



RAPPORTAGE · SOCIAAL DOMEIN

Basishulp door stevige lokale teams

Onderwerp	Inrichting van basishulp door lokale teams in de Jeugdwet en de Wmo 2015
Vraagstelling	Wat is basishulp, hoe verhoudt het zich tot beschikkingen, wat doen gemeente en partners, hoe wordt het bekostigd en welke varianten zijn er?
Opsteller	Jos Struik
Status	Definitief · versie 1.0
Datum	Augustus 2026



Inhoud

1. Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Vraagstelling.....	5
1.3 Leeswijzer	5
2. Wat is basishulp?	6
2.1 Positie in het bouwwerk	6
2.2 Werkdefinitie.....	6
2.3 Wat basishulp niet is	7
2.4 De drie grenzen	7
2.5 Een concreet functiepakket	8
3. Juridisch kader	9
3.1 Jeugdwet: overige en individuele voorzieningen	9
3.2 Wmo 2015: algemene en maatwerkvoorzieningen	9
3.3 Awb: wanneer is er een besluit?.....	9
3.4 Deskundigheid en zorgvuldigheid.....	10
3.5 Wat er in de pijplijn zit	10
4. Beschikken of beschikkingsvrij werken	12
4.1 De discussie in het kort	12
4.2 Wat wel en niet kan	12
4.3 Het driesporenmodel	13
4.4 Waarborgen bij beschikkingsluw werken.....	13
4.5 Wat dit vraagt van de verordening.....	14
5. Rolverdeling: gemeente en partners	15
5.1 Vier rollen van de gemeente.....	15
5.2 Wat altijd bij de gemeente blijft	15
5.3 Wat partners kunnen doen.....	15
5.4 Mandaat: het scharnier.....	16
5.5 Governance	17
6. Bekostiging	18
6.1 Eerst: subsidie of overheidsopdracht?	18
6.2 Bekostigingsvormen	19
6.3 Opbouw van het budget	19
6.4 Waar zit het rendement?.....	20
6.5 Risicoverdeling en verantwoording	20
6.6 Fiscale en rechtspositionele aandachtspunten	21



7. Vijf inrichtingsvarianten	22
7.1 Variant A — Gemeentelijk team in eigen dienst	22
7.2 Variant B — Netwerkteam onder gemeentelijke regie.....	22
7.3 Variant C — Zelfstandige uitvoeringsorganisatie	23
7.4 Variant D — Hoofdaannemerschap.....	23
7.5 Variant E — Publiekrechtelijke samenwerkingsorganisatie.....	23
7.6 Vergelijking.....	24
7.7 Mengvormen en groeipaden	24
8. Afwegingskader	26
9. Implementatie	27
9.1 Randvoorwaarden.....	27
9.2 Stappenplan	27
9.3 Risico's en beheersing.....	28
10. Tot slot	29
Bijlage A — Bronnen en verdieping.....	30
Landelijke kaders.....	30
Wet- en regelgeving.....	30
Standpunten en jurisprudentie.....	30
Bijlage B — Checklist verordening, mandaat en opdracht.....	31
Verordening.....	31
Mandaatbesluit	31
Opdracht of subsidiebeschikking.....	31
Verantwoording en disclaimer	32



Dit rapport beschrijft hoe gemeenten samen met partners basishulp kunnen beleggen bij stevige lokale teams. Het behandelt de inhoudelijke afbakening van basishulp, het juridisch kader rond beschikken en beschikkingsluw werken, de rolverdeling tussen gemeente en partners, de bekostigingsopties en vijf inrichtingsvarianten met een afwegingskader. Het is geschreven voor beleidsadviseurs, managers en bestuurders die een keuze moeten voorbereiden of onderbouwen.

LET OP

Dit rapport is gebaseerd op eigen kennis, ervaring, inzichten en heel veel informatie die voor iedereen vindbaar is. De tijd zit vooral in het ordenen en het maken van keuzen van hoe ik het zou willen zien. Het beschrijft mijn persoonlijke beeld bij het onderwerp. Het is geen pasklare oplossing maar kan richting geven aan de discussie die in veel gemeenten en regio's gevoerd wordt. Mijn doel met dit rapport is anderen helpen die discussie mogelijk sneller en gestructureerder te kunnen voeren.

Toets de inhoud van dit rapport altijd op de stand van zaken op het moment van gebruik. We weten dat wet- en regelgeving regelmatig wijzigen. **Zie ook Verantwoording en Disclaimer achterin dit rapport.**

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten staan voor de opgave om jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning betaalbaar, tijdig en passend te houden. De Hervormingsagenda Jeugd 2023–2028 legt daarvoor een duidelijke lijn neer: lokale teams verlenen niet alleen toegang, maar bieden ook zelf hulp. Het convenant Stevige Lokale Teams en de bijbehorende werkpakketten van de VNG geven daar invulling aan en het kabinet wil die lijn wettelijk verankeren met een verplichting voor gemeenten om een laagdrempelig lokaal team in te richten.

Tegelijk loopt de druk op. Ongeveer één op de zeven jeugdigen maakt gebruik van jeugdhulp; het kabinet streeft naar één op de tien. De kosten van jeugdzorg lopen op en de beschikbaarheid van specialistische hulp staat onder spanning. De gedachte achter basishulp is dat een deel van de vragen die nu bij gespecialiseerde aanbieders belandt, sneller, dichterbij en met minder bureaucratie kan worden opgepakt. Mits het lokale team daar daadwerkelijk voor is toegerust.

Die belofte is niet vanzelfsprekend. Onderzoek naar de financiële potentie van lokale teams die zelf hulp verlenen laat zien dat het rendement sterk afhangt van randvoorwaarden: voldoende deskundigheid in het team, een reëel mandaat, een bekostiging die niet op productie stuurt, en een heldere afbakening naar boven en naar beneden. Zonder die randvoorwaarden verschuift de vraag alleen, en groeit de formatie van het lokale team zonder dat de specialistische inzet daalt.

1.2 Vraagstelling

Dit rapport beantwoordt vijf vragen:

1. Wat is basishulp, en hoe bakenen we het af ten opzichte van de sociale basis enerzijds en aanvullende of specialistische hulp anderzijds?
2. Hoe verhoudt basishulp zich tot beschikken? Kan het beschikkingsvrij, en waar liggen de juridische grenzen?
3. Wat doet de gemeente zelf en wat kunnen partners doen?
4. Hoe wordt basishulp bekostigd?
5. Welke inrichtingsvarianten zijn mogelijk, en hoe kies je daartussen?

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de inhoudelijke afbakening van basishulp. Hoofdstuk 3 zet het juridisch kader uiteen en hoofdstuk 4 werkt de vraag over beschikken uit. Hoofdstuk 5 behandelt de rolverdeling, hoofdstuk 6 de bekostiging. Hoofdstuk 7 beschrijft vijf varianten, hoofdstuk 8 biedt een afwegingskader en hoofdstuk 9 een implementatielijst. De bijlagen bevatten een bronnenlijst en een checklist voor verordening en mandaat.

2. Wat is basishulp?

2.1 Positie in het bouwwerk

Basishulp is geen wettelijke term. Het is een beleidsmatig begrip dat gemeenten gebruiken om een tussenlaag te benoemen: hulp die zwaarder is dan wat de sociale basis biedt, maar lichter dan gespecialiseerde jeugdhulp of Wmo-maatwerk. Juist omdat de term niet in de wet staat, is een eigen, expliciete definitie in beleid en verordening noodzakelijk. Zonder die definitie ontstaat er onduidelijkheid over wie waarvoor aan de lat staat en over de vraag of er wel of niet een besluit nodig is.

Een bruikbaar model onderscheidt vier lagen:

Laag	Wat het is	Voorbeelden	Toegang
Sociale basis	Algemeen toegankelijke voorzieningen en activiteiten, niet gericht op een individuele beperking of stoornis	Jongerenwerk, opvoedcursus, buurtactiviteiten, informele steunfiguren, mantelzorgondersteuning	Vrij toegankelijk, geen besluit
Basishulp	Kortdurende, laagdrempelige en overzichtelijke hulp bij afgebakende vragen — geleverd door of onder regie van het lokale team	Opvoedondersteuning, schoolmaatschappelijk werk, kortdurende gezinsbegeleiding, praktische ondersteuning bij scheiding, lichte begeleiding volwassenen	In beginsel zonder beschikking (zie hoofdstuk 3 en 4)
Aanvullende hulp	Meer intensieve of langer durende ambulante hulp, vaak met specialistische inbreng, maar nog niet hoogspecialistisch	Ambulante gezinsbehandeling, dagbesteding, specialistische begeleiding	Beschikking of verwijzing
Specialistische hulp	Complexe, hoogspecialistische of residentiële zorg, veelal regionaal of landelijk ingekocht	Klinische jeugd-ggz, gesloten jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering, beschermd wonen	Beschikking, verwijzing of rechterlijke uitspraak

Tabel 1 — Vier lagen in het hulpbouwwerk. De grens tussen basishulp en aanvullende hulp is de meest kritische en vraagt om een expliciete lokale keuze.

