Om tot een kostenreductie te komen is het nodig om prikkelwerking te veranderen met betrekking tot de instroom in het stelsel, zoals toegang, verwijzing, bekostiging, triage en uitvoering, in plaats van een afbakening. De instroom in het stelsel valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Daarnaast concludeert Vintura dat een afbakening positieve effecten kan hebben, zoals duidelijkheid, rechtsgelijkheid, vermindering van verschillen in toegang en de ondersteuning van lokale teams. Deze gevolgen komen wel in de analyse van dit rapport aan bod.

De tweede deelvraag is zelfstandig beantwoord, vanuit de vraag hoe, als ouders of een jeugdige aankloppen voor jeugdhulp, een onderscheid gemaakt kan worden tussen basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp en wat dat betekent voor de gemeente. Bij de beantwoording van beide deelvragen is het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet, zoals ter consultatie voorgelegd, als uitgangspunt genomen.

[11] EHdK, 'Afbakening van basis- en aanvullende jeugdhulp: Criteria en scenario's voor deelvraag 1 van het onderzoek naar de reikwijdte van de jeugdhulpplicht', 15 oktober 2026 en Vintura, 'Onderzoek naar de prikkelwerking en gevolgen van inhoudelijke afbakening van de Jeugdwet', 6 oktober 2026.
[12] Vintura, 'Onderzoek naar de prikkelwerking en gevolgen van inhoudelijke afbakening van de Jeugdwet', 6 oktober 2026, p. 33-36.

2 Jeugdhulpplicht

2.1 Internationaalrechtelijk kader van jeugdhulpplicht

Voor het jeugdhulpstelsel is een aantal internationale verdragen van belang. Dat zijn onder meer het VN-verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) en het Europees verdrag voor de rechten van de Mens (EVRM).[13] Op grond van artikel 8 EVRM rust de plicht op de overheid een ongestoord familie- en gezinsleven te bevorderen. Het EVRM is met name van belang voor kinderbeschermingsmaatregelen en gesloten jeugdhulp.[14] Dat onderwerp wordt hier buiten beschouwing gelaten. Deze paragraaf gaat in op de verplichtingen voortkomend uit het IVRK, in het bijzonder de artikelen 3 en 24 van dat verdrag.

2.1.1 Artikel 3 IVRK

Het IVRK[15] heeft betrekking op alle kinderen tot 18 jaar. Artikel 3, eerste lid, vormt het centrale artikel:

> *Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.*

Artikel 3 is uitgebreid toegelicht door het VN-Comité voor de rechten van het kind:

> *'De verplichting van de staten om de belangen van het kind naar behoren in overweging te nemen is een veelomvattende verplichting. (..) Hoewel ouders niet expliciet worden genoemd in artikel 3, eerste lid, zijn de belangen van het kind "hun allereerste zorg" (artikel 18, eerste lid).'*[16]

> *'De belangen van het kind vormen de eerste overweging bij het aannemen van alle uitvoeringsmaatregelen. Deze formulering houdt voor de staten een juridische verplichting in en dat betekent dat zij geen discretionaire bevoegdheid hebben te besluiten of de belangen van het kind al dan niet worden beoordeeld en er het juiste gewicht aan wordt toegekend als eerste overweging bij alle uit te voeren maatregelen. 37. (..) Deze sterke positie wordt gerechtvaardigd door de bijzondere situatie waarin het kind zich bevindt: afhankelijkheid, rijpheid, juridische status en, vaak, de onmogelijkheid zijn stem te laten horen.(..) '.*[17]

Artikel 3 is een algemene norm die op nationaal niveau nader moet worden ingevuld bij de beoordeling van een concreet geval. In de jurisprudentie is hierover het volgende bepaald:

> *'Artikel 3 van het IVRK heeft rechtstreekse werking in zoverre het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van die kinderen moeten worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat artikel 3, eerste lid, van het IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel moet de bestuursrechter in dit verband toetsen of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en of het*

---

[13] Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Bupo of IVBPR) en het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap kunnen van belang zijn bij invulling van de jeugdhulpplicht maar de basis ligt in het IVRK en het EVRM. Hetzelfde geldt voor de Universele verklaring van de rechten van de mens. In artikel 25 is het fundamentele recht neergelegd op kort gezegd welzijn en gezondheid. Het IVRK vult dit specifiek in voor kinderen. Tot slot is ook artikel 24 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie van belang dat is gebaseerd op het IVRK.

[14] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 55.

[15] Het IVRK (Trb. 1990, 46) is voor Nederland in werking getreden op 8 maart 1995.

[16] Comité voor de rechten van het kind, 'Algemeen commentaar no. 14 (2013) over het recht van het kind zijn belangen de eerste overweging te laten zijn (art. 3, eerste lid)', 2013, par. 25.

[17] Comité voor de rechten van het kind, 'Algemeen commentaar no. 14 (2013) over het recht van het kind zijn belangen de eerste overweging te laten zijn (art. 3, eerste lid)', 2013, para. 36-37.

bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Deze rechterlijke toets heeft een terughoudend karakter.'[18]

Het uitgangspunt van artikel 3, eerste lid, IVRK, is dat het belang van het kind een overweging van de eerste orde is, wat betekent dat dit in een concreet geval boven andere overwegingen gesteld kan worden.

2.1.2 Artikel 24 IVRK

Naast artikel 3 van het IVRK, geldt voor Nederland de plicht op grond van artikel 24. In artikel 24 IVRK is bepaald dat een kind recht heeft op de best mogelijke gezondheid en gezondheidszorg.

Het VN-comité voor de rechten van het kind heeft ook dit artikel uitgebreid toegelicht. Het gaat uit van een holistische benadering waarbij een kind niet alleen recht heeft op passende gezondheidszorg, maar ook:

'het recht om (op) te groeien en zich zoveel mogelijk te ontwikkelen en te leven in omstandigheden waarin zij de hoogst mogelijke mate van gezondheid kunnen bereiken dankzij de implementatie van programma's waarmee de voor hun gezondheid bepalende onderliggende factoren aangepakt worden.'[19]

Het VN-comité legt de verplichting van artikel 24 IVRK als volgt uit:

'Het eerste lid van artikel 24 legt een zware verplichting op aan de Staten die partij zijn, die ervoor dienen te zorgen dat gezondheids- en andere relevante voorzieningen beschikbaar en toegankelijk zijn voor alle kinderen, met speciale aandacht voor achtergebleven gebieden en bevolkingsgroepen. Dat vraagt om uitgebreide eerstelijnsgezondheidszorg, een bijbehorend juridisch kader en voortdurende aandacht voor de onderliggende factoren die bepalend zijn voor de gezondheid van het kind.'[20]

Die verplichting betekent voor jeugdhulp concreet dat gemeenten een passend voorzieningenniveau moeten aanbieden. Het Rijk moet ernaar streven dat geen enkel kind het recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg wordt onthouden. In de Jeugdwet uit 2015 zijn deze verplichtingen vertaald in bepalingen over de jeugdhulpplicht van gemeenten, de rechtspositie van jeugdigen en ouders en in bepalingen over kwaliteitseisen aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.[21]

Kortom, Nederland dient op grond van het IVRK bij alle maatregelen die kinderen tot 18 jaar treffen, het belang van het kind als eerst in overweging te nemen. Het moet voor jeugd voorzieningen bieden zodat zij veilig en gezond op kunnen groeien. Er dient passende zorg te zijn voor elk kind dat het nodig heeft. Het IVRK bevat dus duidelijke verplichtingen die op nationaal niveau moeten worden ingevuld. De wijze waarop dat gebeurt, is aan de lidstaten zelf. Aan de open normen uit het IVRK dienen nieuwe wettelijke maatregelen te worden getoetst.

2.2 Nationaalrechtelijk kader van jeugdhulpplicht

Na bespreking van het internationaal recht, wordt in deze paragraaf stil gestaan bij nationaalrechtelijke verplichtingen die gelden voor jeugdhulp. Eerst wordt uitgelegd wat de jeugdhulpplicht behelst en waar dit op lokaal niveau geregeld moet worden. Vervolgens wordt ingegaan op de Nederlandse jurisprudentie die de jeugdhulpplicht nader invult. Tot slot wordt toegelicht wat de eis van een 'kwantitatief en kwalitatief toereikend aanbod' inhoudt.

2.2.1 De jeugdhulpplicht in de Jeugdwet

Op basis van het nationaal recht rust op gemeenten de jeugdhulpplicht. Deze jeugdhulpplicht is met de inwerkingtreding van de Jeugdwet in 2015 geïntroduceerd. Het verving het tot dan toe geldende 'recht op zorg', dat

[18] Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2794, r.o. 7.1.
[19] Comité voor de rechten van het kind, 'General Comment Nr. 15 (2013) over het recht van het kind op het realiseren van de grootst mogelijke mate van gezondheid (art. 24)', 2013, par. 2.
[20] Comité voor de rechten van het kind, 'General Comment Nr. 15 (2013) over het recht van het kind op het realiseren van de grootst mogelijke mate van gezondheid (art. 24)', 2013, par. 28.
[21] Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 41.

was belegd bij verschillende bestuurslagen. Het recht op zorg had ertoe geleid dat eerder dan nodig en wenselijk was, gezocht werd naar oplossingen voor de jeugdige buiten de eigen omgeving. In combinatie met de wijze waarop een indicatiestelling plaatsvond, leidde dat tot overbelasting van de jeugdsector en tot lange wachtlijsten.[22]

Met de Jeugdwet kwamen alle taken ten aanzien van jeugdhulp bij één bestuurslaag te liggen, bij gemeenten.[23] Op basis van de jeugdhulpplicht treft de gemeente een voorziening op het gebied van jeugdhulp waar een jeugdige of zijn ouders dit nodig hebben bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie.[24]

Zowel bij het recht op zorg, als bij de jeugdhulpplicht was en is het uitgangspunt dat ouders en andere opvoeders de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van een veilige en stimulerende opvoedomgeving. Bij problemen dienen zij er op eigen kracht uit te komen.

Op grond van de jeugdhulpplicht is het college pas gehouden een voorziening te treffen als de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen. De gemeente beslist vervolgens of en welke voorziening een jeugdige nodig heeft. De gemeente moet zorgen voor een deskundige advisering over en beoordeling van de vraag of er een voorziening op het gebied van jeugdhulp nodig is en welke voorziening dit dan is.[25] Dat neemt echter niet weg dat de gemeente een zelfstandige afweging kan maken over welke voorziening precies moet worden getroffen.[26] Juist deze beoordelingsruimte en beleidsvrijheid zou tot een ander systeem moeten leiden, zoals in de memorie van toelichting valt te lezen:

> *'Dit maakt de omslag mogelijk van een systeem van een recht van de burger naar een plicht van de gemeente om waar nodig voorzieningen te treffen, waarbij meer ingespeeld wordt op de lokale en persoonlijke omstandigheden en de efficiënte uitvoering daarvan door de gemeente.'*[27]

In een noot bij een uitspraak over de Jeugdwet van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) uit 2017 wordt het verschil tussen recht op zorg en de jeugdhulpplicht goed geformuleerd:

> *'Er is nu eenmaal geen sprake meer van een verzekerd recht, zoals voorheen onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet op de Jeugdzorg (Woj of WJZ) het geval was, maar van een voorziening (net zoals onder de Wmo 2015). Bij een verzekering heeft men in situatie A recht op B. Bij een voorziening daarentegen heeft men in situatie A nog slechts maximaal recht op B. Of recht B daadwerkelijk wordt toegekend, dient te worden vastgesteld op basis van een zorgvuldig en individueel onderzoek.'*[28]

Het uitgangspunt van de jeugdhulpplicht is daarmee niet een onvoorwaardelijk recht op een specifieke vorm van hulp, maar een gemeentelijke verantwoordelijkheid om na zorgvuldig onderzoek tot een passende voorziening te komen.

