



KokxDeVoogd

De staat van morgen. Start vandaag.

Meta-analyse Jeugdhulp

Een onderzoek naar het dossier van de NVRR:
44 rekenkamerrapporten Jeugdhulp

14 december 2022

Onderzoek uitgevoerd door:
KokxDeVoogd b.v.
dr. V. Eiff
H. Koper, MSc.
N. de Blaay, MSc.
dr. B. Broekema
S. van der Meer, MSc.

In opdracht van: NVRN
De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en
Rekenkamercommissies (NVRN)

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5	3.7	Informatievoorziening: sturing, kaderstelling, controle.....	15
1.1 Aanleiding	5	3.8	Organisatie	15
1.2 Onderzoeksvraag	5	3.8.1	Transformatie	15
1.3 Aanpak	5	3.8.2	Organisatie en gemeentelijke rol binnen het netwerk.....	16
1.4 Voorbehoud	6	3.8.3	Jeugd- en Gezinscoaches.....	16
1.5 Leeswijzer.....	6	3.8.4	Wachlijstproblematiek en kostenbeheersing	16
2. Decentralisatie Jeugdhulp: een korte introductie	7	3.9	Toegang	17
2.1 Wat is jeugdhulp?	7	3.9.1	Organisatie van de toegang.....	17
2.2 Doelstellingen	7	3.9.2	Preventie en (vroeg)signalering	17
2.3 Financiën	8	3.10	Praktijk.....	18
2.4 Gebruik van jeugdhulp in cijfers	8	3.10.1	Uitvoering Jeugdhulp.....	18
2.5 Evaluaties van de Jeugdzorg	9	3.10.2	Samenwerking	18
2.6 Nieuwe wetgeving	10	3.10.3	Betrokken organisaties.....	19
3. Bevindingen uit 44 Rekenkamerrapporten	11	3.10.4	Kwaliteit en kwantiteit van de hulpverlening.....	19
3.1 Beleidskaders jeugdhulp	11	3.11	Prestaties, resultaat effectiviteit & efficiëntie.....	19
3.1.1 Wet- en regelgeving.....	11	3.11.1	Prestaties.....	19
3.1.2 (Beleids)doelen	11	3.11.2	Effectiviteit en resultaat	20
3.2 Financiën: budget, begroting en jaarverslag, uitgaven, inkoop en aanbesteding.....	12	3.11.3	Efficiëntie.....	20
3.2.1 Kostenstijging en budgetsystematiek.....	12	3.12	Aanbevelingen uit metadossier Jeugdhulp	20
3.2.2 Verantwoording en positie raad	12	3.13	Conclusies op de hoofdthema's	21
3.2.3 Financiële risico's	13	4. Reflecties op de resultaten	23	
3.3 Sturing: sturende rol college.....	13	4.1	Inleiding	23
3.4 Kaderstelling: kaderstellende rol raad	13	4.2	Context van de rekenkameronderzoeken	23
3.5 Controle: controlerende rol gemeenteraad.....	14	4.2.1	Jaartal	23
3.6 Toezicht: monitoring, evaluatie en onderzoek	14	4.2.2	Stedelijke versus landelijke regio	24
3.6.1 Monitoring en evaluatie.....	14	4.3	Scope van rekenkameronderzoek: strategische versus operationele cyclus	25
3.6.2 Cliëntervaringsonderzoeken	15	4.4	Witte vlekken	26
		4.5	Resultaten in het licht van de actuele opgaven in het sociale domein.....	27

5. Aanbevelingen voor het jeugdhulpveld . 29

- 5.1 Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen 29
- 5.2 Raden, colleges en regionale samenwerkingsverbanden 29
- 5.3 Aanbieders jeugdhulp en inkooporganisaties 30
- 5.4 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 30

6. Aanbevelingen voor rekenkamers 32

- 6.1 Stel doel onderzoek vast 32
- 6.2 Organiseer startgesprekken 32
- 6.3 Bundel krachten op regionaal niveau 33
- 6.4 Oog voor de witte vlekken 33