2.2 Werkdefinitie

WERKDEFINITIE BASISHULP

Basishulp is kortdurende, laagdrempelige en direct beschikbare hulp en ondersteuning bij afgebakende opgroei-, opvoed- en participatievragen, geleverd door professionals van het lokale team of onder diens directe regie, zonder dat daarvoor een indicatiestelling of individuele voorziening nodig is.

Vier elementen doen het werk in deze definitie.

- **Kortdurend en afgebakend** — er is een begin en een einde. Een gebruikelijke bandbreedte is een traject van maximaal vijf tot tien contacten binnen drie tot zes maanden. Die grens moet expliciet zijn — niet als harde afkap, maar als signaal dat langere trajecten opschalen naar een andere laag.
- **Direct beschikbaar** — geen wachtlijst, geen onderzoeksfase van weken. Als er een aanmeldwachtijd van drie maanden voor basishulp ontstaat, is het geen basishulp meer maar een verkapte specialistische voorziening.
- **Geleverd door of onder regie van het lokale team** — het lokale team doet het zelf, of haalt expertise erbij zonder de casus over te dragen. Dit is het onderscheidende kenmerk ten opzichte van de klassieke toegangsfunctie die alleen doorverwijst.
- **Zonder indicatiestelling** — dit vraagt een juridische onderbouwing in de verordening (zie hoofdstuk 3). Het is de kern van de belofte van basishulp én het punt waar het juridisch het snelst misgaat.

2.3 Wat basishulp niet is

Een scherpe negatieve afbakening voorkomt oprekking. Basishulp is niet:

- een goedkopere variant van specialistische hulp met dezelfde inhoud;
- een parkeerplaats voor gezinnen die op een wachtlijst staan voor gespecialiseerde zorg — overbruggingszorg is een aparte functie met een eigen afspraak;
- behandeling van gediagnosticeerde stoornissen die om een geprotocolleerde specialistische interventie vragen;
- hulp in het gedwongen kader of hulp waarbij structurele onveiligheid het beeld bepaalt (het lokale team heeft daar wel een rol, maar niet als enige partij);
- een vergaarbak voor alles waarvoor geen andere financiering beschikbaar is.

2.4 De drie grenzen

In de praktijk lopen gemeenten tegen drie grensconflicten aan. Elk vraagt om een afspraak, niet om een definitie.

Grens 1 — met de sociale basis

Het risico is dat basishulp de sociale basis leegzuigt: wat eerst door het jongerenwerk of een informele steunfiguur werd opgepakt, wordt nu een hulpverleningstraject. Dat is medicalisering met een ander etiket. Het tegengif is een expliciete opdracht aan het lokale team om eerst normaliserend en collectief te werken, en dat ook te meten. Bijvoorbeeld: welk deel van de aanmeldingen wordt afgerond met informele of collectieve inzet?

Grens 2 — met aanvullende en specialistische hulp

Hier is het risico tweeledig. Enerzijds kan het lokale team te lang doorbehandelen omdat opschalen als falen voelt of omdat de wachtlijst afschrikt. Anderzijds kan het team te snel doorverwijzen omdat de bekostiging

of de caseload dat beloont. Beide zijn te ondervangen met een gezamenlijke opschalings- en afschalingsafpraak met de gecontracteerde aanbieders, inclusief consultatie- en meedenkfunctie zonder overdracht.

Grens 3 — met veiligheid

De Hervormingsagenda en het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming geven lokale teams een grotere rol bij gezinnen waar zorgen over veiligheid spelen. Dat vraagt om aantoonbare deskundigheid. Het VNG-kwaliteitskader Werken aan Veiligheid en de bijbehorende zelfscan zijn hiervoor het aangewezen instrument. Basishulp bij onveiligheid is alleen verantwoord als de veiligheidsfunctie in het team is geborgd en de samenwerking met Veilig Thuis en de gecertificeerde instellingen is vastgelegd.

2.5 Een concreet functiepakket

Het helpt om basishulp te definiëren als een set functies in plaats van als een productenlijst. Onderstaand pakket is een startpunt dat lokaal moet worden vastgesteld.

Functie	Inhoud	Indicatieve omvang
Vraagverheldering en brede analyse	Eerste gesprek, systeemgericht kijken, samen met het gezin bepalen wat nodig is; leidt tot een plan of tot afsluiten	1–3 contacten
Opvoed- en opgroeiondersteuning	Praktische begeleiding bij opvoedvragen, gedrag, structuur en ouderschap	4–8 contacten
Kortdurende gezinsbegeleiding	Systemische begeleiding bij spanningen in het gezin, scheiding, rouw of financiële stress	5–10 contacten
School- en kindgerichte ondersteuning	Schoolmaatschappelijk werk, ondersteuning bij verzuim, aansluiting onderwijs–jeugdhulp	Doorlopend, licht
Lichte begeleiding volwassenen	Ondersteuning bij zelfredzaamheid, dagstructuur, administratie en sociale contacten (Wmo)	3–6 maanden
Casusregie	Coördinatie bij meerdere betrokken partijen; één gezin, één plan, één regisseur	Zolang nodig
Consultatie en meedenken	Ophalen van specialistische expertise zonder overdracht van de casus	Op afroep
Toeleiding en besluitvorming	Beoordelen en voorbereiden van individuele voorzieningen; formeel besluit door of namens het college	Per casus

Tabel 2 — Indicatief functiepakket basishulp. De omvangindicaties zijn richtgetallen die op lokale data geijkt moeten worden.

3. Juridisch kader

De vraag of basishulp met of zonder beschikking kan, is niet in de eerste plaats een beleidsvraag maar een juridische. Het antwoord hangt af van hoe de voorziening in de verordening is vormgegeven.

3.1 Jeugdwet: overige en individuele voorzieningen

De Jeugdwet onderscheidt overige voorzieningen (vrij toegankelijk) en individuele voorzieningen (niet vrij toegankelijk). Op grond van artikel 2.9 Jeugdwet stelt de gemeenteraad bij verordening vast welke voorzieningen tot welke categorie behoren. Dat is een echte bevoegdheid: de raad bepaalt zelf waar de grens ligt.

Een overige voorziening is toegankelijk zonder voorafgaand onderzoek naar behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden. De jeugdige of ouder kan zich er rechtstreeks toe wenden. Er is geen aanvraag en dus geen besluit in de zin van de Awb — en dus ook geen beschikking. Een individuele voorziening is alleen toegankelijk via een besluit van het college, een verwijzing door huisarts, jeugdarts of medisch specialist, of via het justitiële kader.

KERN

Het onderscheid dat telt is niet "licht versus zwaar" maar "vrij toegankelijk versus niet vrij toegankelijk". Als basishulp in de verordening als overige voorziening is aangemerkt, is er geen beschikking nodig. Niet omdat de gemeente ervoor kiest niet te beschikken, maar omdat er juridisch geen besluit is. Dat is een fundamenteel ander vertrekpunt dan beschikkingsvrij werken bij individuele voorzieningen.

3.2 Wmo 2015: algemene en maatwerkvoorzieningen

De Wmo 2015 kent een vergelijkbaar onderscheid tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Een algemene voorziening is toegankelijk zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruiker. Voor de volwassenenkant van basishulp is dit de aangewezen route. Let op twee verschillen met de Jeugdwet: bij de Wmo geldt een wettelijk voorgeschreven onderzoeksprocedure na een melding, en kan voor algemene voorzieningen een bijdrage in de kosten worden gevraagd — al is dat bij laagdrempelige basishulp beleidsmatig zelden verstandig.