2.2.2 De jeugdhulpplicht en de lokale verordening

Doel van de jeugdhulpplicht is dat de eigen kracht van de jongere en diens gezin en sociale omgeving wordt versterkt. De overheidsbemoeienis moet juist bijdragen aan het versterken van het zorgend en probleemoplossend vermogen van de jongere en diens omgeving. Het college is verplicht een voorziening te treffen op het gebied van

---

[22] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 8.
[23] Zoals in de memorie van toelichting valt te lezen waren er hoge verwachtingen van het centraliseren van de taken bij één bestuurslaag: *'Door bevoegdheden en middelen over te dragen aan de gemeente komen taken en verantwoordelijkheden in handen te liggen van één bestuurslaag. Dit maakt het stelsel eenvoudiger en doelmatiger. Hulp en ondersteuning kunnen zo laagdrempelig, vroegtijdig en integraal worden aangeboden: «één gezin, één plan, één regisseur».' Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 16.
[24] Artikel 2.3 van de Jeugdwet. De jeugdhulpplicht is analoog aan de compensatieplicht in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo), die eveneens in 2015 in werking is getreden, waarbij taken decentraal bij gemeenten werden gelegd.
[25] Artikel 2.3, eerste lid, van de Jeugdwet.
[26] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 7-8.
[27] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 8.
[28] Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

jeugdhulp als preventief optreden niet heeft geholpen of niet zal helpen, de jeugdigen en hun ouders het niet op eigen kracht redden en zij naar het oordeel van het college ondersteuning, hulp en zorg nodig hebben bij opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen nodig hebben. In de woorden van de memorie van toelichting:

> *'De jeugdige moet door de voorziening in staat worden gesteld om gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau.'* [29]

Op grond van artikel 2.9 van de Jeugdwet stelt de gemeenteraad bij verordening regels over hoe zij de jeugdhulp gaat toepassen, waaronder toekenningsvoorwaarden, beoordelingswijzen en afwegingsfactoren voor zowel individuele als overige voorzieningen. De algemene begrippen uit artikel 2.3 van de Jeugdwet moet de gemeente nader duiden in een verordening.

Op 29 mei 2024 heeft de CRvB drie uitspraken gedaan over de lokale verordeningen van drie gemeenten die zijn vastgesteld tussen 2019 en 2021.[30] De CRvB oordeelt dat ten behoeve van de rechtszekerheid en ter voorkoming van willekeur, in de lokale verordening regels dienen te worden gesteld over het aanbod, de toekenningsvoorwaarden van een individuele voorziening en de wijze van beoordeling en afwegingsfactoren daarbij. In de gemeentelijke verordening dient onder andere een duidelijke hoofdrichting te worden neergelegd voor de betekenis die de gemeentelijke regelgever wenst toe te kennen aan de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen, nu dit binnen het wettelijk systeem wordt beschouwd als één van de afwegingsfactoren als bedoeld in artikel 2.9 van de Jeugdwet.[31]

Kort gezegd oordeelt de CRvB dat de betreffende gemeentelijke verordeningen een onvoldoende uitwerking van de wettelijke opdracht tot regelstelling bieden om de conclusie te kunnen dragen dat de jeugdhulpaanvraag kan worden afgewezen.[32]

Het college legt politieke verantwoording af aan de gemeenteraad. Mocht een gemeente tekortschieten in haar jeugdhulpplicht dan is het in de eerste plaats aan de gemeenteraad om corrigerend op te treden. Bij sprake van ernstige of structurele nalatigheid van een gemeente, kan interbestuurlijk toezicht worden ingezet.[33]

2.2.3 Jurisprudentie: het stappenplan en nadere invulling 'eigen kracht'

In een uitspraak uit 2017 geeft de CRvB een beoordelingskader dat een gemeente dient te doorlopen bij het onderzoek naar het vaststellen of en welke voorziening er nodig is. Op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en artikel 2.3 van de Jeugdwet moet de gemeente voldoende kennis vergaren over de voor het nemen van een besluit over jeugdhulp van belang zijnde feiten en af te wegen belangen.[34] Dit beoordelingskader wordt later vaak aangehaald als 'het stappenplan'.

Het stappenplan behelst:

- Als een jeugdige of een ouder zich meldt met een vraag voor jeugdhulp stelt het college vast wat de hulpvraag van de jeugdige of ouder is.
- Vervolgens stelt het college vast of sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en zo ja, welke problemen en stoornissen dat zijn.

---

[29] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 16-17.
[30] CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1095, ECLI:NL:CRVB:2024:1096, ECLI:NL:CRVB:2024:1097.
[31] CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1096, m.nt. M. Husen, 4.5.
[32] CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1095, ECLI:NL:CRVB:2024:1096, ECLI:NL:CRVB:2024:1097.
[33] Op grond van artikel 124b van de Gemeentewet is het Rijk (de vakminister), en niet de provincie, dan aan zet om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen.
[34] CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477.

- Als er problemen of stoornissen zijn vastgesteld, kan worden bepaald welke hulp naar aard en omvang nodig is voor de jeugdige om, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau, gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren.
- Nadat de noodzakelijke hulp in kaart is gebracht, onderzoekt de gemeente of en in hoeverre de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouder(s) en van het sociale netwerk toereikend zijn om zelf de nodige hulp en ondersteuning te kunnen bieden.
- Als die mogelijkheden ontoereikend zijn, verleent het college een voorziening van jeugdhulp. Voor zover het onderzoek naar de nodige hulp, dan wel jeugdhulp specifieke deskundigheid vereist zal een specifiek deskundig oordeel en advies niet mogen ontbreken.[35]

In een uitspraak uit 2019 ging de CRvB vervolgens nader in op één van de stappen uit het stappenplan, namelijk of de 'eigen kracht' toereikend is om de benodigde jeugdhulp te organiseren. Wanneer heeft een gemeente voldoende zorgvuldig onderzoek gedaan naar de eigen mogelijkheden en probleemoplossend vermogen? De volgende factoren moeten daarbij worden betrokken: de behoeften en mogelijkheden van de jeugdige, de voor de jeugdige benodigde ondersteuningsintensiteit en de duur daarvan, de mogelijkheden, draagkracht en de belastbaarheid van de ouders, de samenstelling van het gezin en de woonsituatie, en ten slotte het belang van de ouders om te voorzien in een inkomen.

De CRvB benadrukt dat het uitgangspunt de eigen kracht van de jeugdige en zijn ouders is. De CRvB oordeelt concreet:

> *'Niet is gebleken dat de door de moeder geboden hulp redelijkerwijs niet van haar kan worden verwacht. Haar enkele stelling dat zij moe is en dat zij financiële druk ervaart is hiervoor onvoldoende. Er is dan ook niet naar voren gekomen dat er geen eigen mogelijkheden zijn.'*[36]

Bijna alle Nederlandse gemeenten hebben het stappenplan van de CRvB in hun verordening opgenomen. Maar de verordening moet ook criteria bevatten op basis waarvan het college de aanvraag kan beoordelen, omdat de Jeugdwet deze niet bevat. De annotator op de uitspraken van mei 2024 geeft vast een schot voor de boeg:

> *'Voor een eenvormige uitvoeringspraktijk is het wenselijk dat de Jeugdwet de criteria gaat bevatten op basis waarvan het college de aanvraag kan beoordelen nu de Raad van oordeel is dat de Jeugdwet deze criteria juist niet bevat.'*[37]

In de consultatieversie van het wetsvoorstel is in artikel 2.24, derde lid, een opsomming opgenomen met criteria die het college bij de beoordeling mee kan nemen.

2.2.4 Kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod

De taak van de gemeente om jeugdigen te helpen, wordt nader ingevuld in artikel 2.6 van de Jeugdwet. Op grond van artikel 2.6 van de Jeugdwet – in de consultatieversie van het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet is dit verplaatst naar artikel 2.5 – is het college verantwoordelijk voor "een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod" om preventie, basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp te bieden. In de memorie van toelichting heeft de wetgever uiteengezet hoe gemeenten moeten bepalen wat een toereikend aanbod is. [38] Ten eerste is de gemeente gehouden om te zorgen voor een deskundige advisering over de noodzaak van jeugdhulp en het type voorziening. Op basis van het deskundigenadvies kan zij een zelfstandige afweging maken over welke voorziening precies moet worden getroffen. Aan gemeenten is dus beoordelingsvrijheid toegekend bij het bepalen van de jeugdhulpvoorziening. Ten tweede kiezen gemeenten in het huidige stelsel zelf welke hulp valt onder vrij toegankelijke hulp, die in de consultatieversie

[35] CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477, r.o. 4.3.1.
[36] CRvB 17 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, r.o. 4.5.
[37] CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1096, m.nt. M. Husen, 3 en 5.
[38] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 8.

van het wetsvoorstel “basisjeugdhulp” heet, en individuele voorzieningen, wat in de consultatieversie van het wetsvoorstel aanvullende jeugdhulp heet. Bij een individuele voorziening oordeelt de gemeente eerst of de jeugdige of zijn ouders deze ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben op basis van een beoordeling van de persoonlijke situatie en behoeften van de aanvrager. Deze beoordeling eindigt in een beschikking, waardoor de weg naar bezwaar en beroep openstaat.

Het onderdeel “kwalitatief” wordt gewaarborgd door landelijke uniforme eisen aan de aanbieders van jeugdhulp.[39] Het aanbod moet voldoen aan de kwaliteitseisen die wettelijk zijn gesteld. De wettelijke eis van het bieden van verantwoorde hulp brengt bijvoorbeeld met zich mee dat gemeenten uitsluitend vrijwilligers kunnen inzetten voor die vormen van jeugdhulp waarvan aannemelijk is dat deze door hen kunnen worden uitgevoerd zonder dat de kwaliteit of het niveau van de hulp verloren gaat. Dat wil zeggen dat de hulp evenzeer verleend kan worden door vrijwilligers als door betaalde krachten.[40] Voor overige vormen van jeugdhulp zal inzet van geregistreerde jeugdprofessionals of andere geschikte beroepskrachten noodzakelijk zijn.[41]

Met een “kwantitatief” toereikend aanbod wordt bedoeld dat de gemeente ervoor moet zorgen dat als een jeugdige of zijn ouders een bepaalde vorm van jeugdhulp nodig hebben, zij die ook kunnen krijgen.[42] Dit betekent niet dat een gemeente verplicht is om alle mogelijke vormen van jeugdhulp op elk moment aan te bieden; de mogelijkheden en middelen van gemeenten kunnen immers nogal verschillen. Maar het betekent wel dat gemeenten die voorzieningen ingekocht of gecontracteerd moeten hebben die jeugdigen en hun ouders in die gemeente naar verwachting nodig hebben. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om hulp aan een gezin dat al langer bekend is bij de gemeente of hulp die is opgelegd door de rechter. Gemeenten moeten met het ingekochte aanbod kunnen voorzien in de voorzienbare vraag. Wanneer een voorziening niet is ingekocht, wordt van hen verlangd dat zij binnen een redelijke termijn deze hulp alsnog realiseren. Dit kan ook worden bewerkstelligd door samen te werken met andere gemeenten.

Pas nadat een jeugdige of zijn ouders zich met een ondersteuningsvraag tot de gemeente hebben gewend, beoordeelt de gemeente of jeugdhulp noodzakelijk is en, zo ja, welke voorziening daarvoor aangewezen is. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een collectieve voorziening voor de ene jeugdige wel toereikend is en voor de andere met een soortgelijke vraag niet.[43] Deze contextafhankelijkheid maakt het moeilijk om een algemene definitie te geven van een “toereikend aanbod”. Wel is van belang dat na een beoordeling waaruit wordt geconcludeerd dat een jeugdige een bepaalde voorziening nodig heeft, deze hier ook rechten aan kan ontlenen.[44] De verplichting van de gemeente om een toereikend aanbod te leveren is dus vooral gelegen in het daadwerkelijk kunnen leveren van een noodzakelijk geachte voorziening.

Er zijn enkele richtlijnen gegeven door zowel de wetgever als de rechtspraak om te bepalen wanneer het aanbod toereikend is. Zo houdt toereikendheid niet per se nabijheid in: een voorziening kan ook volstaan als deze buiten de regio van de jeugdige valt.[45] Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij zeer gespecialiseerde vormen van ondersteuning die maar op enkele plekken in het land worden aangeboden. Dit is bevestigd door de Rechtbank Den Haag in 2020.[46] Hoewel het wenselijk is dat een jeugdige zoveel mogelijk binnen de eigen gemeente zorg krijgt, verplicht de Jeugdwet gemeenten niet om dit in alle gevallen aan te bieden. Toereikendheid ziet dus in de eerste plaats op de beschikbaarheid van passende hulp, en niet op de plaats waar deze hulp wordt aangeboden.