7. Bronnenlijst 34

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De NVRR constateert dat veel van haar leden, mede als gevolg van decentralisatie van overheidsbeleid, dezelfde onderwerpen onderzoeken. Met metaonderzoeken wil zij bijdragen aan kennisuitwisseling en kennisdeling tussen de leden onderling. Ook wil zij bijdragen aan kennisuitwisseling met en tussen andere partijen, zoals de centrale overheid, de media en private partijen. Tot slot wil zij decentrale overheden zelf informeren over de aanpak van maatschappelijke vraagstukken die zich 'breed' op decentraal niveau afspelen.

Metaonderzoek, waarbij het principe opgang doet "het geheel is meer dan de som der delen", biedt onder meer de mogelijkheid om patronen te herkennen, overeenkomsten en verschillen in problematiek en aanpak te onderscheiden en zogeheten 'blinde' vlekken op te sporen. Bovenal wordt er 'power' gegenereerd; met het samenvoegen van afzonderlijke onderzoeken, conclusies en aanbevelingen is sprake van sterkere bewijsvoering en overtuigingskracht. De NVRR wil zich daarmee ook laten zien als een kennisinstituut. Het Ministerie van BZK herkent het belang van dergelijke metaonderzoeken en heeft hiervoor subsidie aan de NVRR beschikbaar gesteld.

1.2 Onderzoeksvraag

De volgende hoofdvraag voor het meta-onderzoek Jeugdhulp is in overleg met de NVRR geformuleerd:

- *Welke inzichten bieden de 44 rekenkameronderzoeken in het metadossier Jeugdhulp over en voor het beleidsveld jeugdhulp?*

Om antwoord te geven op de hoofdvraag, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- *Welke inhoudelijke conclusies kunnen worden verbonden aan veelvoorkomende onderwerpen uit het metadossier Jeugdhulp?*
- *Welke onderwerpen worden in de 44 rekenkameronderzoeken weinig tot niet onderzocht, en welke conclusies kunnen daaruit worden getrokken?*
- *Wat betekenen deze bevindingen voor de gemeentelijke uitvoering en organisatie van jeugdhulp en voor het beleidsveld en kaderstelling door de raad?*
- *Wat betekenen deze bevindingen voor het landelijk beleid c.q. de systeemverantwoordelijken?*

1.3 Aanpak

Voor dit metaonderzoek is gebruik gemaakt van de voorbereidende werkzaamheden die de NVRR heeft uitgevoerd. De NVRR heeft de belangrijkste resultaten van 44 rekenkameronderzoeken reeds thematisch geordend, deze op haar website gepubliceerd en hierover al een eerste rapportage opgesteld (Baarda, 2022). Tevens heeft zij op 5 juli jl. hierover een lunchwebinar georganiseerd.

KokxDeVoogd heeft de thematisch geordende resultaten van de 44 rekenkameronderzoeken, zoals op de NVRR-website gepubliceerd, op een structurele manier geanalyseerd. Vervolgens hebben de individuele teamleden, ieder vanuit hun eigen expertise en ervaring, de uitkomsten bestudeerd. Dit heeft tot een eerste interne rapportage van bevindingen geleid op elk van de onderscheiden thema's. Vervolgens zijn de uitkomsten hiervan besproken in een gestructureerde dialoog in twee bijeenkomsten van het onderzoeksteam. De bevindingen hiervan zijn gebruikt om patronen te herkennen en conclusies te trekken. Naar aanleiding hiervan is voorliggende rapportage opgesteld.