3.3 Awb: wanneer is er een besluit?

Waar wel sprake is van een aanvraag om een individuele voorziening, volgt uit artikel 1:3 Awb dat de beslissing daarop een besluit is. Daar hoort een schriftelijke beschikking bij, met rechtsmiddelenclausule. Het ministerie van VWS heeft in 2024, in afstemming met de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken, expliciet bevestigd dat het achterwege laten van die beschikking — het zogeheten beschikkingsvrij of beschikkingsarm werken — in strijd is met de Awb. Die lijn is sindsdien niet gewijzigd.

De praktische consequentie: een gemeente kan niet ontsnappen aan de beschikkingsplicht door in de verordening op te nemen dat alleen op verzoek wordt beschikt. Wel kan een gemeente de behoefte aan

individuele voorzieningen verkleinen door meer als overige of algemene voorziening aan te merken. Dat is de route die juridisch houdbaar is.

3.4 Deskundigheid en zorgvuldigheid

Twee eisen blijven onverkort gelden, ook als er geen beschikking wordt afgegeven.

- **Deskundige toeleiding** — het college moet zich laten adviseren door of het onderzoek laten uitvoeren onder verantwoordelijkheid van geregistreerde professionals (SKJ of BIG). Waar specifieke deskundigheid nodig is, wordt een gedragswetenschapper of medisch adviseur betrokken. Voor het lokale team betekent dit een concrete samenstellingseis, geen streven.
- **Het stappenplan** — de Centrale Raad van Beroep heeft in een reeks uitspraken vastgelegd dat gemeenten een kenbaar stappenplan moeten volgen: vaststellen wat de hulpvraag is, welke problemen en stoornissen daaraan ten grondslag liggen, welke hulp naar aard en omvang nodig is, en in hoeverre eigen kracht en het netwerk toereikend zijn. Eigen kracht mag daarbij niet het vertrekpunt zijn maar komt pas na vaststelling van de hulpbehoefte aan de orde. Een globale verwijzing naar gesprekken of interne notities is onvoldoende: de motivering moet concreet en controleerbaar zijn.

Deze eisen slaan neer op de dossiervoering van het lokale team. Ook bij beschikkingsluw werken moet reconstrueerbaar zijn wat is besproken, wat is besloten en waarom.

3.5 Wat er in de pijplijn zit

Drie ontwikkelingen zijn relevant voor de houdbaarheid van keuzes die nu worden gemaakt.

- **Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg** — in werking per 1 januari 2026. Verplicht regionale samenwerking bij de inkoop van specialistische jeugdhulp, een regiovisie en regionale expertteams, en maakt landelijke inkoop van hoogspecialistische jeugdhulp mogelijk. Dit raakt de bovenkant van het bouwwerk en daarmee indirect de afbakening van basishulp.
- **Wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet** — in het voorjaar van 2026 in internetconsultatie geweest. Het voorstel wil de jeugdhulpplicht scherper afbakenen en gemeenten verplichten een laagdrempelig lokaal team in te richten. De consultatiereacties waren kritisch: de VNG, Jeugdzorg Nederland en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming vonden de afbakening onvoldoende scherp en misten een conceptueel kader. Indiening bij de Tweede Kamer werd voorzien voor eind 2026. Reken niet op inwerkingtreding voor 2028.
- **Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams)** — beoogt een wettelijke grondslag voor gecoördineerde aanpak en gegevensdeling bij meervoudige problematiek. Het voorstel is controversieel verklaard geweest en het traject is vertraagd. Voor domeinoverstijgend werken door lokale teams blijft gegevensdeling daarmee voorlopig een knelpunt dat via doelbinding, toestemming en zorgvuldige convenanten moet worden opgelost.



ADVIES

Baseer de inrichting op het huidige recht, niet op verwacht recht. De huidige Jeugdwet biedt gemeenteraden al de bevoegdheid om via artikel 2.9 te bepalen wat vrij toegankelijk is. Die ruimte wordt in de praktijk weinig benut. Wie die keuze nu expliciet maakt, staat sterker dan wie wacht op de Wet Reikwijdte.

4. Beschikken of beschikkingsvrij werken

4.1 De discussie in het kort

Sinds 2015 hebben verschillende gemeenten in hun verordening opgenomen dat alleen een beschikking wordt afgegeven als de inwoner daarom vraagt, of als het college afwijkt van het oordeel van de professional. De redenering: als inwoner en professional het eens zijn, voegt een beschikking niets toe en kost hij alleen tijd en papier.

Daar is stevig verzet tegen gekomen. Jeugdrechtsadvocaten en kinderrechtenorganisaties wezen erop dat de beschikking juist de rechtswaarborgen bevat, wat is toegekend, voor hoe lang, en hoe je bezwaar maakt. Hun kernargument: wie het meest kwetsbaar is, weet het minst goed wat zijn rechten zijn, en vraagt dus ook niet om een beschikking. In februari 2024 bevestigde VWS dat de praktijk in strijd is met de Awb. Meerdere gemeenten hebben hun verordening sindsdien aangepast.

Tegelijk is de onderliggende zorg legitiem. Elke aanvraag omzetten in een formele procedure met onderzoek, besluit en bezwaarmogelijkheid maakt lichte hulp zwaar, traag en duur. De oplossing ligt niet in het weglaten van beschikkingen waar ze verplicht zijn, maar in het zo inrichten van het aanbod dat er in veel gevallen geen aanvraag en dus geen besluit nodig is.

4.2 Wat wel en niet kan

Werkwijze	Houdbaar?	Toelichting
Basishulp aanmerken als overige of algemene voorziening in de verordening; inwoner wendt zich er rechtstreeks toe	Ja	Geen aanvraag, geen besluit, geen beschikking. Vereist wel een heldere omschrijving in de verordening van wat die voorziening inhoudt en voor wie.
Individuele voorziening toekennen zonder beschikking, tenzij de inwoner erom vraagt	Nee	In strijd met artikel 1:3 Awb. Standpunt VWS, afgestemd met JenV en BZK. Ontneemt inwoners kenbare rechtsbescherming.
Beschikking pas afgeven bij afwijzing of afwijking van het professionele oordeel	Nee	Zelfde bezwaar. Ook een toekenning is een besluit.
Mandateren van de bevoegdheid tot besluitvorming aan professionals in het lokale team	Ja, met voorwaarden	Mandaat moet expliciet zijn verleend, schriftelijk vastgelegd en kenbaar. Het besluit blijft juridisch een besluit van het college.
Verkorte, begrijpelijke beschikking in gewone taal, snel afgeven na het gesprek	Ja — aanbevolen	Combineert rechtsbescherming met snelheid. De wet stelt eisen aan de inhoud, niet aan de lengte of de toon.

Werkwijze	Houdbaar?	Toelichting
Direct starten met hulp en de beschikking parallel afhandelen	Ja, mits zorgvuldig	Hulp mag beginnen voordat het papier rond is. Zorg wel dat het besluit binnen de wettelijke termijn volgt en dat de start niet als toekenning wordt gepresenteerd voordat het onderzoek is afgerond.

Tabel 3 – Beoordeling van veelvoorkomende werkwijzen.

4.3 Het driesporenmodel

Een werkbare inrichting scheidt drie routes en maakt in elke route expliciet of er wel of niet wordt besloten.

Spoor 1 – vrij toegankelijk

De inwoner meldt zich bij het lokale team en krijgt basishulp die in de verordening als overige of algemene voorziening is aangemerkt. Geen aanvraag, geen onderzoek in juridische zin, geen beschikking. Wel: een verslag van het gesprek, een gezamenlijk plan met doelen en termijn, en een expliciete melding dat de inwoner altijd een formele aanvraag kan doen als hij dat wenst.

Spoor 2 – aanvraag en beschikking

Blijkt tijdens of na de basishulp dat een individuele voorziening nodig is, dan start de formele route: aanvraag, onderzoek volgens het stappenplan, besluit, beschikking. Het lokale team bereidt dit voor of neemt het besluit in mandaat. Basishulp kan doorlopen tijdens deze route.

Spoor 3 – verwijzing door derden

Huisarts, jeugdarts, medisch specialist of het justitiële kader verwijst rechtstreeks naar jeugdhulp. Hier heeft de gemeente geen besluitbevoegdheid, maar wel belang bij afstemming. Een praktijkondersteuner jeugd bij de huisarts en werkafspraken over terugkoppeling zijn hier het instrument.

KWANTITATIEF DOEL

Een goed ingericht driesporenmodel zorgt dat het overgrote deel van de aanmeldingen in spoor 1 wordt afgehandeld. Als richtgetal: streef ernaar dat 60 tot 75 procent van de aanmeldingen bij het lokale team wordt afgerond zonder individuele voorziening. Ligt dat percentage structureel lager, dan is de basishulp te smal gedefinieerd of het team te licht bemenst.