Daarnaast is beschikbaarheid niet enkel een inkoopvraagstuk, maar ook een kwestie van uitvoerbaarheid. Het Hof Amsterdam heeft in een civiele procedure bevestigd dat gemeenten beleidsvrijheid hebben bij het invullen van de

---

[39] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 9.
[40] Onder ‘verantwoorde hulp’ wordt verstaan: hulp van goed niveau, die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend. Zie artikel 4.1.1 van de Jeugdwet.
[41] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 145.
[42] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 144.
[43] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 136.
[44] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 135-136, 139 en *Kamerstukken II* 2016/17, 31 839, p. 553.
[45] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 145.
[46] Rechtbank Den Haag 5 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7321, r.o. 4.4. en 4.9.

jeugdhulpplicht, zolang er geen strijd met internationale verdragen ontstaat.[47] Er wordt zoveel mogelijk in overleg met ouders beslist, maar uiteindelijk bepaalt de gemeente welke voorziening wordt toegekend. In deze casus was er een passende voorziening getroffen, maar eiste de ouder dat zij aanspraak had op een andere voorziening. Het Hof oordeelde dat de keuzevrijheid van ouders niet zover gaat dat zij voorzieningen kunnen eisen die duurder zijn of buiten het beschikbare zorgaanbod vallen. De Jeugdwet biedt ouders wel inspraak, aangezien er in overleg met de ouders dient te worden besloten, maar de uiteindelijke beslissing wordt genomen door de gemeente, zolang er sprake is van een passende voorziening die voldoet aan de behoeften van de jeugdige.[48] Deze uitspraak onderstreept dat een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod niet vereist dat gemeenten iedere gewenste voorziening beschikbaar stellen, maar wel dat zij ervoor moeten zorgen dat passende hulp daadwerkelijk en tijdig beschikbaar komt.

2.2.5 Conclusie over de omvang van de jeugdhulpplicht

Nederland dient op grond van het IVRK bij alle maatregelen die kinderen tot 18 jaar raken, het belang van het kind als eerst in overweging te nemen. Het moet voor jeugd voorzieningen bieden zodat zij veilig en gezond op kunnen groeien. Er dient passende zorg te zijn voor elk kind dat het nodig heeft. Het IVRK bevat dus duidelijke verplichtingen die op nationaal niveau moeten worden ingevuld. De wijze waarop dat gebeurt, is aan de lidstaten zelf. Aan de open normen uit het IVRK dienen nieuwe wettelijke maatregelen te worden getoetst.

Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 werd het uitvoeren van deze wet volledig bij gemeenten gelegd. Gemeenten hebben op grond van de huidige Jeugdwet de taak om voorzieningen te treffen als een kind en de ouders er op eigen kracht niet uitkomen. Wanneer dat is en welke voorzieningen dan passend zijn, is opengelaten. Gemeenten hebben dus veel beleids- en beoordelingsruimte, zowel bij het opstellen van een verordening die voor alle inwoners geldt, als bij de beoordeling van een individueel geval. Sinds 2015 heeft de CRvB de open normen van de wet nader ingevuld en zo enige houvast geboden aan gemeenten.

[47] Hof Amsterdam 12 november 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3118, r.o. 4.3.
[48] Ibid.

3 Vrij toegankelijke hulp

Basishulp, zoals gedefinieerd in de consultatieversie van het wetsvoorstel, is voor iedereen vrij toegankelijk. Dit roept de vraag op hoeveel ruimte er bestaat voor gemeenten om binnen de grenzen van hun jeugdhulpplicht, voorwaarden te verbinden aan basisjeugdhulp. Daarmee kan een gemeente namelijk zorgen van een afbakening van de basisjeugdhulp. Om die ruimte nader te duiden, wordt in dit hoofdstuk onderzocht wat onder vrij toegankelijke hulp moet worden verstaan en welke grenzen daaruit voortvloeien voor gemeenten.

Het uitgangspunt van de consultatieversie van het wetsvoorstel is dat er zoveel mogelijk wordt ingezet op vrij toegankelijke voorzieningen van basisjeugdhulp, waarbij deze zoveel mogelijk door het lokale team verleend wordt.[49] Het wetsvoorstel legt vast dat preventie en basisjeugdhulp voorliggend zijn op aanvullende jeugdhulp, om de druk op het stelsel te verminderen. In het wetsvoorstel wordt basisjeugdhulp gedefinieerd als een algemene voorziening die zonder voorafgaand onderzoek toegankelijk is. Voor deze hulp is dus geen individueel onderzoek of beschikking vereist: de hulp kan direct geboden worden. Hierdoor is de route naar hulp korter en zijn er minder administratieve lasten voor de betrokkenen.[50]

Overigens wordt er ook bij vrij toegankelijke hulp een bepaalde (beperkte) individuele afweging gemaakt door de professional. Zoals in de toelichting op de huidige Jeugdwet is opgenomen:

> *"Bij de vrij toegankelijke vormen van ondersteuning is het overigens wel denkbaar dat door de gemeente verlangd wordt dat de aanvrager voldoet aan een beperkt aantal algemeen geformuleerde maatstaven. Zo zouden bijvoorbeeld alleen personen die ouder of verzorger zijn in aanmerking kunnen komen voor een bepaalde voorziening die aangeboden wordt in verband met opvoedkundige problemen."*[51]

Dit wordt ook wel de doelgroeptoets genoemd.

Omdat basisjeugdhulp per definitie voor iedereen vrij toegankelijk is, rijst de vraag in hoeverre het mogelijk is voor gemeenten om voorwaarden te verbinden aan die algemene voorzieningen. De definitie van basisjeugdhulp sluit uit dat er voorwaarden kunnen worden gesteld die de toegang naar de hulp beperken, zoals vereisen dat er sprake is van een bepaalde problematiek. Een dergelijke eis veronderstelt namelijk dat er een onderzoek plaatsvindt en gaat dus tegen de vrije toegankelijkheid van de voorziening in. Het is echter wel mogelijk om bepaalde voorwaarden aan een voorziening te verbinden die niet zien op een individuele beoordeling. Men kan hierbij denken aan kindertherapie die alleen voor bepaalde leeftijdsgroepen geschikt is of een cursus opvoedkunde die alleen openstaat voor ouders. Deze voorwaarde ziet op de doelgroep, maar er hoeft geen individueel onderzoek plaats te vinden. Daarnaast is het ook denkbaar om een limiet te stellen aan het aantal sessies. Als bijvoorbeeld vijf sessies bij een psycholoog onder basisjeugdhulp vallen, en een traject van meer dan vijf sessies onder aanvullende jeugdhulp, zal na afloop van de eerste vijf sessies een verzoek om aanvullende jeugdhulp moeten worden ingediend.[52] Ook kan de doorgang van een behandeling afhangen van capaciteit. Hulp is dan nog steeds vrij toegankelijk, maar niet of beperkt beschikbaar. Dat is een kwestie van het toereikend aanbod (zie paragraaf 2.2.4).

Tegelijkertijd, als basisjeugdhulp beperkt beschikbaar is, moet een gemeente kiezen welke jeugdige of ouder de hulp die wel beschikbaar is, geboden krijgt. Mag je basisjeugdhulp prioriteren als er te weinig capaciteit is om iedere betrokkene deze hulp te bieden? In principe vereist prioritering dat je onderzoek doet naar het individuele geval. Hierdoor is het niet mogelijk dit te doen voor vrij toegankelijke hulp. Het is denkbaar om te werken volgens het "first come, first serve-principe": op basis van binnenkomst wordt beperkt beschikbare hulp verleend. Voor de gevallen die de passende of gewenste basisjeugdhulp hierdoor niet kunnen krijgen, moet dan een passend alternatief

---

[49] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), p. 10.
[50] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), p. 42.
[51] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 138.
[52] In scenario 1 en 3 kan een verzoek meteen gedaan worden, omdat al vaststaat wat wel of geen aanvullende jeugdhulp is. In scenario 2 is een toepassing van het weegkader nodig om te bepalen of het voortzetten van het traject onder aanvullende jeugdhulp valt, als dit niet op de lijst is vastgelegd.

worden gezocht. Dit kan zowel basis of aanvullende jeugdhulp zijn, afhankelijk van de beschikbaarheid van een voor de hand liggend alternatief. Als dit er niet is, zal een individueel onderzoek moeten plaatsvinden om erachter te komen welke hulp het beste bij de situatie past. De jeugdige of ouder komt dan automatisch in het aanvullende jeugdhulp-traject.

Tot slot betekent de vrije toegankelijkheid van basisjeugdhulp dat gemeenten geen voorwaarden mogen stellen die een individuele beoordeling of onderzoek vereisen, zoals de eis dat sprake moet zijn van een bepaalde problematiek. Gemeenten kunnen wel algemene, niet-individuele voorwaarden verbinden aan basisjeugdhulp, zoals een afbakening naar doelgroep (bijvoorbeeld ouders of bepaalde leeftijdsgroepen) of een maximumaantal sessies, mits de toegang daarmee niet afhankelijk wordt van een individuele beoordeling.

4 Vertaling van scenario's naar wet- en regelgeving en de verhouding met de jeugdhulpplicht

Nu het juridisch kader op basis waarvan gemeenten jeugdhulp moeten bieden in hoofdstuk 2 is geschetst, en de ruimte die gemeenten hebben om voorwaarden te verbinden aan basisjeugdhulp in hoofdstuk 3, wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de twee deelvragen van VWS. Ten eerste wordt antwoord gegeven op de vraag: hoe kunnen de drie scenario's zoals geschetst door EHdK worden vertaald naar wet- en regelgeving?

De drie scenario's die EHdK heeft geschetst zijn:

1. de gemeente bepaalt welke jeugdhulp basisjeugdhulp is, met landelijke eisen aan het lokale team,
2. er komt een landelijke lijst voor de zwaarste jeugdhulp (aanvullende jeugdhulp) en een landelijk weegkader voor de rest, met landelijke eisen aan het lokale team,
3. er komt een landelijke lijst voor de zwaarste jeugdhulp, alle andere jeugdhulp (basisjeugdhulp) levert het lokale team zelf, met landelijke eisen aan het lokale team.[53]

Deze drie scenario's van EHdK zijn gebaseerd op drie "knoppen", namelijk:

1. een lijst met zorgvormen waarin, al dan niet limitatief, is opgesomd wat onder aanvullende jeugdhulp valt,
2. een landelijk weegkader op basis waarvan gemeenten moeten beoordelen wat basis- en aanvullende jeugdhulp is, en
3. eisen aan kwaliteit en expertise van mensen waaruit het lokale team van de gemeente moeten bestaan.

Om tot een antwoord te komen op de eerste vraag, wordt hieronder per knop beschreven welke opties er zijn om deze een plek te geven in wet- en regelgeving, welke veranderingen dit in de basis minstens teweegbrengt en welke routes er zijn om die veranderingen door te voeren. Vervolgens wordt uitgewerkt hoe de afbakening van de scenario's in wet- en regelgeving zich verhoudt tot de jeugdhulpplicht, om een antwoord te geven op de tweede deelvraag. Hierbij worden de opties getoetst aan het in hoofdstuk 2 geschetste kader en wordt daarnaast aandacht besteed aan de implicaties van de wetgevingsjuridische veranderingen voor het jeugdstelsel.

Voordat we ingaan op de juridische uitwerking merken we nogmaals op dat Ventura's conclusie is dat deze scenario's niet tot de gewenste kostenreductie zullen leiden.[54] Een afbakening van jeugdhulp heeft namelijk beperkt invloed op de instroom in het stelsel, waardoor bestaande gedragsprikkels weinig veranderen. De opdracht aan de drie partijen van VWS voerde niet zover om te adviseren over de vraag hoe de instroom van de jeugdhulp als geheel kan worden beperkt. Deze opdracht beperkte zich tot de vraag dat als ouders of een jeugdige aankloppen voor jeugdhulp, hoe dan een onderscheid gemaakt kan worden tussen basisjeugdhulp of aanvullende jeugdhulp.