1.4 Voorbehoud

Zoals vermeld is dit metaonderzoek gebaseerd op de voorbereidende werkzaamheden die door de NVRR zijn verricht: de resultaten van de 44 rekenkameronderzoeken zoals door de NVRR thematisch geordend en gepubliceerd. Deze gepubliceerde resultaten zullen naar onze verwachting de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen betreffen uit deze 44 onderzoeken. Wij hebben dit evenwel niet afzonderlijk onderzocht en geverifieerd. Dit voorbehoud moet in acht worden genomen bij lezing van ons rapport.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit een aantal delen. Na een korte introductie van het onderwerp 'decentralisatie jeugdhulp' wordt een feitenrelaas gepresenteerd op basis van de bevindingen van de 44 rekenkamerrapporten langs de lijn van de 14 onderwerpen die zijn onderscheiden in het metadossier. Het feitenrelaas sluit af met de belangrijkste bevindingen op hoofdlijnen. In het tweede deel van de rapportage worden deze belangrijkste bevindingen geduid met behulp van onze eigen reflectie hierop en aan de hand van recente publicaties en ontwikkelingen.

Het derde deel is vooruitkijkend; welke lessen leveren de resultaten op voor actoren in het jeugdveld?

In een slothoofdstuk zijn de aanknopingspunten opgenomen van dit metaonderzoek voor toekomstig onderzoek door Rekenkamers naar jeugdhulp.

2. Decentralisatie Jeugdhulp: een korte introductie

2.1 Wat is jeugdhulp?

Jeugdhulp valt onder het bredere begrip jeugdzorg. Jeugdzorg bestaat daarnaast uit jeugdbescherming en jeugdreclassering. Jeugdhulp is hulp aan jongeren (0 – 18 jaar) bij psychische problemen, verstandelijke beperking en opvoedproblemen. Deze hulp kan op meerdere manieren worden aangeboden zowel met verblijf als zonder.

2.2 Doelstellingen

In 2015 zijn drie verschillende decentralisaties doorgevoerd in het sociaal domein. Eén decentralisatie betreft de jeugdzorg. Op 1 januari 2015 zijn gemeenten primair verantwoordelijk geworden voor jeugdhulp. Daarbij ligt niet alleen de opgave bij de gemeente voor de uitvoering van de zorg, maar ook een extra opgave om de jeugdhulp te verbeteren en financieel duurzamer te maken. De gemeente heeft daarmee zowel een transitie als een transformatie doelstelling meegekregen van het Rijk. Om hieraan uitvoering te geven, is het noodzakelijk dat ingezet wordt op vroegsignalering, preventie en normaliseren van zelfredzaamheid. De ambitie was en is om hiermee intensievere en duurdere zorg te voorkomen (Rekenkamer Den Haag, 2014).

In het verlengde van deze ambitie en inzet is een doelstelling van alle drie de decentralisaties om zorg en ondersteuning integraal en met maatwerk vorm te geven. Met dit streven wordt getracht om hulp te bieden die past bij de behoeftes van de burger. Daarmee wordt beoogd betere en efficiëntere hulp te bieden.

Om te voldoen aan deze doelstellingen en ambities van de nieuwe Jeugdwet is het noodzakelijk dat gemeenten goede samenwerkingsrelaties opzetten op zowel lokaal niveau met partners in het veld als op regionaal niveau met partners in het veld en andere gemeenten. Daarbij dienen gemeenten in te zetten op samenwerking die een integrale blik ondersteunt (Jeugdwet, 2022).

Partners in het netwerk van jeugdhulp zijn zeer divers: van huis- en jeugdartsen, GGZ en scholen, en gespecialiseerde instellingen, tot rechters en justitiële jeugdinrichtingen. Deze partners dragen bij aan signalering en uitvoering van de aspecten van de Jeugdwet. De gemeenten hebben hierin een regietaak. Dat wil zeggen dat zij dienen te organiseren dat de Jeugdwet uitvoering krijgt op lokaal niveau en toegang richting jeugdhulp wordt ingericht. Ten behoeve hiervan dienen zij bijvoorbeeld jeugdhulp in te kopen bij gecertificeerde instellingen en specialisten (Baarda, 2022).