4.4 Waarborgen bij beschikkingsluw werken

Minder beschikkingen betekent niet minder rechtsbescherming. Zes waarborgen horen bij spoor 1:

1. Actieve informatieplicht. De inwoner wordt aan het begin verteld dat hij een formele aanvraag kan indienen en dat daar een besluit met bezwaarmogelijkheid op volgt. Niet in kleine letters, maar in het gesprek.
2. Onafhankelijke cliëntondersteuning wordt actief aangeboden, niet alleen genoemd. Meet het gebruik.
3. De vertrouwenspersoon (AKJ) is bekend en bereikbaar bij elke jeugdcasus.



4. Een schriftelijk plan met doelen, afspraken, termijn en evaluatiemoment, dat de inwoner ontvangt.
5. Duidelijk klachtrecht bij zowel de uitvoerende organisatie als de gemeente.
6. Een aanvraag wordt altijd als aanvraag behandeld. Wie schriftelijk om een voorziening vraagt, krijgt een besluit — het lokale team mag dat niet omzetten in een informeel gesprek.

4.5 Wat dit vraagt van de verordening

De verordening is het scharnierpunt. Vier bepalingen zijn essentieel:

- een limitatieve of ten minste heldere opsomming van de overige of algemene voorzieningen, waaronder de functies van basishulp, met een omschrijving van inhoud en doelgroep;
- een bepaling dat deze voorzieningen rechtstreeks toegankelijk zijn zonder aanvraag;
- de procedure voor individuele voorzieningen, met aanvraag, onderzoek en beschikking, zonder uitzonderingsclausule voor het al dan niet beschikken;
- een delegatiebepaling waarmee het college nadere regels kan stellen over de inhoud van de voorzieningen, zodat het functiepakket kan meebewegen zonder raadsbesluit.

Daarnaast is een expliciet mandaatbesluit nodig als professionals namens het college besluiten nemen. Zie de checklist in bijlage B.

5. Rolverdeling: gemeente en partners

5.1 Vier rollen van de gemeente

Gemeenten verwarren hun rollen regelmatig, met als gevolg dat sturing op het ene moment te los is en op het andere moment te knellend. Onderscheid vier rollen en beleg ze bij verschillende mensen of gremia.

- **Bestuursorgaan** — het college neemt besluiten over individuele voorzieningen en is verantwoordelijk voor de rechtmatigheid daarvan. Deze rol is niet overdraagbaar aan een private partij — hooguit mandateerbaar, met behoud van verantwoordelijkheid.
- **Opdrachtgever** — de gemeente formuleert de opdracht, bepaalt het budget en beoordeelt de uitvoering. Dit is de rol waarin de inhoudelijke visie op basishulp wordt vertaald naar concrete afspraken.
- **Netwerkregisseur** — basishulp werkt alleen als onderwijs, huisartsen, JGZ, welzijn en specialistische aanbieders op elkaar aansluiten. Die aansluiting organiseert zich niet vanzelf; de gemeente is de enige partij die alle partijen aan tafel kan krijgen.
- **Stelselverantwoordelijke** — de gemeente bewaakt het geheel: beschikbaarheid, kwaliteit, kosten en de verschuiving tussen de lagen. Dit vraagt om monitoring die verder gaat dan de prestaties van het lokale team alleen.

5.2 Wat altijd bij de gemeente blijft

Taak	Waarom niet overdraagbaar
Vaststellen van de verordening en het beleidskader	Bevoegdheid van de gemeenteraad
Nemen van besluiten over individuele voorzieningen	Publiekrechtelijke bevoegdheid van het college; mandateerbaar, niet overdraagbaar
Bezwaar- en beroepsprocedures	Het college blijft verweerder, ook bij gemandateerde besluiten
Toewijzing van budget en vaststelling van tarieven	Budgetrecht van de raad; reële tarieven zijn een wettelijke verplichting
Inkoop en contractbeheer van specialistische hulp	Aanbestedingsrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente
Toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid	Wettelijke toezichtstaak; kan niet bij de gecontroleerde partij liggen
Verantwoording aan raad en Rijk	Bestuurlijke verantwoordingslijn

Tabel 4 — Niet-overdraagbare gemeentelijke taken.

5.3 Wat partners kunnen doen

Vrijwel alle uitvoerende taken kunnen bij partners liggen: het voeren van gesprekken, het leveren van basishulp, casusregie, consultatie, en zelfs de voorbereiding van besluiten. De vraag is niet of het mag, maar of het verstandig is — en onder welke voorwaarden.

Partner	Rol in basishulp	Aandachtspunt
Welzijnsorganisatie en sociaal werk	Vaak de dragende partij: jongerenwerk, maatschappelijk werk, schoolmaatschappelijk werk, opvoedondersteuning	Vraagt versterking van registratie en methodisch werken als de organisatie ook hulp gaat verlenen in plaats van alleen ondersteunen
Jeugdgezondheidszorg (GGD)	Vroegsignalering, contactmomenten, doorgeleiding, medisch-inhoudelijke inbreng	Zit vaak in een aparte GR met een eigen sturingslijn; aansluiting moet expliciet worden geregeld
Onderwijs en samenwerkingsverbanden	Vindplaats en medeopdrachtgever voor onderwijs-jeugdhulparrangementen	Eigen wettelijk kader en eigen middelen; werk met een gezamenlijke agenda, niet met een opdracht
Huisartsen en POH-jeugd	Eigen verwijsbevoegdheid; de POH-jeugd kan een groot deel van de lichte vragen zelf opvangen	Geen sturingsrelatie; investeer in relatie en terugkoppeling. Landelijke leidraad via VNG, LHV, InEen en AJN
Specialistische aanbieders	Consultatie zonder overdracht, meedenkfunctie, gezamenlijke trajecten, op- en afschaling	De prikkel om casussen over te nemen moet uit de bekostiging worden gehaald
Veilig Thuis en gecertificeerde instellingen	Advies, samenwerking bij onveiligheid, overdracht bij drang en dwang	Rolzuiverheid: het lokale team is geen verlengstuk van de jeugdbescherming
Ervaringsdeskundigen en informele steunfiguren	Steun, normalisering, aansluiting bij de leefwereld	Vraagt structurele inbedding en bekostiging, niet alleen goede bedoelingen

Tabel 5 — Partners en hun rol.

5.4 Mandaat: het scharnier

Als professionals van een partnerorganisatie besluiten nemen namens het college, is mandaat nodig. Vijf punten om goed te regelen:

1. Het mandaatbesluit is schriftelijk, expliciet en benoemt welke bevoegdheden worden gemandateerd, aan welke functie (niet aan een persoon), en met welke beperkingen — bijvoorbeeld een bedragsgrens of een uitsluiting voor afwijzingen.
2. Mandaat aan een niet-ondergeschikte vereist instemming van de gemandateerde en, waar van toepassing, van diens werkgever.
3. Besluiten worden genomen namens het college en zijn als zodanig kenbaar voor de inwoner.
4. Afwijzingen worden vaak buiten het mandaat gehouden, of onderworpen aan een vierogenprincipe met een gedragswetenschapper. Dit voorkomt dat de hulpverlener ook de poortwachter is in de casus waar hij zelf bij betrokken is.
5. Bezwaar- en beroepszaken blijven bij de gemeente, inclusief de juridische capaciteit die daarvoor nodig is.



ROLLENSPANNING

De professional in het lokale team combineert drie rollen: deskundige die vaststelt wat er aan de hand is, beoordelaar namens de gemeente die bepaalt wie een publiek gefinancierde voorziening krijgt, en hulpverlener die het gezin ondersteunt. Die combinatie is werkbaar zolang zij expliciet is gemaakt en er tegenwicht is georganiseerd — via casuïstiekbespreking, een gedragswetenschapper met een onafhankelijke positie, en toegang tot cliëntondersteuning. Zij wordt problematisch zodra zij onbenoemd blijft.

5.5 Governance

Beleg de sturing in drie lagen, met een expliciete escalatielijn:

- **Uitvoeringsoverleg (maandelijks)** — teamleiding, gemeentelijke contactpersoon en kernpartners. Onderwerpen: instroom, wachttijden, knelpunten in casuïstiek, opschalingsafspraken.
- **Opdrachtgeversoverleg (per kwartaal)** — de gemeente als opdrachtgever en de bestuurders van de uitvoerende partijen. Onderwerpen: realisatie versus opdracht, budget, ontwikkelagenda, verschuiving tussen de lagen.
- **Bestuurlijk overleg (twee keer per jaar)** — wethouder, bestuurders van partners, eventueel onderwijs en zorgverzekeraar. Onderwerpen: koers, meerjarige afspraken, systeemknelpunten.