4.1 Knop 1: een lijst met een opsomming van aanvullende jeugdhulp

4.1.1 Vertaling van een lijst met een opsomming van aanvullende jeugdhulp naar wet- en regelgeving

De consultatieversie van het wetsvoorstel maakt een onderscheid tussen basis- en aanvullende jeugdhulp.[55] Onder aanvullende jeugdhulp wordt het volgende verstaan: op de behoeften, persoonskenmerken en eigen kracht van een jeugdige of ouder afgestemde jeugdhulp op individuele- of groepsbasis die op basis van een beschikking of een rechterlijke uitspraak wordt verleend. Basisjeugdhulp is een algemene voorziening van jeugdhulp op individuele- of groepsbasis die zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en

[53] EHdK, 'Afbakening van basis- en aanvullende jeugdhulp: Criteria en scenario's voor deelvraag 1 van het onderzoek naar de reikwijdte van de jeugdhulpplicht', 15 oktober 2026, p. 38-43.
[54] Ventura, 'Onderzoek naar de prikkelwerking en gevolgen van inhoudelijke afbakening van de Jeugdwet', 6 oktober 2026, p. 33-36.
[55] Artikel 1.1 van het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie).

mogelijkheden van de jeugdige en diens ouders toegankelijk is.[56] De wettelijke definitie geeft hiermee al een eerste onderscheidend criterium: basisjeugdhulp wordt geleverd als algemene voorziening, terwijl voor aanvullende jeugdhulp een beschikking van de gemeente is vereist. Basisjeugdhulp wordt in eerste instantie geleverd door het lokale team, maar kan ook worden uitbesteed. Het blijft dan vrij toegankelijk. Aanvullende jeugdhulp kan in sommige gevallen ook door het lokale team worden aangeboden, als de expertise hiervoor aanwezig is.

In scenario 2 en 3 van EHdK wordt gebruik gemaakt van een lijst voor de zwaarste hulpvormen die overal aanvullende jeugdhulp zijn, zoals verblijf, klinische en deeltijdbehandeling, intensieve gespecialiseerde jeugd-ggz en zware crisis- en veiligheidshulp. In scenario 2 wordt alle overige hulp gewogen via het landelijke weegkader, in scenario 3 is alle andere hulp basisjeugdhulp. De lijst van aanvullende jeugdhulp is in beide scenario's hetzelfde.[57]

Hoe kan zo'n lijst wettelijk worden vastgelegd? Een lijst van zorgvormen is niet alleen categoriserend maar ook een gedetailleerde uitwerking van de wet. Het is daarom geschikt om vast te leggen in een algemeen verbindend voorschrift, te weten in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) of in een ministeriële regeling. Om dit in de wet zelf te regelen is onwerkbaar, aangezien elke aanpassing om een formele wetswijziging vraagt. De AMvB-procedure biedt van de vormen van lagere regelgeving de sterkste juridische basis en ligt daarom voor de hand als keuze voor het regelen van de lijst van aanvullende jeugdhulp. Het is ook mogelijk om een gedeelte van de lijst bij AMvB te regelen en een gedeelte bij ministeriële regeling, om rekening te houden met behandelmethoden die snel kunnen veranderen. Een ministeriële regeling is aanzienlijk sneller te wijzigen, maar komt tot stand met minder democratische controle. Het is daarom niet geschikt voor een lijst die bepaalde vormen uitsluit van de stempel 'aanvullend', zoals in scenario 3. Daarnaast verdient het de voorkeur om dezelfde type regels op hetzelfde niveau te regelen, om te voorkomen dat de wettelijke regeling als geheel onoverzichtelijk wordt.

Voor de nadere uitwerking van een lijst bij AMvB of ministeriële regeling is een nieuwe delegatiegrondslag in de Jeugdwet vereist; de huidige grondslagen geven hiervoor onvoldoende ruimte. In artikel 2.14, tweede lid, van de Jeugdwet, wordt aan het college de bevoegdheid toebedeeld om bij of krachtens AMvB regels te stellen over de wijze waarop zij voldoet aan de taken als bedoeld in artikel 2.3, "waarbij onderscheid gemaakt kan worden in categorieën van jeugdhulp".[58] Het onderscheiden van categorieën van jeugdhulp is echter iets anders dan het bepalen van de inhoud van de lijst. Artikel 2.14 gaat over de organisatie van een toereikend aanbod, terwijl een landelijke lijst gaat over de wettelijke afbakening van de jeugdhulp. Deze grondslag ziet bijvoorbeeld op het stellen van regels over een inkoopmodel voor specialistische zorg.[59] Er is een nieuwe delegatiegrondslag vereist om duidelijk te maken dat de wetgever bewust de bevoegdheid tot het vaststellen van een lijst per AMvB heeft gedelegeerd.

Voorbeelden

Voor een lijst met aanvullende jeugdhulp kan worden gekeken naar precedenten in het zorgstelsel, waarvan er hier nu twee worden besproken. Het Besluit zorgverzekering bevat een lijst met te verzekeren prestaties, die zijn opgesomd in de artikelen 2.4 tot en met 2.15 van het Besluit. De delegatiegrondslag hiervoor is artikel 11 van de Zorgverzekeringswet. Deze constructie kan als voorbeeld dienen voor het regelen van een lijst zorgvormen die onder aanvullende jeugdhulp vallen.

Een recenter en ook directer precedent is vindbaar in de Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg (Wvbj). Deze wet tot wijziging van de Jeugdwet, op 7 oktober 2025 door de Eerste Kamer aangenomen, introduceert een grondslag voor een AMvB op basis waarvan wordt bepaald welke jeugdhulpvormen regionaal dan wel landelijk

[56] Artikel 1.1 van het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie).
[57] EHdK, 'Afbakening van basis- en aanvullende jeugdhulp: Criteria en scenario's voor deelvraag 1 van het onderzoek naar de reikwijdte van de jeugdhulpplicht', 15 oktober 2026, p. 41.
[58] In het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet heeft deze bepaling een plek gekregen in artikel 2.5, vijfde lid.
[59] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 154-155.

moeten worden ingekocht.[60] Het bijbehorende Besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg werkt dit uit met een lijst aan zorgvormen in artikel 2.2.3. Dit is wetgevingstechnisch een bruikbaar format: binnen de Jeugdwet wordt een lijst van zorgvormen aangewezen bij AMvB, alleen nu voor het inkoopniveau in plaats van voor de vraag of iets basis- of aanvullende jeugdhulp is. Dit is een bruikbare constructie waarop de scenario's 2 en 3 kunnen aanhaken.

Vaststellen en wijzigen van de lijst

Bij het vaststellen en wijzigen van de lijst van aanvullende jeugdhulp kan het wenselijk zijn om een adviesorgaan aan te wijzen om de minister van VWS hierover te adviseren. Zo een rol is vergelijkbaar met hoe het Zorginstituut Nederland pakketbeheer doet voor de Zorgverzekeringswet. Het Zorginstituut adviseert over welke zorg wel of niet tot het basispakket hoort op basis van ervaringen met zorgverleners, patiënten en wetenschappelijke literatuur.[61]

Het adviseren wordt idealiter belegd bij een zelfstandig bestuursorgaan, omdat daarmee de onafhankelijkheid van de minister het meest wordt gewaarborgd. Omdat het Zorginstituut als kerntaak heeft om te beoordelen welke zorg tot het collectief gefinancierde pakket behoort, is het denkbaar om de wettelijke rol voor het opstellen van de lijst bij het Zorginstituut te beleggen. Het Zorginstituut is belast met het rapporteren over het beleid inzake de verzekerde zorgvormen en het signaleren van feitelijke ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot wijzigingen hiervan.[62] Dit houdt onder andere in dat het Zorginstituut pakketadvies geeft aan de minister van VWS over het wel of niet vergoeden van de zorg uit het basispakket, voordat deze hierover het uiteindelijke besluit neemt. Een gelijksoortige adviserende bevoegdheid kan in het leven worden geroepen met betrekking tot de lijst met aanvullende jeugdhulp.

Naast de initiële vaststelling van de lijst wijst EHdK in haar onderzoek op de noodzaak van een vaste herzieningstermijn, een omschreven procedure en een partij die de herziening voorbereidt.[63]

De partij die de herziening voorbereidt is met het oog op de rechtszekerheid idealiter één en hetzelfde bestuursorgaan als degene die adviseert over het opstellen van de lijst. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen en herzien van de lijst ligt dan bij dezelfde partij. Op die manier wordt er gebruik gemaakt van dezelfde beoordelingsmethoden, en worden die methoden dus zowel gebruikt voor het opstellen als voor het herzien van de lijst.

Het is echter ook mogelijk om meerdere bestuursorganen de bevoegdheid te geven om advies uit te brengen over de lijst. Dit kan wenselijk zijn als de expertise die nodig is voor periodieke herziening, verschilt van de expertise die nodig is voor het opstellen. Bijvoorbeeld als bij het opstellen de nadruk ligt op een normatieve, inhoudelijke beoordeling van zorgvormen, en de herziening op marktwerking en bekostiging. In dat verband zou het denkbaar zijn om die wettelijke adviesrol bij het periodiek herzien van de lijst bij de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa) te beleggen. De NZa heeft met de inwerkingtreding van de Wbvj per 1 januari 2026 de taken van de Jeugdautoriteit overgenomen. De NZa houdt zich bezig met stelselonderzoek naar de beschikbaarheid van jeugdzorg en toezicht op bedrijfsvoering.[64] Zij brengt onder andere in beeld hoe deze beschikbaarheid zich ontwikkelt en signaleert gemeenten en aanbieders wanneer de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg onder druk staat. In algemene zin onderzoekt de NZa of het aanbod van jeugdhulp aansluit op de vraag.[65] Een rol in de periodieke herziening van de lijst, waarbij wordt gekeken naar de financiële druk op bepaalde zorgvormen, sluit hier goed bij aan. Het takenpakket van de NZa wordt volgens hun eigen website nog uitgebreid met nieuwe bevoegdheden die verband houden met de overgenomen taken van de Jeugdautoriteit. Omdat de NZa zich in het kader van het

[60] Artikel 2.19 van de Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.
[61] Zorginstituut Nederland, 'Pakketbeheer', zorginstituutnederland.nl, geraadpleegd op 17 augustus 2026.
[62] Op grond van artikel 66 jo. artikel 11 van de Zorgverzekeringswet.
[63] EHdK, ‘Afbakening van basis- en aanvullende jeugdhulp: Criteria en scenario's voor deelvraag 1 van het onderzoek naar de reikwijdte van de jeugdhulpplicht’, 15 oktober 2026, p. 48-49.
[64] Nederlandse Zorgautoriteit, 'Jeugdzorg', nza.nl, geraadpleegd op 17 augustus 2026.
[65] Artikel 16, onderdeel r, van de Wet marktordening gezondheidszorg jo. artikel 9a.1 eerste lid, van de Jeugdwet.

jeugdstelsel primair focust op de beschikbaarheid van jeugdzorg in Nederland, lijkt het adviseren over de lijst van aanvullende jeugdhulp goed binnen dit takenpakket te passen.

Ongeacht aan welk bestuursorgaan de adviesrol wordt toebedeeld, moet dit wettelijk geregeld worden. De adviesrol dient een plaats te krijgen in de Jeugdwet, bijvoorbeeld in de delegatiegrondslag voor het opstellen van de lijst met aanvullende jeugdhulp. Daarmee is de adviserende rol van het bestuursorgaan wettelijk verankerd. Daarnaast zou een herzieningstermijn en procedure verder uitgewerkt kunnen worden door de wetgever. Het kan dan gaan om een periodieke adviesrol, bijvoorbeeld in de vorm van een jaarlijkse evaluatie, maar ook een zwaardere adviesrol kan worden vastgelegd, waarbij het bestuursorgaan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt voor herziening van de lijst.