Hoewel gemeenten veel vrijheid hebben gekregen in de keuzes die ze maken met betrekking tot de realisering van jeugdhulp, zijn er wel kaders voor de transformatie te onderscheiden. In artikel 2.1 van de Jeugdwet (2022) staan de volgende punten genoemd als leidraad voor het vormen van beleid vanuit gemeenten:

- a) *“het voorkomen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;*
- b) *het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang;*
- c) *het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, opdat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te*

- dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen;*
- d) het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng;*
 - e) het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;*
 - f) integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek, en*
 - g) het tot stand brengen en uitvoeren van familiegroepsplannen en het verlenen van hulp op basis van familiegroepsplannen, ter uitvoering van artikel 4.1.2 en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen.”*

2.3 Financiën

Met de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 heeft het Rijk besloten tot een korting op het macrobudget voor jeugdzorg van €3,6 miljard met €120 miljoen in 2015 (3,5%), €300 miljoen in 2016 (8,5%) en €450 miljoen in 2017 en volgende jaren (VNG, 2013). In 2020 bleek uit onderzoek van AEF dat de kosten voor de gedecentraliseerde jeugdzorg meer dan 50% hoger lagen in 2019 dan het macrobudget van € 3,6 miljard. Bovendien werd geconstateerd dat de uitgaven bij ongewijzigd beleid nog verder stijgen (AEF, 2020).

Mede op grond van het onderzoek van AEF en het advies van een arbitragecommissie op basis van dit onderzoek (Commissie van Wijzen, 2021), hebben VNG en het Rijk bestuurlijke afspraken gemaakt over compensatie van de gemeentelijke tekorten:

een bedrag van € 1,314 miljard in 2022. Daarbij hebben het Rijk, de VNG en andere partijen zich in de zomer van 2021 gecommitteerd om gezamenlijk te komen tot een Hervormingsagenda voor de periode 2022 – 2028. *“Uit deze Hervormingsagenda volgt een combinatie van een set van maatregelen en een financieel kader waarmee een structureel houdbaarder jeugdstelsel wordt gerealiseerd”* (VNG, 2021).

Het verder ontwikkelen van deze Hervormingsagenda Jeugd heeft tijdelijk stilgelegen door een extra bezuiniging op Jeugdhulp van € 511 miljoen, maar is recentelijk herstart door een toezegging van het Rijk om zelf verantwoordelijk te zijn voor deze bezuiniging. Onderdeel van de Hervormingsagenda is, naast zeven inhoudelijke thema's, te werken aan interbestuurlijke en financiële verhoudingen en een meerjarig financieel kader (VNG, 2022).

2.4 Gebruik van jeugdhulp in cijfers

Er is een sterke toename in het gebruik van jeugdzorg in het algemeen en jeugdhulp specifiek sinds de decentralisatie. Waar in 2015 ongeveer 363.000 jongeren gebruik maakten van jeugdhulp, steeg dit naar ongeveer 431.000 in 2019 (CBS, 2020). In 2021 is dit aantal gestegen naar ongeveer 450.000 jeugdigen (CBS, 2021). De stijging van de jeugdhulp is voornamelijk zichtbaar in de groep die *“ambulante jeugdhulp op locatie van de aanbieder kregen”* (Ibid, 2021).

Daarnaast laten de data zien dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten en regio's in het gebruik van jeugdhulp. Sommige gemeenten hebben een disproportioneel aandeel in het aantal jongeren met jeugdhulp (bijvoorbeeld gemeente Weer en Nissewaard) (CBS, 2021b).