Voeg daar een onafhankelijke stem aan toe: een cliëntenraad of adviesraad sociaal domein die niet alleen achteraf adviseert maar aan de voorkant meedenkt over de inrichting van de toegang.

6. Bekostiging

6.1 Eerst: subsidie of overheidsopdracht?

Deze vraag gaat vooraf aan alle andere. Het antwoord bepaalt of het aanbestedingsrecht van toepassing is en welke instrumenten beschikbaar zijn.

	Subsidie	Overheidsopdracht
Kern	Financiële bijdrage voor activiteiten met het oog op een beleidsdoel; geen afdwingbare tegenprestatie jegens de gemeente	Overeenkomst onder bezwarende titel: de gemeente koopt een prestatie
Juridisch kader	Awb titel 4.2, algemene subsidieverordening, subsidieregeling	Aanbestedingswet 2012; voor sociale diensten de vereenvoudigde procedure (SAS)
Sturing	Via de subsidiebeschikking en de verplichtingen daarin; relatief globaal	Via het contract; gedetailleerder afdwingbaar
Wijzigen	Relatief flexibel binnen de kaders van de verordening	Beperkt door het wezenlijke-wijzigingsverbod
Geschikt voor	Basishulp met een ontwikkelopdracht, netwerkfuncties, preventie, sociale basis	Afgebakende, meetbare dienstverlening; specialistische hulp
Risico	Als er feitelijk een afdwingbare tegenprestatie is, kan een subsidie als verkapte opdracht worden aangemerkt	Overspecificatie remt professionele ruimte en innovatie

Tabel 6 — Subsidie versus overheidsopdracht.

Voor basishulp kiezen veel gemeenten voor subsidie, juist omdat de opdracht ontwikkelend van aard is en de gewenste sturing meer op richting dan op productie zit. Laat die keuze wel juridisch toetsen: de scheidslijn is smaller dan hij lijkt, en een subsidie met een gedetailleerd prestatiekader en een afdwingbare leveringsplicht kan een overheidsopdracht zijn. Een derde route is quasi-inbesteding, waarbij de gemeente de uitvoering belegt bij een entiteit waarover zij toezicht uitoefent als over een eigen dienst — relevant bij variant E in hoofdstuk 7.

6.2 Bekostigingsvormen

Vorm	Werking	Geschikt voor basishulp?
Inspanningsgericht (p × q)	Betaling per geleverd uur of product	Ongeschikt. Beloont productie, ontmoedigt normaliseren en afsluiten, en genereert hoge administratieve lasten bij korte trajecten.
Outputgericht (traject)	Vast bedrag per afgerond traject of arrangement	Beperkt geschikt. Werkbaar bij duidelijk afgebakende interventies, maar prikkelt tot het openen van trajecten en past slecht bij consultatie en preventie.
Taakgericht / lumpsum	Vast budget voor een omschreven taak voor een omschreven populatie en periode	Goed geschikt. Geeft professionele ruimte, verlaagt administratieve lasten en legt het volumerisico bij de uitvoerder — wat om een reële begroting en een risicoafpraak vraagt.
Populatiegebonden	Budget gekoppeld aan omvang en kenmerken van de populatie in een gebied	Goed geschikt op wijk- of gemeenteschaal, mits er een objectieve verdeelsystematiek is en periodieke herijking plaatsvindt.
Combinatie	Lumpsum voor de basisfuncties, aangevuld met een flexibel budget voor pieken of specifieke opgaven	Aanbevolen in de meeste situaties. Combineert stabiliteit met schokbestendigheid.

Tabel 7 — Bekostigingsvormen en hun geschiktheid voor basishulp.

6.3 Opbouw van het budget

Een reële begroting voor basishulp kent vijf componenten. De grootste fout in de praktijk is het vergeten van de laatste twee.

1. Directe formatie: hulpverleners, casusregisseurs, gedragswetenschapper, aandachtsfunctionaris veiligheid.
2. Coördinatie en leiding: teamleiding, roostering, kwaliteitszorg.
3. Overhead: huisvesting, ICT, registratiesysteem, HR, financiën. Reken bij een uitvoeringsorganisatie op 18 tot 25 procent van de loonsom; lagere percentages zijn meestal het gevolg van kosten die elders zijn geparkeerd.
4. Deskundigheidsbevordering en supervisie: bij een team dat zelf hulp verleent geen sluitpost maar een voorwaarde. Reken op 3 tot 5 procent van de loonsom.
5. Ontwikkelbudget: middelen voor de eerste twee tot drie jaar om de werkwijze op te bouwen, methodieken in te voeren en samenwerking te organiseren. Zonder dit budget wordt de transformatie uit de reguliere caseload gefinancierd, wat betekent dat zij niet plaatsvindt.

Parameter	Indicatieve bandbreedte	Toelichting
Formatie lokaal team (jeugd en Wmo breed)	1 fte per 1.000–1.500 inwoners	Sterk afhankelijk van taakopvatting en sociaal-economische kenmerken van het gebied
Actieve caseload basishulp per fte	15–25 gezinnen tegelijk	Lager bij complexe casuïstiek en bij teams met een veiligheidstaak
Afgeronde trajecten per fte per jaar	40–70	Bij een gemiddelde trajectduur van drie tot zes maanden
Aandeel afgerond zonder individuele voorziening	60–75 procent	Belangrijkste indicator voor de werking van basishulp
Gedragswetenschapper	1 fte per 15–20 fte uitvoerend	Wettelijk vereiste deskundigheid bij toeleiding
Overhead	18–25 procent van de loonsom	Inclusief huisvesting, ICT en ondersteunende diensten

Tabel 8 — Indicatieve rekenparameters. Uitdrukkelijk richtgetallen: ijk deze op eigen data over instroom, doorlooptijd en zwaarte voordat zij in een begroting terechtkomen.

6.4 Waar zit het rendement?

De businesscase van basishulp berust op substitutie: vragen die anders in de aanvullende of specialistische laag terechtkomen, worden lichter en korter opgelost. Onderzoek naar de financiële potentie van lokale teams die zelf hulp verlenen laat zien dat die potentie er is, maar dat zij alleen wordt gerealiseerd onder specifieke randvoorwaarden — deskundigheid, mandaat, een bekostiging die niet op productie stuurt, en beperkte doorlooptijden.

Drie waarschuwingen bij de businesscase:

- **Er is een aanloopperiode met dubbele kosten.** Het lokale team wordt opgebouwd terwijl de specialistische inzet nog niet daalt. Reken op twee tot drie jaar. Wie het jaar één al terugverdient in de begroting, zet zichzelf klem.
- **Volume groei is een reëel risico.** Laagdrempelige hulp trekt ook vragen aan die eerder niet werden gesteld. Dat is deels gewenst (eerder erbij zijn) en deels ongewenst (medicalisering van gewone problemen). Stuur hierop met een expliciete normaliseringsopdracht en monitor de instroom.
- **Zonder afspraken aan de bovenkant lekt het weg.** Als de gecontracteerde specialistische aanbieders geen prikkel of ruimte hebben om te consulteren in plaats van over te nemen, blijft de doorverwijzing op peil en groeit alleen het lokale team. De inkoop van specialistische hulp en de inrichting van basishulp zijn één opgave.

6.5 Risicoverdeling en verantwoording

Bij een lumpsum ligt het volumerisico bij de uitvoerder. Dat is alleen verantwoord als de uitvoerder daadwerkelijk invloed heeft op het volume en als er een vangnet is. Vier afspraken maken dat werkbaar:



- meerjarige beschikking of overeenkomst (drie tot vijf jaar) met jaarlijkse indexatie op basis van een objectieve index;
- een bandbreedte: afwijkingen van het geraamde volume binnen bijvoorbeeld tien procent komen voor rekening van de uitvoerder, daarbuiten volgt overleg over bijstelling;
- een open begroting en transparante verantwoording, met inzicht in formatie, overhead en reserves;
- een reserveringsregeling die de uitvoerder toestaat een bestemmingsreserve op te bouwen tot een afgesproken maximum, zodat schommelingen kunnen worden opgevangen.