In het geval dat het Zorginstituut wordt aangewezen als adviesorgaan kan die adviesrol op twee manieren wettelijk worden vastgelegd. De wettelijke taken van het Zorginstituut zijn in beginsel geregeld in de Zorgverzekeringswet. Op grond van artikel 58, derde lid, van deze wet, is het Zorginstituut belast met taken die hem bij of krachtens wet zijn opgedragen. Een aanvullende adviesrol zou in de Zorgverzekeringswet geregeld kunnen worden, maar het is vanuit de samenhang van regels over de lijst passend om die adviestaak in de Jeugdwet op te nemen

In het geval dat de NZa wordt aangewezen als adviesorgaan kan die adviesrol eveneens op twee manieren wettelijk worden vastgelegd. Op grond van artikel 3, derde lid, van de Wet marktordening gezondheidszorg (hierna: Wmg) is de NZa belast met de taken die haar bij of krachtens wet zijn opgedragen. Deze taken worden vervolgens in artikel 16 Wmg opgesomd: de nieuwe bevoegdheid kan aan deze lijst worden toegevoegd. In die bepaling staat dat de NZa al verantwoordelijk is voor de taken die haar hoofdstuk 9a van de Jeugdwet zijn toebedeeld. De taken die in hoofdstuk 9a staan zien op stelselonderzoek, vroegsignalering en toezicht. Het is ook mogelijk om de nieuwe taak aan dat hoofdstuk toe te voegen. Artikel 9a.3, derde lid, bevat al de plicht van de NZa om partijen te adviseren waarbij een risico op ontoereikend aanbod bestaat. Een taak om advies te geven over de lijst van zorgvormen lijkt daarom goed bij dit takenpakket aan te sluiten.

4.1.2 Gevolgen van een lijst met een opsomming van aanvullende jeugdhulp voor de verordeningsplicht van gemeenten

Het vaststellen van een landelijke lijst van aanvullende jeugdhulp heeft effecten op de verordeningsplicht van gemeenten.

De verordeningsplicht zoals vastgelegd in artikel 2.9 van de Jeugdwet, krijgt in de consultatieversie van het wetsvoorstel een plek in artikel 2.4. In de verordening moet de gemeenteraad in ieder geval regels stellen over het beschikbare aanbod aan basis- en aanvullende jeugdhulp, de toekenningsvoorwaarden, afwegingsfactoren en de wijze van beoordeling.[66] De bepaling bevat tevens een verplichting om regels te stellen over het vaststellen van de hoogte van het persoonsgebonden budget, de bestrijding van misbruik van dit budget of van aanvullende jeugdhulp en de afwegingsfactoren die betrekking hebben op eigen kracht.[67]

De verordening blijft in de scenario's het instrument waarmee de gemeente een grens tussen hulpvormen vastlegt. Op basis van het wetsvoorstel wordt dit zoals gezegd een onderscheid tussen basis- en aanvullende jeugdhulp. De verordeningsplicht blijft dus bestaan, maar krijgt een nieuwe invulling in de drie scenario's. In het huidige systeem wordt de gemeenteraad verplicht om regels te stellen, maar bestaat er een grote mate van beleidsvrijheid waarbinnen gemeenten kunnen bepalen welke regels zij bij verordening stellen. In een scenario waarin het Rijk bepaalt welke zorgvormen onder basis- en aanvullende jeugdhulp vallen, verdwijnt een gedeelte van de beleidsvrijheid. Het Rijk bepaalt de grens, niet gemeenten zelf. Waar gemeenten voorheen in de verordening bepaalden welke individuele en overige voorzieningen beschikbaar waren, bepaalt het Rijk dit in scenario 2 en 3. Dat betekent dat de verordeningsplicht voor gemeenten ziet op het vastleggen van de zorgvormen die zij hebben

[66] Dit betreft het stappenplan uit CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477, zoals gecodificeerd in artikel 2.24 van het wetsvoorstel.
[67] Artikel 2.4, derde lid, van de Jeugdwet.

ingekocht op basis van de wettelijk vastgelegde lijst, en de regels met betrekking tot het toekennen hiervan. De afwegingsfactoren en wijze van beoordeling dienen nog steeds een plek te krijgen in de verordening. In scenario 2, waarbij gebruik wordt gemaakt van een landelijk bepaald afwegingskader, zullen gemeenten ook in de verordening moeten opnemen hoe zij het afwegingskader toepassen. Dit valt namelijk onder de verordeningsplicht van artikel 2.4 van de consultatieversie van het wetsvoorstel.

4.1.3 Verhouding tot de jeugdhulpplicht en beleidsvrijheid gemeenten

In het onderstaande wordt het voorstel voor het opstellen van een landelijke lijst van aanvullende jeugdhulp getoetst aan de jeugdhulpplicht en wordt ingegaan op het beperken van de beleidsvrijheid van gemeenten door zo'n lijst.

Artikel 3 IVRK vereist dat een landelijke lijst met zorgvormen voldoende ruimte over laat om de belangen van het kind mee te wegen. Een harde lijst, waarbij geen ruimte is om af te wijken in het individuele geval, komt met dit vereiste in de knel. Deze maakt dan ook geen onderdeel uit van een van de scenario's. Artikel 24 IVRK bepaalt dat een kind recht heeft op de best mogelijke gezondheid en gezondheidszorg. Met andere woorden, passende hulp mag een kind niet worden onthouden. De scenario's waarin een limitatieve lijst van aanvullende jeugdhulpvormen wordt gehanteerd, komen niet door deze toets wanneer noodzakelijke zorg feitelijk niet meer beschikbaar is. Het is daarom essentieel dat alle gangbare vormen van aanvullende jeugdhulp op de lijst worden opgenomen. Dit wordt gewaarborgd door de zorgvuldige samenstelling en periodieke herziening van de lijst door het daartoe bevoegde (advies)orgaan. Binnen het kader van het IVRK is het mogelijk grenzen te stellen aan jeugdhulp, zolang de lijst minstens alle gangbare en noodzakelijke hulpvormen bevat, en er voldoende ruimte is om de belangen van het kind in een individueel geval te wegen.

Een afgebakende lijst heeft vanuit juridisch perspectief voordelen, want deze biedt meer rechtszekerheid. Men weet op welke zorgvormen aanspraak bestaat en welke onder aanvullende jeugdhulp vallen. Ook zorgt een vaste lijst voor minder risico op postcodezorg. Daarmee wordt bedoeld dat er een ongelijk aanbod aan jeugdhulp is tussen gemeenten; in de ene gemeente heeft men wel recht op een bepaalde voorziening en in een andere niet. Een vaste lijst verkleint dit risico, omdat de hulp die landelijk is vastgesteld, in iedere gemeente beschikbaar moet zijn.

Voor gemeenten betekent het invoeren van een op rijksniveau bepaalde lijst minder beleidsvrijheid. De afgelopen jaren is gesignaleerd, onder andere door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en de vier grootste gemeenten (G4), dat gemeenten worstelen met de open normen van de Jeugdwet.[68] Een bepaalde beperking van de beleidsvrijheid lijkt welkom, wanneer dit houvast en een nadere duiding van de taken binnen de jeugdhulpplicht biedt. Niet elke gemeente hoeft voor zich het wiel uit te vinden. Bij invoering van een lijst zal goed gemotiveerd moeten worden waarom de beleidsvrijheid wordt ingeperkt. De keuze was immers in 2015 om te decentraliseren vanuit de gedachte dat de gemeente het beste kon inschatten wat nodig is voor haar inwoners.

4.1.4 Inperken beleidsvrijheid gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet?

In deze paragraaf zal kort ingegaan worden op wat het inperken van de beleidsvrijheid van gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet betekent.

De uitvoering van de jeugdhulpplicht is een medebewindstaak van de gemeenten.[69] Dit betekent dat de landelijke wetgever inhoudelijke kaders kan stellen en gemeenten kan verplichten om bepaalde taken op een voorgeschreven wijze uit te voeren. De decentralisatie in het sociale domein in 2015 brachten gemeenten weliswaar meer zeggenschap, maar dit is niet hetzelfde als meer autonomie. Ook gedecentraliseerde taken kunnen aan uitgebreide Rijkssturing onderhevig zijn.[70]

---

[68] Reactie G4 internetconsultatie Reikwijdte Jeugdwet, 10 april 2026, p. 4.
[69] Artikel 124, tweede lid, van de Grondwet en artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet.
[70] W. van der Woude, 'Artikel 124 - Autonomie en medebewind', nederlandrechtsstaat.nl, geraadpleegd op 17 augustus 2026.

Tegelijkertijd volgt uit het Europees Handvest inzake lokale autonomie dat gemeenten een zekere mate van zelfstandigheid dienen te hebben en dat zij in geval van medebewind over voldoende beleidsvrijheid beschikken.[71] Op grond van de Gemeentewet rust er op de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) een verantwoordelijkheid om de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur te bevorderen.[72] Bij beleidsvrijheid gaat het om de vrijheid om binnen de bestaande wettelijke opdracht eigen beleidskeuzes en afwegingen te maken.[73] Inhoudelijke normering volgt uit het uitgangspunt van "decentralisatie, tenzij". In artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet, is bepaald dat taken en bevoegdheden op decentraal niveau worden belegd, tenzij het betreffende onderwerp niet doelmatig en doeltreffend door decentrale organen kan worden behartigd.[74] Daarnaast volgt uit artikel 116, tweede lid, van de Gemeentewet dat indien er een wijziging plaatsvindt in de mate van beleidsvrijheid er vroegtijdig afgestemd dient te worden met de Minister van BZK.[75] In dat verband bestaat er bij een beperking van de mate van beleidsvrijheid van gemeenten in het bijzonder een motiverings- en afstemmingsplicht voor de Minister van VWS.[76]

Om de beleidsvrijheid van gemeenten in te perken is het volgende relevant. In 2016 is de Afdeling advisering van de Raad van State kritisch geweest over de uitvoering van de stelselverantwoordelijkheid van de minister binnen het sociaal domein. Het gevolg van snel corrigeren of bijsturen op gedecentraliseerde bevoegdheden naar aanleiding van incidenten, is dat de bevoegdheden die de wetgever heeft gedecentraliseerd in voorkomende gevallen - en op gespannen voet met de bedoeling van de wetgever - feitelijk weer op centraal niveau worden uitgeoefend.[77] Tegelijkertijd constateerde de Afdeling advisering destijds dat de ruimte voor gemeenten tal van onduidelijkheden en vragen open laat over de balans tussen rechtszekerheid, recht doen aan omstandigheden en het vermijden van willekeur.[78] De Afdeling advisering stelt: "Het gaat het vermogen van afzonderlijke gemeenten te boven om de nodige antwoorden zelf te vinden; het geheel overlaten aan de gemeenten zal ook tot een verscheidenheid aan antwoorden leiden die de rechter vervolgens zou kunnen dwingen tot het maken van nadere keuzes. In het licht van die diversiteit op juridisch gebied ligt er ook een taak voor de centrale overheid."[79] De Raad voor het Openbaar Bestuur concludeerde daarnaast dat er in het sociaal domein theoretisch veel beleidsvrijheid voor gemeenten is, maar dat maatschappelijke verschillen daar veel minder worden geaccepteerd dan in andere domeinen.[80]

Sinds 2015 is de druk op het jeugdstelsel toegenomen door een sterke groei van het beroep op jeugdhulp en zijn uitgaven van de jeugdzorg flink gestegen.[81] Daarnaast zijn er in het huidige stelsel nog steeds verschillen tussen gemeenten in de toegang tot en beschikbaarheid van jeugdhulp, terwijl deze maatschappelijk minder snel worden geaccepteerd.[82] Tegen deze achtergrond, en de stelselverantwoordelijkheid die de minister van VWS heeft voor het goed functioneren van het jeugdhulpstelsel, kan hedendaags meer landelijke sturing gerechtvaardigd zijn.