2.5 Evaluaties van de jeugdzorg

De eerste evaluatie van de Jeugdwet, drie jaar na inwerkingtreding van de decentralisatie van de jeugdzorg, laat zien dat de doelen (tijdig passende hulp, in onderlinge samenhang) nog niet zijn gerealiseerd (Friele, et al., 2018). De overgang naar betere en veilige zorg voor kwetsbare jongeren in een zo vroeg mogelijk stadium staat nog in de kinderschoenen. Uit de eerste evaluatie komen verschillende punten naar voren die aandacht dienen te krijgen. Ten eerste dient er aandacht te zijn voor het bereiken van kwetsbare gezinnen. Dat wil zeggen gezinnen die bestaan uit één ouder, een laag inkomen hebben of waar de ontwikkeling van het kind ernstig in het nauw komt. Deze gezinnen hebben een minder positieve ervaring met de Jeugdwet. De aanbeveling wordt gegeven om met gerichte aandacht en een aanpak te komen (Friele et al., 2018). Ten tweede dient de toegang tot jeugdhulp te worden verbeterd, zodat de hulpbehoevende weet waar hij terecht kan voor ondersteuning. In het verlengde dient te worden gewerkt aan vermindering van wachttijden om zo sneller passende zorg en ondersteuning te bieden. Ten derde dient de samenwerking met lokale partners, zoals huisartsen, te worden verbeterd om zo toeleiding tot jeugdhulp vloeiender en passender te laten lopen. Ten vierde dienen gemeenten meer in te zetten op een balans tussen vrijheid voor de professional en instaan voor effectiviteit in de geselecteerde voorzieningen (Friele et al., 2018).

In reactie hierop stelden Rijk, gemeenten, (hulp)aanbieders en cliëntenorganisaties het *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd* op (Rijksoverheid, 2018). Doel is de jeugdhulp merkbaar en meetbaar beter te maken langs zes inhoudelijke actielijnen:

“1. Betere toegang tot jeugdhulp voor kinderen en gezinnen;

- 2. Meer kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien;*
- 3. Alle kinderen de kans bieden zich optimaal te ontwikkelen;*
- 4. Kwetsbare jongeren beter op weg helpen zelfstandig te worden;*
- 5. Jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt;*
- 6. Investeren in vakmanschap van jeugdprofessionals.” (Ibid., 2018, p.6)*

Er is een transformatiebudget beschikbaar gesteld om vernieuwing van de jeugdhulp te ondersteunen. De voortgang wordt in beeld gebracht via onder meer CBS Beleidsinformatie (Landelijke Jeugdmonitor) en de gemeentelijke monitor Sociaal Domein (VNG).

Vijf jaar na de decentralisaties in het Sociaal Domein naar de gemeenten constateert het SCP in 2020 het volgende (Kromhout, Echtelt & Feijten, 2020):

- De meeste gemeenten hebben laagdrempelige toegang tot zorg en ondersteuning georganiseerd in wijkteams. Daarbij is met name toegang tot Wmo goed georganiseerd, maar steeds vaker zijn er ook aparte wijkteams voor jeugd. Toch lukt het regelmatig niet om op tijd jeugdhulp aan te bieden. Dit lijkt te maken te hebben met onder andere wachtlijsten.
- Er is sprake van een stijgend gebruik van individuele voorzieningen in jeugdhulp. Dit lijkt te suggereren dat algemene voorzieningen niet voldoende bieden of gebruikt worden. In het verlengde wordt er ook geen verschuiving gezien richting lichtere individuele jeugdhulp.
- De overgang van jeugdwet naar de andere twee terreinen van het sociaal domein komt nog niet voldoende van de grond.

- Samenwerking tussen partijen, waaronder gemeenten en zorgaanbieders is toegenomen, maar de specialistische jeugdhulp lijkt in kleinere gemeenten moeilijk te organiseren. Dit is op te vangen door intergemeentelijke samenwerking, maar dit komt moeizaam van de grond.
- Door de decentralisatie verschillen voorzieningen voor jeugdhulp tussen gemeenten. De handelingsvrijheid van de hulprofessionals is toegenomen, maar tegelijkertijd beperkt door administratieve procedures. Innovatie en vernieuwing van werkwijzen is nog onvoldoende van de grond gekomen, onder meer doordat aanbieders voor korte termijnen zijn gecontracteerd.
- Omdat gegevens over jeugdigen met problemen, maar zonder jeugdhulp, ontbreken, is onduidelijk of de jeugdhulp de doelgroep in voldoende mate bereikt.
- De decentralisatie heeft de uitvoering van jeugdhulp niet eenvoudiger gemaakt. De verwachte besparingen in de jeugdhulp blijven tot nu toe uit, waardoor gemeenten nu structurele tekorten hebben.