Voor de verantwoording geldt: kies weinig indicatoren en gebruik ze om te leren, niet om af te rekenen. Een werkbare set bevat instroom en herkomst van aanmeldingen, doorlooptijd, aandeel afgerond zonder individuele voorziening, doorverwijzing naar aanvullende en specialistische hulp, herhaald beroep binnen twaalf maanden, cliëntervaring en het oordeel van verwijzers. Vul die kwantitatieve set aan met periodieke casusreflectie — cijfers alleen vertellen niet of de hulp passend was.

6.6 Fiscale en rechtspositionele aandachtspunten

- **Btw** — detachering van personeel tussen organisaties is in beginsel btw-belast, wat een aanzienlijke kostenpost kan opleveren bij netwerkconstructies. Onderzoek of de koepelvrijstelling of de sociaal-culturele vrijstelling van toepassing is, of kies voor een constructie waarin personeel in dienst is van één entiteit.
- **Vennootschapsbelasting** — een stichting die uitsluitend gesubsidieerde activiteiten uitvoert is doorgaans niet vpb-plichtig, maar dat verandert zodra zij ook op de markt opereert.
- **WNT** — van toepassing op zorg- en welzijnsinstellingen; relevant bij de inrichting van een nieuwe uitvoeringsorganisatie.
- **Rechtspositie en cao** — bij overgang van personeel tussen gemeente en partners spelen overgang van onderneming, verschillende cao's (CAO Gemeenten, CAO Sociaal Werk, CAO Jeugdzorg) en pensioenaanspraken. Dit is vaak de grootste praktische hobbel bij een variantwissel en verdient vroege aandacht.

7. Vijf inrichtingsvarianten

Er is geen beste variant. De keuze hangt af van schaal, bestaande partijen, bestuurlijke verhoudingen en de vraag hoeveel directe sturing gewenst is. Hieronder vijf hoofdvormen, in oplopende afstand tot de gemeente, met uitzondering van variant E die publiekrechtelijk juist dichtbij blijft.

7.1 Variant A — Gemeentelijk team in eigen dienst

Het lokale team is een gemeentelijke afdeling. Medewerkers zijn in dienst van de gemeente en leveren zelf basishulp.

- **Toegang en besluitvorming:** rechtstreeks; geen mandaatvraagstuk. Snelle en zuivere juridische lijn.
- **Bekostiging:** reguliere gemeentebegroting en formatieplan.
- **Sterk:** maximale sturing, directe verantwoordingslijn naar de raad, geen aanbestedings- of subsidievraagstuk, integraal zicht op de casuïstiek.
- **Zwak:** de gemeente wordt zorgaanbieder, met alles wat daarbij hoort — kwaliteitssysteem, beroepsregistratie, supervisie, klachtregeling, incidentmelding. Ambtelijke schaal en cao-inschaling kunnen het lastig maken om ervaren hulpverleners aan te trekken. De rol van beoordelaar en hulpverlener valt volledig samen. En: wie is toezichthouder op de gemeente als uitvoerder?
- **Passend bij:** gemeenten die maximale grip willen, met voldoende schaal om een professioneel kwaliteitssysteem te dragen, en waar het bestaande welzijnsveld versnipperd of zwak is.

7.2 Variant B — Netwerkteam onder gemeentelijke regie

Professionals blijven in dienst van hun moederorganisatie (welzijn, JGZ, een aanbieder) maar werken gedetacheerd of via een samenwerkingsovereenkomst in één team onder gemeentelijke aansturing.

- **Toegang en besluitvorming:** mandaat nodig aan niet-ondergeschikten; vraagt een zorgvuldig mandaatbesluit en instemming van werkgevers.
- **Bekostiging:** detacheringsvergoedingen of deelbudgetten per partner; in de praktijk vaak een lappendeken.
- **Sterk:** brengt bestaande expertise samen zonder organisaties te hoeven ontmantelen; behoudt de verbinding met de moederorganisaties en hun achterban; relatief snel te realiseren.
- **Zwak:** dubbele loyaliteit van professionals, onduidelijk werkgeverschap, btw op detachering, verschillende cao's en registratiesystemen naast elkaar, en een kwetsbare kwaliteitslijn. Bij spanning trekken moederorganisaties hun mensen terug.
- **Passend bij:** gemeenten met sterke, gewortelde partners en een groeimodel; vaak een tussenfase op weg naar variant C of D.

7.3 Variant C — Zelfstandige uitvoeringsorganisatie

Een aparte stichting voert het lokale team uit, met eigen personeel en eigen bestuur, gefinancierd door de gemeente via subsidie. Vaak ontstaan uit een fusie of doorontwikkeling van de bestaande welzijnsorganisatie.

- **Toegang en besluitvorming:** mandaat aan functionarissen van de stichting; besluiten namens het college. Vaak worden afwijzingen buiten het mandaat gehouden.
- **Bekostiging:** meerjarige subsidie met lumpsum of populatiebekostiging.
- **Sterk:** eenduidig werkgeverschap, één kwaliteitssysteem, herkenbaar voor inwoners, professionele ruimte en aantrekkelijk werkgeverschap in de zorg- of welzijns-cao. Rolzuiverheid tussen gemeente (opdrachtgever, bestuursorgaan, toezichthouder) en uitvoerder.
- **Zwak:** afstand tot de gemeente kan sturingsverlies opleveren; risico op verzelfstandiging van de agenda; bij één dominante uitvoerder ontstaat afhankelijkheid die lastig te doorbreken is. Vraagt om stevig opdrachtgeverschap dat gemeenten niet altijd in huis hebben.
- **Passend bij:** gemeenten met voldoende schaal (grofweg vanaf 30.000 tot 40.000 inwoners of in regionaal verband) die willen investeren in een duurzame uitvoeringspartner.

7.4 Variant D — Hoofdaannemerschap

De gemeente contracteert of subsidieert één partij die verantwoordelijk is voor de volledige basishulp en daarbij zelf onderaannemers inschakelt.

- **Toegang en besluitvorming:** mandaat aan de hoofdaannemer, met de vraag of ondermandaat aan onderaannemers wenselijk is. Meestal niet.
- **Bekostiging:** lumpsum of taakgericht budget aan de hoofdaannemer, die zelf de onderaannemers bekostigt.
- **Sterk:** één aanspreekpunt, lage administratieve last voor de gemeente, duidelijke resultaatverantwoordelijkheid, en de hoofdaannemer heeft een direct belang bij substitutie.
- **Zwak:** sterke afhankelijkheid van één partij en een hoge overstapdrempel; risico dat de hoofdaannemer zijn eigen aanbod bevoordeelt; beperkte transparantie naar de onderlaag; aanbestedingsrechtelijk vraagt dit een zorgvuldige procedure.
- **Passend bij:** gemeenten die weinig uitvoeringscapaciteit hebben en bewust kiezen voor resultaatsturing op afstand — mits zij de contractuele waarborgen goed regelen.

7.5 Variant E — Publiekrechtelijke samenwerkingsorganisatie

Meerdere gemeenten brengen de uitvoering onder in een gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld een bedrijfsvoeringsorganisatie. Het lokale team is dan onderdeel van een publiekrechtelijke organisatie van de deelnemende gemeenten samen.

- **Toegang en besluitvorming:** bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd of gemandateerd aan de GR; de publiekrechtelijke lijn blijft zuiver.

- **Bekostiging:** inwonerbijdrage van de deelnemende gemeenten volgens een verdeelsleutel; quasi-inbesteding maakt aanbesteding overbodig, mits aan de toezichtcriteria wordt voldaan.
- **Sterk:** schaalvoordeel bij kleine gemeenten, uniforme werkwijze en kwaliteit, robuustheid bij personele krapte, en geen aanbestedingsvraagstuk. Sluit aan op de regionale samenwerkingsverplichting uit de Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.
- **Zwak:** democratische legitimatie op afstand; lokale couleur locale kan verdwijnen; besluitvorming is traag omdat alle raden mee moeten; uittreden is complex en kostbaar. Een GR is een zwaar instrument dat pas rendeert bij een meerjarige, stabiele opdracht.
- **Passend bij:** regio's van kleinere gemeenten die al regionaal inkopen en waar de uitvoeringscapaciteit per gemeente te dun is. Overweeg dan wel de scheiding tussen de regionale bedrijfsvoering (inkoop, contractmanagement, backoffice) en de lokale uitvoering van basishulp — die twee hoeven niet in dezelfde entiteit.