4.1.5 Conclusie over een lijst met een opsomming van aanvullende jeugdhulp

Het werken met een landelijke lijst van aanvullende jeugdhulp is juridisch goed uitvoerbaar en sluit aan bij bestaande constructies binnen zowel het zorgstelsel als de Jeugdwet. Een dergelijke lijst biedt voordelen op het

---

[71] De artikelen 3 en 4 (in het bijzonder het vijfde lid) van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.
[72] Artikel 116, eerste lid, van de Gemeentewet.
[73] Raad voor het Openbaar Bestuur, 'Beleidsvrijheid Geduid, Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen', maart 2019, p. 9.
[74] Dit vindt tevens uitwerking in Aanwijzing 2.13 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[75] Dit vindt tevens uitwerking in Aanwijzing 7.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[76] Zie ook: *Kamerstukken II* 1990/91, 19 403, nr. 63.
[77] Raad van State, 'En nu verder! - Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein', september 2016, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550-VII, nr. 12, p. 34.
[78] Ibid., p. 29.
[79] Ibid., p. 29.
[80] Raad voor het Openbaar Bestuur, 'Beleidsvrijheid Geduid, Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen', maart 2019, p. 16.
[81] Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 31 839, nr. 964, p. 4-5.
[82] Zie uitgebreider de inzichten van de Raad voor het Openbaar Bestuur over de bestuurlijke en maatschappelijke acceptatie van verschillen in: Raad voor het Openbaar Bestuur, 'Beleidsvrijheid Geduid, Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen', maart 2019, hoofdstuk 7.

gebied van rechtszekerheid, uniformiteit en het beperken van verschillen tussen gemeenten. Tegelijkertijd betekent het een verschuiving van zeggenschap van gemeenten naar het Rijk, waardoor een zorgvuldige afweging nodig is tussen landelijke sturing en lokale beleidsvrijheid. Een beperking van deze beleidsvrijheid lijkt door de voortdurende druk op het huidige stelsel gerechtvaardigd.

De belangrijkste juridische conclusie is dat een landelijke lijst niet kan worden gebaseerd op de huidige delegatiegrondslagen in de Jeugdwet. Voor invoering van scenario 2 of 3 is een nieuwe wettelijke grondslag noodzakelijk die expliciet de bevoegdheid creëert om een lijst van aanvullende jeugdhulp vast te stellen en te wijzigen. Een regeling op AMvB-niveau ligt daarbij het meest voor de hand, omdat deze voldoende democratische legitimatie biedt en tegelijkertijd flexibel genoeg is om de lijst periodiek aan te passen. Daarbij verdient het aanbeveling om een onafhankelijk adviesorgaan aan te wijzen dat de minister adviseert bij het opstellen en periodiek wijzigen van de lijst. Zowel het Zorginstituut Nederland als de NZa bieden hiervoor aanknopingspunten, waarbij het Zorginstituut meer aansluit bij inhoudelijke pakketafwegingen en de NZa meer bij beschikbaarheid, uitvoerbaarheid en stelselontwikkeling. Dit zijn suggesties; het is mogelijk dat er nog meer kandidaten zijn voor deze rol.

De belangrijkste stappen om tot een uitwerking van een landelijke lijst te komen, zijn als volgt. Ten eerste moet een beleidsmatige keuze worden gemaakt voor het te volgen scenario, omdat deze keuze bepalend is voor de reikwijdte en inhoud van de landelijke lijst van aanvullende jeugdhulp. Vervolgens dient in de Jeugdwet een expliciete delegatiegrondslag te worden opgenomen voor het vaststellen en wijzigen van deze lijst, waarbij tevens moet worden bepaald op welk niveau de lijst wordt geregeld: in de wet, bij AMvB of ministeriële regeling. Voor het opstellen en wijzigen van de lijst is het raadzaam om een onafhankelijk adviesorgaan in te stellen, waarna de adviesbevoegdheid ook moet worden opgenomen in het wettelijke takenpakket van dit orgaan. Bij invoering van een landelijke lijst zal in kaart moeten worden gebracht wat er verandert voor gemeenten, onder meer ten aanzien van de inhoud van de lokale verordeningen en de inkoop van voorzieningen. Met andere woorden: is het uitvoerbaar voor gemeenten? Tot slot is het van belang om alle wijzigingen te toetsen aan hogere rechtsnormen die voortvloeien uit het IVRK en de jeugdhulpplicht.

4.2 Knop 2: een landelijk weegkader voor basis- en aanvullende jeugdhulp

4.2.1 Vertaling van een landelijk weegkader voor basis- en aanvullende jeugdhulp naar wet- en regelgeving

In scenario 2 wordt naast de landelijke lijst van aanvullende jeugdhulp, een landelijk weegkader vastgesteld door het Rijk. In de lijst staan de (zwaarste) zorgvormen waarover consensus bestaat dat deze altijd als aanvullende jeugdhulp moeten worden beschouwd. Het door EHdK voorgestelde weegkader is bedoeld voor gemeenten om te bepalen of zorg die niet op de lijst staat basis- of aanvullende jeugdhulp is. Let wel: in de consultatieversie van het wetsvoorstel is de meldingsprocedure geregeld in artikel 2.24, waarin ook het stappenplan van de CRvB is opgenomen (zie daarover paragraaf 2.2.3). In de memorie van toelichting wordt dit het “afwegingskader” genoemd.[83] Om verwarring te voorkomen, wordt hierna met het “weegkader” altijd het weegkader uit scenario 2 van EHdK bedoeld.

Wanneer een jeugdige of ouder melding doet in het nieuwe stelsel, wordt er op grond van artikel 2.24 van de consultatieversie van het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk een onderzoek uitgevoerd om te bepalen of de jeugdige hulp nodig heeft en zo ja, welke hulp. Er wordt onder andere onderzocht of de jeugdige en ouder(s) op eigen kracht ondersteuning kunnen bieden. Daarnaast wordt gekeken naar de aard van de hulp, de ernst van de problematiek en naar gebruikelijke hulp. Niet ieder element hoeft te worden meegewogen; alleen voor zover deze relevant zijn voor het onderzoek.[84] Als het onderzoek is voltooid, verstrekt het college een schriftelijke weergave van de uitkomsten.[85]

---

[83] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), p. 23.
[84] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), p. 72.
[85] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), p. 76.

Op basis daarvan kunnen de jeugdige en/of ouder(s) beslissen of zij overgaan tot het doen van een aanvraag om aanvullende jeugdhulp.

In scenario 2 is er echter een grijs gebied van hulpvormen waarvan het niet op voorhand bekend is of deze vallen onder basis- of aanvullende jeugdhulp. Hiervoor wordt zoals gezegd het weegkader ingezet. Aan de hand van het weegkader, dat in het door EHdK geschetste scenario bestaat uit vier drempels (aard, ernst, duur en intensiteit), beoordeelt de professional uit het lokale team of een situatie valt onder basis- of aanvullende jeugdhulp. Het afwegingskader uit 2.24 van de consultatieversie van het wetsvoorstel wordt dus gebruikt voor de vraag of er hulp nodig is en welke voorziening het meest passend is, terwijl het weegkader vervolgens wordt gebruikt om te bepalen of deze voorziening basis- of aanvullende jeugdhulp is.

Het landelijk weegkader is een 'nieuw' onderdeel van de geschetste scenario's. Het onderwerp komt niet voor in de Jeugdwet of het wetsvoorstel en er is logischerwijs ook nog geen passende delegatiebepaling voor. Een delegatiebepaling voor het landelijk weegkader zelf, inclusief een wettelijke plicht voor het lokale team om dit kader toe te passen, moet er voor de toepassing van scenario 2 nog komen. Er is echter wel een precedent voor een weegkader als instrument om zorgvormen te categoriseren. De pakketmaatregel begeleiding uit 2009, een voorloper van de decentralisatie in 2015, wijzigde het Besluit zorgaanspraken AWBZ.[86] Er is destijds een systematiek ontwikkeld om vast te stellen wanneer zorgvragers in aanmerking komen voor begeleiding op grond van artikel 6 van dat besluit. De soort beperkingen en de mate van ernst daarvan werden gescoord op (maximaal) negen onderdelen, waaruit volgde of iemand licht, matig of zwaar beperkt was.[87]

De pakketmaatregel had als doel om de financiële onhoudbaarheid van de AWBZ terug te dringen. Het had echter tot gevolg dat er een grote druk op gemeenten kwam, omdat cliënten die 'buiten de boot vielen' via de gemeente steun konden zoeken.[88] Een les uit die praktijk is dat het weegkader als afbakeningsinstrument niet alleen naar de toegang moet kijken, maar ook naar de gevolgen elders in het stelsel. Alleen al de toepassing van het weegkader vraagt meer tijd en mogelijk meer deskundigheid van de professional die de weging moet maken. Er zal veel aandacht moeten zijn voor de uitvoerbaarheid van het weegkader (zie nader paragraaf 4.2.2),

Het weegkader uit de pakketmaatregel werd opgesteld door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie van de overheid. Het CIZ is belast met het beoordelen of iemand recht heeft op zorg vanuit de Wet langdurige zorg.[89] De grondslag voor het opstellen van dit weegkader was artikel 9b van de AWBZ (wet) in combinatie met het Zorgindicatiebesluit (een AMvB), op basis waarvan de Beleidsregels indicatiestelling (ministeriële regeling) zijn opgesteld, die het weegkader bevatten.

Als wordt overgegaan tot het vastleggen van een weegkader zoals beschreven in scenario 2 van het onderzoek van EHdK, kan dit op vergelijkbare wijze worden geregeld. Allereerst moet het weegkader een wettelijke basis krijgen, vanwege het legaliteitsbeginsel, dat inhoudt dat overheidshandelen moet steunen op de wet. Dit is het primaat van de wetgever en houdt in dat de belangrijkste maatschappelijke keuzes worden genomen door de formele wetgever. Hiervoor is in ieder geval een wetswijziging vereist, maar er zijn meerdere routes om de verdere uitwerking van het weegkader vast te leggen in nadere regelgeving.

Een eerste optie is het opnemen van een delegatiebepaling in de Jeugdwet waarbij de drempels en bijbehorende factoren in een AMvB en eventueel een ministeriële regeling worden vastgesteld. Dit is vergelijkbaar met het precedent van het CIZ. Het is ook mogelijk om de hoofdcriteria (de drempels) van het weegkader in de wet te regelen en de uitwerking hiervan in een AMvB en eventueel een ministeriële regeling. Een gevolg hiervan is dat de hoofdcriteria minder gemakkelijk aanpasbaar zijn. Dit is nadelig voor de flexibiliteit om bij gewijzigde omstandigheden in het stelsel die criteria aan te passen, maar biedt daardoor anderzijds wel rechtszekerheid.

---

[86] ETC Tangram, 'Eindrapport Pakketmaatregel 2009 en de ZG-sector,' 29 oktober 2009, bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 30 597, nr. 113. p. 1.
[87] ETC Tangram, 'Eindrapport Pakketmaatregel 2009 en de ZG-sector,' 29 oktober 2009, bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 30 597, nr. 113, p. 16.
[88] M. Zuithof, 'Gemeenten nog zoekende om AWBZ-maatregel op te vangen', zorgwelzijn.nl, 18 maart 2010.
[89] Artikel 7.1.2 van de Wet langdurige zorg.

Daarnaast wordt door het vastleggen in de wet gewaarborgd dat de drempels worden vastgesteld met voldoende democratische controle.

Vaststellen en wijzigen van het weegkader

De Minister van VWS kan de criteria van het weegkader vaststellen, en eventueel wijzigen. Voor de inhoudelijke invulling kan ook geleund worden op de expertise van onafhankelijke partijen met kennis over de Jeugdwet. Hiervoor zou aansluiting gezocht kunnen worden bij het bestuursorgaan dat ook verantwoordelijk is voor het vaststellen (en wijzigen) van de lijst van aanvullende jeugdhulp. Daarnaast kan gedacht worden aan een onafhankelijke commissie die het weegkader vaststelt en wijzigt. Hieronder wordt nader ingegaan op deze varianten en de afwegingen daarbij.

Bij knop 1 zijn de NZa en het Zorginstituut Nederland als relevante partijen geïdentificeerd die de Minister kunnen adviseren over de lijst van aanvullende jeugdhulp. Bij het weegkader is het passend om een adviesrol bij het NZa te beleggen. De NZa beschikt over expertise op het terrein van toegankelijkheid, uitvoerbaarheid, stelselwerking en monitoring, die relevant is voor het weegkader. Het weegkader bepaalt immers niet zozeer welke hulpvormen onder de Jeugdwet vallen (wat op basis van het pakketbeheer meer bij de expertise van het Zorginstituut Nederland past) maar vooral hoe lokale teams in de praktijk onderscheid maken tussen basis- en aanvullende jeugdhulp. Om te waarborgen dat het kader niet uitsluitend vanuit een uitvoeringsperspectief wordt ontwikkeld, zou de NZa haar advies kunnen voorbereiden met ondersteuning van een onafhankelijke commissie. Ter inspiratie voor de invulling van deze commissie kan worden gedacht aan onder meer beleidsmedewerkers van gemeenten, jeugdprofessionals (eventueel uit lokale teams), wetenschappers, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en het Zorginstituut Nederland. In deze constructie wordt vakinhoudelijke expertise vanuit meerdere invalshoeken gecombineerd met de waarborg dat het kader op hoofdlijnen wettelijk is vastgelegd. De adviesbevoegdheid van een dergelijke commissie dient ook in de wet te worden toebedeeld.