Concreet betekent dit dat gemeenten verplicht worden om in de regio samen te werken op basis van een regiovisie. De regionale samenwerking krijgt de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Vanuit deze gemeenschappelijke regeling dienen gemeente de benodigde hulp met aanbieders te organiseren.

2.6 Nieuwe wetgeving

Momenteel is een wetsvoorstel in voorbereiding voor verbetering van de beschikbaarheid van jeugdhulp en jeugdzorg (Rijksoverheid, 2021). Doel is het *“versterken van opdrachtgeverschap van gemeenten door regionale samenwerking, versterken van de toegang tot jeugdhulp, versterken van het opdrachtnemerschap en goed bestuur van aanbieders, en het versterken van inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen”* (Rijksoverheid, 2020). Door in de Jeugdwet samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau te verplichten kan die beschikbaarheid worden verbeterd.

3. Bevindingen uit 44 Rekenkamerrapporten

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit de 44 geanalyseerde rekenkamerrapporten over jeugdhulp. Deze bevindingen zijn gestructureerd langs de 14 hoofdonderwerpen die in het metadossier jeugdhulp zijn onderscheiden.

Belangrijk is om op te merken dat een analyse langs deze 14 thematische lijnen de nuances in de resultaten van de oorspronkelijke rekenkamerrapporten deels tenietdoet. De resultaten in één rapport zijn vaak genuanceerder: zaken zijn niet 'louter' positief of 'louter' negatief. Vaak wordt geconcludeerd dat al veel goed gaat, maar het op onderdelen nog beter kan. Of dat de opzet en inrichting in de basis op orde is, maar dat in de uitvoering en verantwoording nog veel kan worden verbeterd. In de analyse trachten we zoveel mogelijk recht te doen aan de belangrijkste nuanceringen die in het metadossier van de 44 afzonderlijke rapporten over de 14 verschillende thema's zijn opgenomen. Het opnemen van alle nuanceringen zou evenwel tot een onleesbaar rapport leiden.

3.1 Beleidskaders jeugdhulp

3.1.1 Wet- en regelgeving

Alle 44 rekenkameronderzoeken zijn uitgevoerd in het licht van de decentralisatie van de jeugdzorg. Hiervan halen vier onderzoeken actief het onderwerp wet- en regelgeving aan. Het gaat daarbij met name om de vraag hoe de uitvoering van de lokale jeugdhulp bijdraagt aan het behalen van de doelen die als uitgangspunt zijn meegegeven met de transitie van de jeugdhulp in 2015. Van de uitgangspunten die zijn meegegeven,

worden de volgende onderzocht en beoordeeld: preventieve zorg en vroegsignalering, het stimuleren van eigen kracht, en het demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren.

3.1.2 (Beleids)doelen

Van de 44 onderzochte rapporten gaan 29 rapporten dieper in op de (beleids)doelen van de lokale jeugdhulp. Uit deze rapporten blijkt dat er een onderscheid bestaat tussen gemeenten die doelen en visies van jeugdhulp wel duidelijk hebben geformuleerd en gemeenten waarbij dat niet het geval is.

Van de gemeenten waar de doelen voor jeugdhulp niet duidelijk zijn geformuleerd, geven drie rekenkamers aan dat er geen actueel of nieuw beleidsplan voor jeugdhulp is vastgesteld. Ook wordt jeugdhulp niet gezien als een afgebakend beleidsterrein waarbij een integrale aanpak voorop staat. Een integrale visie kan leiden tot een 'doelenjungle': in plaats van één visie- of kaderdocument, raken doelen verspreid over programma's, documenten en begrotingen. Sturen op doelen wordt daarmee bijna onmogelijk.