7.6 Vergelijking

Criterium	A Eigen dienst	B Netwerk	C Stichting	D Hoofd-aannemer	E GR
Directe sturing gemeente	Zeër hoog	Hoog	Middel	Laag	Middel
Rolzuiverheid	Laag	Laag	Hoog	Hoog	Middel
Eenduidig werkgeverschap	Hoog	Laag	Hoog	Middel	Hoog
Aanbestedingsrisico	Geen	Middel	Laag bij subsidie	Hoog	Geen
Snelheid van realisatie	Middel	Hoog	Laag	Middel	Zeër laag
Robuustheid bij krapte	Middel	Laag	Hoog	Hoog	Hoog
Aantrekkelijk werkgeverschap	Middel	Middel	Hoog	Hoog	Middel
Omkeerbaarheid	Hoog	Hoog	Middel	Laag	Zeër laag
Minimale schaal	Vanaf 25.000 inw.	Alle	Vanaf 30–40.000	Vanaf 40.000	Regionaal

Tabel 9 — Vergelijking van de vijf varianten op negen criteria.

7.7 Mengvormen en groeipaden

In de praktijk zijn zuivere varianten zeldzaam. Drie veelvoorkomende combinaties:

- **Gesplitste variant** — de besluitvormings- en toegangsfunctie blijft bij de gemeente (variant A voor dat deel), de hulpverlening ligt bij een stichting (variant C). Dit lost de rollenspanning op, maar introduceert



een overdrachtsmoment dat de laagdrempeligheid ondermijnt. Alleen doen als de overdracht zeer licht is georganiseerd.

- **Regionaal-lokaal** — inkoop, contractmanagement en backoffice regionaal in een GR (variant E), uitvoering van basishulp lokaal per gemeente (variant A, C of D). Dit is voor regio's van kleinere gemeenten vaak de meest werkbare vorm.
- **Groeipad** — start als netwerkteam (B) om te leren wat werkt, en verzelfstandig na twee tot drie jaar naar C of E. Spreek het groeipad vooraf uit, inclusief het evaluatiemoment en de criteria — anders wordt de tussenfase de eindfase.

8. Afwegingskader

Tien vragen die de variantkeuze in de praktijk bepalen. Beantwoord ze in deze volgorde; de eerste vier zijn richtinggevend.

1. Wat rekenen wij tot basishulp? Zolang het functiepakket niet vastligt, is de variantdiscussie een organisatievraag zonder inhoud.
2. Willen wij dat het lokale team zelf hulp verleent, of blijft het een toegangsteam? Dit is de kernkeuze en heeft de grootste consequenties voor formatie, deskundigheid en bekostiging.
3. Welke voorzieningen merken wij in de verordening aan als vrij toegankelijk? Dit bepaalt het beschikkingsvolume en daarmee de administratieve last.
4. Welke schaal is passend — lokaal, subregionaal of regionaal? Kleine gemeenten kunnen zelfstandig geen robuust team met alle vereiste deskundigheid dragen.
5. Welke partijen zijn er al, en hoe sterk zijn zij? Een goed functionerende welzijnsorganisatie is een argument voor variant C; een versnipperd veld voor A of E.
6. Hoeveel directe sturing willen wij, en hebben wij het opdrachtgeverschap om sturing op afstand waar te maken?
7. Wat kunnen wij dragen aan risico? Een lumpsum verlegt het volumerisico naar de uitvoerder — alleen verantwoord bij een reële begroting en een vangnet.
8. Hoe is de arbeidsmarktsituatie? Bij krapte wegen aantrekkelijk werkgeverschap en cao-positie zwaar.
9. Wat is de bestuurlijke en politieke context? Een GR vraagt vijf jaar bestuurlijke rust; die is er niet altijd.
10. Hoe omkeerbaar moet de keuze zijn? Hoe groter de onzekerheid over de wetgeving en de financiële kaders, hoe hoger de waarde van omkeerbaarheid.

VUISTREGEL

Kies de lichtste vorm die de opgave aankan. Een gemeenschappelijke regeling voor iets wat met een meerjarige subsidie kan, kost drie jaar doorlooptijd en levert zelden meer op dan wat een goed geformuleerde opdracht ook had gebracht. Omgekeerd: een netwerkteam zonder eenduidig werkgeverschap houdt het bij oplopende druk zelden vol.

9. Implementatie

9.1 Randvoorwaarden

Zeven voorwaarden bepalen of basishulp in de praktijk werkt. Ze zijn geen van alle optioneel.

1. Deskundigheid in het team. SKJ- of BIG-geregistreerde professionals, een gedragswetenschapper met een onafhankelijke positie, en aantoonbare kennis van veiligheid, jeugd-ggz, licht verstandelijke beperking, schulden en echtscheidingsproblematiek.
2. Reëel mandaat. Professionals moeten kunnen besluiten zonder een keten van interne akkoorden.
3. Bekostiging die niet op productie stuurt. Zie hoofdstuk 6.
4. Afspraken met de bovenkant. Consultatie zonder overdracht, gezamenlijke op- en afschaling, en een prikkel voor specialistische aanbieders om mee te denken in plaats van over te nemen.
5. Aansluiting op onderwijs en huisarts. Deze twee verwijroutines bepalen een groot deel van de instroom en staan buiten de gemeentelijke sturing.
6. Registratie en informatiepositie. Eén systeem, eenduidige definities, en zicht op de stromen tussen de lagen. Zonder dit is monitoring onmogelijk en substitutie onaantoonbaar.
7. Tijd. Twee tot drie jaar voor opbouw, met een ontwikkelbudget dat losstaat van de reguliere exploitatie.

9.2 Stappenplan

Fase	Wat	Doorlooptijd
1. Beeldvorming	Analyse van huidige instroom, verwijroutines, kosten per laag en knelpunten. Gesprekken met partners, professionals en inwoners. Nulmeting vaststellen.	2–3 maanden
2. Inhoudelijke afbakening	Vaststellen van het functiepakket basishulp, de grenzen naar boven en beneden, en de opschalingsafspraken. Bestuurlijk richtinggevend besluit.	2–3 maanden
3. Juridische en financiële uitwerking	Aanpassing van verordening en nadere regels, mandaatbesluit, keuze subsidie of opdracht, bekostigingsmodel en begroting. Raadsbesluit.	4–6 maanden
4. Inrichting	Variantkeuze uitvoeren: organisatie inrichten, personeel plaatsen of werven, registratiesysteem, kwaliteitssysteem, werkafspraken met partners.	6–12 maanden
5. Uitvoering en bijstelling	Start, monitoring op de afgesproken indicatoren, halfjaarlijkse reflectie, bijstelling van functiepakket en budget na jaar één en jaar twee.	Doorlopend

Tabel 10 — Stappenplan. Bij variant E komt hier de vorming van de gemeenschappelijke regeling bij, met een doorlooptijd van twaalf tot achttien maanden voor zienswijzen en raadsbesluiten.

9.3 Risico's en beheersing

Risico	Beheersmaatregel
Basishulp groeit ongecontroleerd; de formatie loopt op zonder dat de specialistische inzet daalt	Harde afbakening van het functiepakket, expliciete normaliseringsopdracht, maandelijkse monitoring van instroom en doorverwijzing, jaarlijkse herijking
Juridische kwetsbaarheid: besluiten sneuvelen bij bezwaar of beroep	Verordening op orde, mandaat expliciet, dossiervoering conform het CRvB-stappenplan, periodieke steekproef op de motivering van besluiten
Rechtsbescherming komt in het gedrang bij beschikkingsluw werken	De zes waarborgen uit paragraaf 4.4; monitor het gebruik van cliëntondersteuning en het aantal formele aanvragen
Personeel is niet te werven of te behouden	Aantrekkelijke cao-positie, supervisie en opleidingsbudget, beheersbare caseload, en een variantkeuze die het werkgeverschap eenduidig maakt
Partners trekken zich terug of houden hun eigen agenda aan	Meerjarige afspraken, gedeeld belang in de bekostiging, gezamenlijke ontwikkelagenda, bestuurlijk overleg met mandaat
Wachttijden ontstaan alsnog bij basishulp	Flexibele schil in het budget, expliciete maximale reactietermijn in de opdracht, escalatieafpraak bij overschrijding
Wetswijziging maakt de gekozen inrichting achterhaald	Kies de omkeerbaarste passende variant; leg de inhoud vast in nadere regels in plaats van in de verordening; evaluatiemoment na twee jaar

Tabel 11 — Belangrijkste risico's en beheersmaatregelen.