Er kan ook worden gedacht aan een constructie waarbij niet de NZa, maar enkel een onafhankelijke commissie adviseert bij het opstellen en herzien van het weegkader. Dit ligt in de rede wanneer men rekening houdt met het al grote en nog steeds groeiende takenpakket van de NZa. Daar komt bij dat expertise uit de praktijk voor het toetsen van het weegkader het meest relevant zal zijn, omdat het weegkader alleen in die casussen wordt toegepast die vallen in het grijze gebied tussen basis- en aanvullende jeugdhulp. In het geval dat het ontwerpen en evalueren van het kader bij een onafhankelijke commissie wordt belegd, bevat de Jeugdwet de wettelijke grondslag voor het weegkader en de drempels op hoofdlijnen, ontwikkelt de commissie het kader dat vervolgens bij AMvB wordt vastgesteld, en adviseert de commissie de minister bij de periodieke herziening van het kader.[90] Een afwijking van het commissieadvies dient door de minister te worden gemotiveerd.

4.2.2 Verhouding tot de jeugdhulpplicht

Hieronder wordt geanalyseerd welke effecten het landelijk weegkader heeft op uitvoerbaarheid, en hoe het raakt aan de principes van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en internationaalrechtelijke verplichtingen.

In scenario 2 neemt het weegkader een eigen plaats in binnen de procedure van artikel 2.24 van de consultatieversie van het wetsvoorstel. Tijdens het onderzoek stelt de professional vast of de jeugdige hulp nodig heeft en welke vorm van hulp het meest passend is. In een deel van de gevallen is vervolgens nog niet duidelijk of deze hulp als basis- of aanvullende jeugdhulp moet worden aangemerkt. Voor die situaties wordt het weegkader toegepast. Daarmee ontstaat een extra beoordelingsmoment ná het onderzoek naar de hulpbehoefte. Bij de uitvoerbaarheid van dit voorstel kunnen vraagtekens worden gezet.

Vanuit juridisch perspectief roept het in ieder geval de vraag op of de uitkomst van het weegkader kan worden aangemerkt als een beschikking in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Als het een beschikking is, staat daar bezwaar en beroep voor open. Voor een beschikking is een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan vereist en er moet sprake zijn van een publiekrechtelijke rechtshandeling die is gericht op rechtsgevolg. Het oordeel dat een bepaalde

[90] Zie als voorbeeld de werkwijze van de Adviescommissie Lijst beroepsziekten bij het vaststellen van een afwegingskader.

hulpvorm basis- dan wel aanvullende jeugdhulp is, lijkt op het eerste gezicht geen rechtsgevolg voor de jeugdige of de ouder te hebben. Voor hen staat immers niet de kwalificatie van de hulp centraal, maar de vraag of passende hulp beschikbaar is en wanneer deze geleverd wordt. Het oordeel van de professional bepaalt echter wel of de hulp direct toegankelijk is (wanneer het gaat om basisjeugdhulp, geleverd door het lokale team) of dat er nog een aanvraag tot aanvullende jeugdhulp moet worden gedaan, waarover het college een besluit neemt. In die zin bepaalt de uitkomst van het weegkader de route die genomen moet worden om passende jeugdhulp te verkrijgen.

Daarnaast kan de situatie zich voordoen, waarbij kan worden betwijfeld of de toepassing van het weegkader een beslissing is geweest waartegen bezwaar openstaat. Dit zorgt voor ruis bij zowel de jeugdige en de ouders als bij de gemeente. Stel dat een ouder zich meldt via artikel 2.24, en uit de beoordeling komt dat een zorgvorm passend is die niet op de lijst staat. Hiervoor wordt het weegkader toegepast, waaruit volgt dat het gaat om aanvullende jeugdhulp. De ouder dient een verzoek om aanvullende jeugdhulp in bij het college. Dit verzoek wordt afgewezen. Nu kan de ouder tegen de afwijzing in bezwaar gaan, maar de ouder kan zich ook op het standpunt stellen dat de passende hulp niet als aanvullend had moeten worden gekwalificeerd. Als de hulp was gekwalificeerd als basisjeugdhulp, zou die namelijk zonder verzoek zijn verleend. Hiermee maakt de ouder in essentie bezwaar tegen de eerdere beslissing die voortkwam uit het weegkader. De toepassing van het weegkader lijkt in eerste instantie op een interne procesbeslissing die op het moment zelf nog geen rechtsgevolg heeft. Maar het heeft wel effect op ten eerste de keuze tot een juridische route, en ten tweede op de beslissing die daaropvolgend genomen wordt. Hierdoor heeft de toepassing van het weegkader een karakter dat vergelijkbaar is met een beschikking.

Daar komt bij dat de toepassing van het weegkader moeilijk samengaat met een belangrijk vereiste van basisjeugdhulp, namelijk dat er geen individueel onderzoek voor nodig is. Wanneer het weegkader wordt toegepast, wordt er onderzoek uitgevoerd, waarbij aandacht wordt besteed aan de specifieke situatie. Dit strookt niet met de definitie van basishulp. Dit roept de vraag op of het weegkader wel past binnen het huidige stelsel. Om scenario 2 te laten werken, moet wellicht de definitie van basishulp worden aangepast, of een derde categorie van hulp worden toegevoegd. Daarnaast zorgt de mogelijke kwalificatie van de toepassing van het weegkader als een besluit in de zin van de Awb, ook voor problemen in de uitvoerbaarheid.

Los van deze juridische knelpunten, leidt het weegkader in ieder geval tot een extra stap binnen de meldingsprocedure. Waar de professional na afronding van het onderzoek al weet welke hulp nodig is, moet vervolgens nog worden beoordeeld of deze hulp als basis- of aanvullende jeugdhulp kwalificeert. Indien sprake is van aanvullende jeugdhulp volgt daarna ook nog een aanvraagprocedure. De route naar de hulp wordt dus langer. Een van de beoogde voordelen van basisjeugdhulp is juist dat deze laagdrempelig en snel toegankelijk is. De toevoeging van een verplichte weging kan ertoe leiden dat (een deel van) dit voordeel verloren gaat. Daarnaast wordt er meer werk gevraagd van de professional. Hiervoor is het noodzakelijk dat de lokale teams over voldoende capaciteit en deskundigheid beschikken.

Het idee van een weegkader lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk omdat het ruimte biedt om rekening te houden met de omstandigheden van het individuele geval. De gedachte zou dan zijn dat die flexibiliteit kan helpen om beter aan te sluiten bij de ondersteuningsbehoefte. Het is echter de vraag of ouders en jeugdigen baat hebben bij een extra individuele beoordeling. Voor hen is van belang dat snel duidelijk wordt welke hulp nodig is en dat die voorziening vervolgens beschikbaar komt. Of het als basis- of aanvullende jeugdhulp wordt aangemerkt, is in beginsel van ondergeschikt belang. Voor ouders en jeugdigen kan het, in het kader van rechtszekerheid, juist wenselijk zijn dat het vooraf duidelijk is welke voorzieningen onder aanvullende jeugdhulp vallen en welke niet.

Bovendien brengt deze beoordelingsruimte risico's met zich mee voor de rechtsgelijkheid. Omdat vooraf niet vaststaat of bepaalde zorgvormen als basis- of aanvullende jeugdhulp worden aangemerkt, blijft veel afhangen van de toepassing van het weegkader door de individuele professional. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan tussen gemeenten. Daarmee kan het weegkader bijdragen aan de zogenoemde postcodezorg, terwijl het doel van een uniform weegkader juist het tegenovergestelde is.

In het huidige stelsel moeten gemeenten in hun verordening voldoende duidelijkheid bieden over de afbakening van voorzieningen, maar in de praktijk is het voor gemeenten lastig om tot een duidelijke afbakening te komen door de

ruime beoordelingsvrijheid en het gebrek aan landelijke sturing. Hoewel een landelijk vastgesteld weegkader meer richting kan geven aan de beoordeling, bevat het ook beoordelingsruimte, en daarmee minder duidelijkheid ten opzichte van een scenario waarin vaststaat of een voorziening basis- of aanvullende jeugdhulp is. Hierdoor bestaat het risico dat in scenario 2 de huidige problematiek die gemeenten ervaren met het afbakenen van voorzieningen, blijft bestaan.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat een landelijk weegkader op zichzelf goed verdedigbaar lijkt vanuit internationaalrechtelijk perspectief, met name het beginsel dat het belang van het kind een eerste overweging moet vormen (artikel 3 IVRK). Het gebruik van een uniform kader kan bijdragen aan een transparante besluitvorming. Hier staat tegenover dat het weegkader zoals gezegd tot een langere procedure leidt met vooraf minder duidelijkheid voor jeugdigen en ouders.

4.2.3 Conclusie over een landelijk weegkader voor basis- en aanvullende jeugdhulp

Het landelijk weegkader uit scenario 2 biedt een mogelijkheid om hulpvormen in het grijze gebied tussen basis- en aanvullende jeugdhulp op een uniforme wijze te wegen. Indien voor dit scenario wordt gekozen, verloopt de uitwerking daarvan in hoofdlijnen via de volgende stappen. Ten eerste dient een expliciete wettelijke grondslag in de Jeugdwet voor een landelijk weegkader en de verplichting om dit toe te passen worden opgenomen. Daaropvolgend moet worden bepaald op welk niveau van regelgeving de criteria worden uitgewerkt, waarbij de hoofdcriteria eventueel in de wet kunnen worden vastgelegd en de verdere uitwerking plaatsvindt bij AMvB of ministeriële regeling. Daarbij is het raadzaam om een onafhankelijk adviesorgaan of commissie aan te wijzen, welke het kader ontwikkelt en adviseert over wijzigingen. Het kader dient tevens te worden getoetst op uitvoerbaarheid en de effecten voor gemeenten, professionals, jeugdigen en ouders. Het verdient hierbij aanbeveling specifiek aandacht te besteden aan de rechtsbescherming en de mogelijkheid om zich tegen een beslissing op basis van het kader te verzetten.

Het weegkader introduceert een extra beoordelingsmoment op de route naar jeugdhulp. Het is raadzaam om de gevolgen voor uitvoerbaarheid, onder meer de druk op lokale teams en de vertraging in de aanmeldprocedure van artikel 2.24, in kaart te brengen. Het is aannemelijk dat deze gevolgen niet de toepassing van een weegkader rechtvaardigen. Bovendien bestaat het risico dat verschillen in toepassing tussen professionals en gemeenten blijven bestaan, waardoor het probleem van postcodezorg niet door het weegkader wordt opgelost.

Daarbij wordt de meerwaarde van het weegkader voor jeugdigen en ouders betwijfeld. Vanuit hun perspectief staat immers niet de kwalificatie van de hulp centraal, maar de vraag welke hulp nodig is en hoe snel deze beschikbaar komt. Een systeem waarin vooraf duidelijk is welke voorzieningen onder aanvullende jeugdhulp vallen, biedt in dat opzicht meer rechtszekerheid.

4.3 Knop 3: landelijke eisen aan het lokale team

4.3.1 Vertaling van landelijke eisen aan het lokale team naar wet- en regelgeving

De consultatieversie van het wetsvoorstel verplicht gemeenten om lokale teams in te zetten.[91] Hoewel het gemeenten vrij staat om verschillende lokale teams in te richten ligt het voor de hand dat zij er in de praktijk voor kiezen één lokaal team in te richten voor zowel de uitvoering van taken op grond van de Jeugdwet als voor taken op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo).[92] Gemeenten hebben zich al gecommitteerd aan het realiseren van stevige lokale teams. In het richtinggevend kader “toegang, lokale teams en integrale dienstverlening”, vastgesteld door de VNG en gemeenten, zijn de kenmerken van de lokale teams vastgelegd.[93] De consultatieversie van het wetsvoorstel ondersteunt deze ontwikkeling van het lokale team als

[91] Artikel 2.5, eerste lid, onderdeel b, van de Jeugdwet en artikel 2.2.1a van de Wmo.
[92] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), p. 17.
[93] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), p. 16.

sleutelfiguur in het jeugdhulpstelsel. Lokale teams bieden zelf basisjeugdhulp en schakelen aanvullende jeugdhulp in indien nodig.