10. Tot slot

Basishulp is geen bezuinigingsinstrument dat zichzelf terugverdient, maar een herinrichting van waar hulp wordt geboden en door wie. De financiële potentie is er, maar zij ontstaat alleen als de randvoorwaarden op orde zijn: deskundigheid, mandaat, een bekostiging die niet op productie stuurt, en sluitende afspraken met de specialistische laag.

De juridische kern is bovendien eenvoudiger dan het debat suggereert. De discussie over beschikkingsvrij werken is grotendeels een schijndiscussie: de vraag is niet of je een verplichte beschikking kunt weglaten — dat kan niet — maar hoeveel je in de verordening als vrij toegankelijk aanmerkt. Die bevoegdheid heeft de gemeenteraad sinds 2015, en zij wordt in de praktijk opvallend weinig benut.

De keuze voor een variant is uiteindelijk minder bepalend dan de kwaliteit van het opdrachtgeverschap. Een middelmatige variant met scherp opdrachtgeverschap presteert beter dan de ideale variant met een gemeente die na de inrichtingsbeslissing achteroverleunt.

Met vriendelijke groet,

Jos Struik

Strategisch Advies Sociaal Domein

Bijlage A — Bronnen en verdieping

Landelijke kaders

- Hervormingsagenda Jeugd 2023–2028 — afspraken over stevige lokale teams, reikwijdte en toegang.
- Convenant Stevige Lokale Teams en de werkpakketten Stevige Lokale Teams (VNG, ondersteuningslijn Stevige Lokale Teams / OZJ).
- Richtinggevend Kader Toegang sociaal domein (VNG) en het bijbehorende Verkenninginstrument Toegang (VIT).
- Kwaliteitskader Werken aan Veiligheid voor lokale (wijk)teams en gemeenten (VNG), met zelfscan en routekaart.
- Verkenning (financiële) potentie van stevige lokale teams (KPMG en Verwey-Jonker Instituut, in opdracht van VWS en VNG).
- Basisfuncties voor lokale teams en de handreiking vakbekwaamheid (NJI / voor Jeugd & Gezin).

Wet- en regelgeving

- Jeugdwet, in het bijzonder artikel 2.9 (verordening: overige en individuele voorzieningen) en de deskundigheidseisen in het Besluit Jeugdwet.
- Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, in het bijzonder de bepalingen over algemene voorzieningen en de onderzoeksprocedure.
- Algemene wet bestuursrecht, artikel 1:3 (besluitbegrip), titel 4.2 (subsidies) en afdeling 10.1.1 (mandaat).
- Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg, in werking per 1 januari 2026.
- Wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet — internetconsultatie voorjaar 2026; volg de voortgang.
- Wetsvoorstel Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) — vertraagd traject.

Standpunten en jurisprudentie

- Brief van het ministerie van VWS van februari 2024 in reactie op het verzoek tot vernietiging van de Verordening Jeugdhulp Maassluis 2023 — bevestigt dat beschikkingsvrij werken in strijd is met de Awb.
- Rapport Kinderen en ouders met recht goed beschermd (Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid, januari 2024).
- Handreiking Aan de slag met rechtsbescherming (Divosa).
- Advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming over het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet (april 2026) en de consultatiereacties van VNG en Jeugdzorg Nederland.
- CRvB-jurisprudentie over het stappenplan en over eigen kracht als afwegingsfactor — onder meer ECLI:NL:CRVB:2017:1477 en ECLI:NL:CRVB:2025:1390.

Bijlage B — Checklist verordening, mandaat en opdracht

Verordening

- Zijn de overige of algemene voorzieningen benoemd, inclusief de functies van basishulp?
- Is per voorziening omschreven wat zij inhoudt en voor wie zij bedoeld is?
- Staat expliciet dat deze voorzieningen rechtstreeks toegankelijk zijn zonder aanvraag?
- Is de procedure voor individuele voorzieningen volledig beschreven, zonder uitzonderingsclausule op de beschikkingsplicht?
- Is er een delegatiebepaling voor nadere regels over de inhoud van voorzieningen?
- Zijn de deskundigheidseisen bij toeleiding vastgelegd?
- Is de verwijroute via huisarts, jeugdarts en medisch specialist beschreven, inclusief afstemming?
- Zijn cliëntondersteuning, klachtrecht en vertrouwenspersoon geregeld en vindbaar?

Mandaatbesluit

- Welke bevoegdheden worden gemandateerd, en welke uitdrukkelijk niet (bijvoorbeeld afwijzingen)?
- Aan welke functie — niet aan welke persoon — wordt gemandateerd?
- Is instemming van de gemandateerde en diens werkgever verkregen bij mandaat aan niet-ondergeschikten?
- Is ondermandaat toegestaan, en zo ja onder welke voorwaarden?
- Zijn er beperkingen naar bedrag, duur of zwaarte van de voorziening?
- Is vastgelegd hoe besluiten worden ondertekend en dat zij kenbaar namens het college worden genomen?
- Is geregeld wie bezwaar en beroep afhandelt, en is daarvoor capaciteit belegd?
- Is een vierogenprincipe of gedragswetenschappelijke toets georganiseerd?

Opdracht of subsidiebeschikking

- Is het functiepakket basishulp concreet beschreven?
- Zijn maximale reactie- en doorlooptijden vastgelegd?
- Is de bekostigingsvorm expliciet, inclusief indexatie en looptijd?
- Is de risicoverdeling geregeld — bandbreedte, verrekening, reserveringsruimte?
- Zijn de monitoringindicatoren beperkt in aantal en gericht op leren?
- Zijn de op- en afschalingsafspraken met specialistische aanbieders onderdeel van de opdracht?
- Is een ontwikkelbudget opgenomen, losstaand van de exploitatie?
- Is een evaluatiemoment en een exitregeling vastgelegd?



Verantwoording en disclaimer

Aard van dit document

Dit document is geschreven door Jos Struik, Strategisch Advies Sociaal Domein, om kennis en ervaring uit de praktijk van het sociaal domein te delen. Het is niet opgesteld voor een specifieke opdrachtgever en bevat geen advies over een concrete situatie. Het is bedoeld als hulpmiddel bij nadenken en afwegen, niet als voorschrift en niet als vervanging van een eigen analyse.

Bronnen en actualiteit

De inhoud berust op openbare bronnen, vakliteratuur en eigen praktijkervaring. Wet- en regelgeving, landelijke kaders, jurisprudentie en regionale afspraken in het sociaal domein wijzigen regelmatig; de houdbaarheid van uitspraken is daarom beperkt tot de op het voorblad genoemde datum. Feitelijke gegevens zijn waar mogelijk geverifieerd, maar niet integraal getoetst op juistheid en volledigheid. Controleer de actualiteit voordat dit document als basis voor besluitvorming wordt gebruikt.

Geen juridisch, fiscaal of financieel advies

Waar juridische, aanbestedingsrechtelijke, fiscale, arbeidsrechtelijke of financiële aspecten worden benoemd, gebeurt dat vanuit een bestuurlijk-inhoudelijk perspectief. Deze passages vervangen geen advies van een advocaat, aanbestedingsjurist, accountant of fiscalist. Voor besluiten met juridische of financiële gevolgen is toetsing door een ter zake deskundige noodzakelijk.

Eigen afweging en aansprakelijkheid

Wie dit document gebruikt, blijft zelf verantwoordelijk voor de eigen analyse, besluitvorming en uitvoering, en voor de weging van omstandigheden die hier niet zijn meegenomen. Aan dit document kunnen geen rechten worden ontleend. Aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit het gebruik ervan is uitgesloten, behoudens opzet of bewuste roekeloosheid.

Voorbeelden en herleidbaarheid

Waar praktijkvoorbeelden, casuïstiek of cijfers zijn opgenomen, zijn deze zo bewerkt dat zij niet herleidbaar zijn tot individuele personen of organisaties. Beschrijvingen zijn bedoeld als illustratie van een mechanisme en niet als oordeel over een specifieke praktijk. Wordt onbedoeld herleidbare informatie aangetroffen, dan wordt het document op eerste verzoek aangepast.

Gebruik en verspreiding

Dit document mag vrij worden gedeeld en gebruikt, geheel of gedeeltelijk, ook in eigen stukken en presentaties. Bronvermelding wordt op prijs gesteld. Reacties, aanvullingen en correcties zijn welkom; ze maken een volgende versie beter.