In het huidige stelsel bepaalt iedere gemeente wat haar lokale team biedt, waardoor basisjeugdhulp per gemeente verschilt. Door landelijke eisen te stellen aan het lokale team, wordt een bepaalde uniformiteit gecreëerd. Hierdoor wordt het risico op postcodezorg beperkt.

Artikel 2.2.1a van de Wmo bevat naast de verplichting tot het instellen van een lokaal team de verplichting van het college om te waarborgen dat het lokale team beschikt over voldoende deskundigheid (tweede lid). Het derde lid voorziet in een delegatiebepaling: “Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de beschikbare deskundigheid in lokale teams.” (zie specifiek voor de Jeugdwet: artikel 2.6, zevende lid, van de consultatieversie van het wetsvoorstel). Het wetsvoorstel bevat dus al een grondslag voor het stellen van eisen aan het lokale team bij AMvB. Deze grondslag is voorwaardelijk geformuleerd: regels “kunnen” worden gesteld. Uit de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting bij de consultatieversie van het wetsvoorstel blijkt dat deze grondslag wenselijk wordt geacht om in de toekomst te kunnen sturen op de uniformering van de lokale teams en indien nodig, om eisen te stellen aan de minimale kwaliteit voor gemeenten die achterblijven bij de ontwikkeling van stevige lokale teams.[94]

De verplichte inrichting van het lokale team is in het wetsvoorstel dus al geregeld en ook de grondslag om bij AMvB eisen te stellen aan de deskundigheid van lokale teams is aanwezig, maar opgenomen in de wet met bovengenoemde doelstelling. In de AMvB kan worden gespecificeerd welke deskundigheden precies vereist zijn en welke standaarden verbindend worden om te voldoen aan minimale kwaliteitseisen.

In het licht van het voorgaande is het denkbaar dat de eisen aan het lokale team uit scenario 1 uitgewerkt kunnen worden op grond van de bestaande delegatiegrondslag. Verdergaande eisen zoals die worden voorgesteld in scenario 2 en 3 passen niet in de huidige delegatiegrondslag en zouden een wetswijziging vereisen. Dit geldt met name voor scenario 3, waarin bijna alle ambulante hulp bij het lokale team terechtkomt, en het lokale team dus over voldoende deskundigheid moet beschikken om intensieve hulp (zoals langdurige gezinsbegeleiding, therapie zonder verblijf) te bieden.[95] Zulke eisen verschillen in essentie zeer van minimale kwaliteitseisen die indien nodig aan achterblijvende gemeenten kunnen worden gesteld. Daar komt bij dat wanneer het Rijk eisen stelt die niet alleen zien op de organisatie van het lokale team, maar ook betrekking hebben op de inhoud en de invulling van de jeugdhulpplicht, deze volgens het primaat van de wetgever in de formele wet verankerd moeten worden.

4.3.2 Verhouding tot de jeugdhulpplicht

Onder het wetsvoorstel wordt het lokale team het eerste aanspreekpunt en daarmee de toegangspoort tot het jeugdstelsel. Dit is primair een verandering in uitvoering: de gemeente blijft verantwoordelijk voor het voldoen aan de jeugdhulpplicht (en dus het bieden van een toereikend aanbod). Het lokale team is een constructie waarmee de gemeente aan deze plicht kan voldoen. Hoe meer eisen landelijk aan de inrichting van het lokale team worden gesteld, hoe minder eigen invulling gemeenten kunnen geven. Net zoals bij knop 1, betekent dit minder beleidsvrijheid voor gemeenten. Bij het stellen van landelijke eisen aan het lokale team zal goed gemotiveerd moeten worden waarom deze inperking noodzakelijk is, omdat met de decentralisatie in 2015 bewust is gekozen om gemeenten veel beleidsvrijheid te geven (zie paragraaf 4.1.3).

Ook in een scenario met landelijke eisen zou er in het licht van de Hervormingsagenda op lokaal niveau de vrijheid moeten blijven bestaan om een antwoord te geven op de lokale maatschappelijke vraag. Deze benadering, die uitdrukking heeft gekregen in het ‘Convenant Stevige lokale teams’ van de VNG, benadrukt dat lokale invulling noodzakelijk blijft, en de context leidend. Daarnaast worden er in het convenant meerdere afspraken gemaakt die

[94] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (internetconsultatie versie), p. 84.
[95] EHdK, ‘Afbakening van basis- en aanvullende jeugdhulp: Criteria en scenario's voor deelvraag 1 van het onderzoek naar de reikwijdte van de jeugdhulpplicht’, 15 oktober 2026, p. 41-42.

zien op de deskundigheid van de professionals in het team en het waarborgen hiervan.[96] De huidige praktijk verschilt dus mogelijk niet veel met een scenario waarin landelijke eisen zijn gesteld, omdat gelijksoortige eisen nu al worden gehanteerd.

Om te voldoen aan de jeugdhulpplicht, kan het stellen van landelijke eisen aan het lokale team, en de daarbij horende uitbreiding van hun takenpakket, ervoor zorgen dat gemeenten (gemakkelijker) een toereikend aanbod kunnen bieden. Dan moet het team over voldoende deskundigheid beschikken en de capaciteit hebben om veel hulpvragen te beantwoorden. De hulp moet daadwerkelijk beschikbaar zijn. In een ideale situatie wordt er meer hulp door het lokale team geboden en worden jeugdigen sneller geholpen omdat het lokale team vrij toegankelijk is en er minder doorverwijzingen nodig zijn. Doordat specialistische hulp wordt ontlast, nemen wachtlijsten af en wordt intensieve hulp geboden aan degenen die dit het meest nodig hebben. Dit valt of staat echter met voldoende geëquipeerde lokale teams, zowel in omvang als expertise. Met andere woorden: er zal veel aandacht moeten zijn bij de uitvoerbaarheid van de eisen aan lokale teams. Is het te verwachten dat elke gemeente een goed lokaal team kan optuigen?

4.3.3 Conclusie over landelijke eisen aan het lokale team

Voor de uitwerking van knop 3 zijn de volgende overwegingen van belang. Allereerst moet worden bepaald welk scenario wordt nagestreefd en welke taken het lokale team daarin daadwerkelijk gaat vervullen. Voor scenario 1 biedt de consultatieversie van het wetsvoorstel al een bruikbare juridische basis, omdat de bestaande delegatiegrondslag de mogelijkheid biedt om bij AMvB nadere eisen te stellen aan de deskundigheid en kwaliteit van lokale teams. Voor scenario 2 en met name scenario 3 geldt echter dat de voorgestelde eisen verder gaan dan het stellen van minimale kwaliteitsnormen. Daarom is een wetswijziging voor deze scenario's noodzakelijk. Ongeacht het scenario moet goed worden onderzocht of het voor gemeenten uitvoerbaar is. Hebben zij al voldoende stevige lokale teams en in welke mate zijn zij in staat deze verder te specialiseren. Verdergaande landelijke eisen aan het lokale team kunnen vereisen dat het Rijk daartoe ook de nodige middelen voor beschikbaar stelt. De vraag is of het wenselijk is om vooruitlopend op de praktijk de wet- en regelgeving aan te passen. Het stellen van eisen aan de landelijke teams is juridisch haalbaar, maar het is nog onduidelijk of deze ook praktisch uitvoerbaar zijn.

[96] Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Convenant Stevige lokale teams', maart 2026, p. 7.

5 Conclusie

Dit onderzoek is gericht op de vraag of de scenario's die door EHdK zijn ontworpen, wetgevingstechnisch haalbaar zijn en of deze passen binnen het nationaal- en internationaalrechtelijk kader van de jeugdhulpplicht. Uit het onderzoek van Vintura is gebleken dat geen van de drie scenario's leidt tot een kostenreductie. Wat een afbakening van jeugdhulp wel biedt, is meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, omdat het gemeenten een strikter kader geeft waarbinnen zij moeten en kunnen handelen. Gemeenten leveren beleidsvrijheid in, maar daar staat tegenover dat zij niet elk voor zich het wiel hoeven uit te vinden. Voor jeugdigen en de ouders is het ook beter na te gaan wat er in welk geval geldt. Hoewel per definitie elke scheidslijn die je trekt ook tot discussie zal leiden, bieden de scenario's in ieder geval meer houvast bij het vormgeven en uitvoeren door gemeenten van de jeugdhulp.

Alles overziend, verdient een landelijke afbakening van aanvullende jeugdhulp in de vorm van een landelijke lijst, zoals in de knoppen 1 en 3, vanuit wetgevingsjuridisch perspectief de voorkeur boven een systeem met een weegkader zoals in knop 2. Alle drie de knoppen zijn gericht op meer uniformiteit binnen het jeugdhulpstelsel, maar verschillen in de mate waarin zij daadwerkelijk bijdragen aan rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en uitvoerbaarheid.

Een landelijke lijst (knop 1) is juridisch goed inpasbaar in het bestaande stelsel en sluit aan bij vergelijkbare constructies in de zorg. Door vooraf vast te leggen welke vormen van hulp als aanvullende jeugdhulp kwalificeren, ontstaat meer duidelijkheid voor ouders, jeugdigen en gemeenten, ten opzichte van een stelsel waarin de classificatie van de zorgvorm later in het proces plaatsvindt of door gemeenten zelf wordt bepaald. Een landelijke lijst beperkt bovendien verschillen tussen gemeenten en biedt daarmee meer rechtsgelijkheid. Hoewel een dergelijke regeling leidt tot een beperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid, lijkt deze in het licht van de aanhoudende druk op het huidige stelsel en de behoefte aan meer sturing gerechtvaardigd.

Het weegkader (knop 2) daarentegen voegt een extra beoordelingsmoment toe aan het proces van toegang tot jeugdhulp, zonder dat duidelijk is dat daarmee het probleem van verschillen tussen gemeenten wordt opgelost. Integendeel, omdat het weegkader ruimte laat voor interpretatie door professionals, blijft het risico op postcodezorg bestaan. Daarnaast kan het leiden tot extra uitvoeringslasten en procedurele vertragingen. Ook vanuit het perspectief van jeugdigen en ouders is de meerwaarde beperkt, omdat voor hen vooral van belang is welke hulp beschikbaar is en hoe snel die kan worden ingezet, niet hoe die hulp juridisch wordt gekwalificeerd.

De landelijke eisen aan het lokale team (knop 3) zijn wetgevingstechnisch gezien relatief eenvoudig te realiseren, maar de vraag is of een verankering van strenge eisen in wet- en regelgeving te veel vooruitloopt op de praktijk. De eisen zullen alleen werken als de lokale teams stevig genoeg qua omvang en expertise zijn of kunnen worden.

6 Gezamenlijke conclusie over de afbakening basisjeugdhulp en aanvullende jeugdhulp

1. *Inleiding*

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 dit hoofdstuk 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.

2. *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.

3. *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:

- meer duidelijkheid voor gemeenten, professionals, ouders en jeugdigen;
- meer rechtsgelijkheid en minder postcodezorg;
- 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.

4. *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' van de VNG 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.

5. *Samenhang en politieke afweging*

Een landelijk onderscheid tussen basis- en aanvullende jeugdhulp 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 tussen basis- en aanvullende jeugdhulp en landelijke eisen aan lokale teams 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 vraag 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 keuze kan dan steunen op een concreet beeld van de zorgvormen, functies, uitvoeringsgevolgen en registratielasten.

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende rapportages:

- EHdK, *Afbakening van basis- en aanvullende jeugdhulp* (deelvraag 1): criteria en scenario's.
- Vintura, *Onderzoek naar de prikkelwerking en gevolgen van inhoudelijke afbakening van de Jeugdwet* (deelvraag 2): gevolgen voor gedrag, zorggebruik en kosten.
- Wetgevingswerken, *Onderzoek naar het vastleggen van een inhoudelijke afbakening van jeugdhulp in wet- en regelgeving* (deelvraag 3): vertaling naar wet- en regelgeving en verhouding tot de jeugdhulpplicht.