Voor gemeenten waar wel doelen zijn geformuleerd voor jeugdhulp, geven de rekenkamers aan dat deze vaak breed geformuleerd en weinig geconcretiseerd zijn. Dit uit zich op twee manieren: 1) beleidsdoelen zijn niet altijd consistent tussen documenten; zo wijken de beleidsdoelen in kaders en visies af van de beleidsdoelen waarover in de begroting wordt gerapporteerd en 2) beleidsdoelen zijn niet of onvoldoende SMART geformuleerd. Dit laatste vormt een rode draad in veel rapporten. Beleidsdoelen zijn niet geconcretiseerd en er zijn geen meetindicatoren verbonden aan de doelen. Hierdoor is het monitoren van de doelen in veel gevallen niet mogelijk, en is (bij)sturing van de

doelen een uitdaging. Wanneer er wel sprake is van meetbare doelen, richten deze zich voornamelijk op de financiën en budgetten voor jeugdhulp en niet op maatschappelijk effecten.

Tot slot gaan de rekenkamers bij het thema ‘beleidsdoelen’ in op regionalisering van de jeugdhulp. Wanneer doelen op regionaal niveau worden ontwikkeld, vindt de vertaling naar het lokale niveau vaak niet plaats. Een voorbeeld hiervan is een samenwerkingsovereenkomst van een gemeente met zijn buurgemeente gericht op uniformiteit van beleid in beide gemeenten. Er zijn echter ook bepalingen opgenomen om eigen gemeentelijk beleidskeuzes mogelijk te maken. In de praktijk heeft de betreffende gemeente geen gebruik gemaakt van de ruimte om eigen beleid voor jeugdhulp op te stellen. Opmerkelijk is dat in deze gemeente in de uitvoering wel degelijk eigen gemeentelijke accenten zijn gelegd: een eigen aanpak van zorgmijding, (extra) vrijheden voor zorgprofessionals (zoals coaches bij Centra voor Jeugd en Gezin) en de samenwerking met ketenpartners (scholen en huisartsen), maar dit is dus niet gereflecteerd in beleid.

3.2 Financiën: budget, begroting en jaarverslag, uitgaven, inkoop en aanbesteding

3.2.1 Kostenstijging en budgetsystematiek

In 28 rekenkameronderzoeken komt het thema financiën aan bod. De rode draad in de bevindingen van deze rapporten is dat gemeenten weinig grip hebben op de financiële aangelegenheden rond de uitvoering van de jeugdhulp.

Veruit de meest onderzoeken beschrijven dat er in de onderzochte gemeenten sprake is van een kostenstijging en/of een uitgavenoverschrijding. Drie rekenkamers geven daarbij aan dat maatregelen om kosten te beheersen slecht zijn onderbouwd. Eén rekenkamer concludeert dat de onderbouwing in zijn geheel ontbreekt. Omdat de verwachting is dat de komende jaren de kosten toenemen - vanwege afnemende rijksbijdrage, prijsstijgingen en verwachte autonome toename van vraag naar specialistische zorg - is dit een veel voorkomend onderwerp.

Deze kostenstijging wordt in de gemeenten zelf vaak toegerekend aan de budgetsystematiek en de wijze waarop zorg wordt ingekocht. Zo stellen twee rekenkamers dat de open house-constructie leidt tot een gemankeerde estafette van aanbieders en daarom weinig sturing op financiën mogelijk is.¹ Eén rekenkamer is van mening dat een openeinde financiering financiële sturing onmogelijk maakt. Vier rekenkamers concluderen dat het systeem van resultaatfinanciering ook beperkte financiële sturing mogelijk maakt, doordat er “ongewenste onderhandelingsituaties” ontstaan tussen medewerkers van Centra voor Jeugd en Gezin en zorgaanbieders, omdat Centra voor Jeugd en Gezin zowel de juiste zorg dienen te verzorgen als dienen te onderhandelen over budget. Bovendien is sprake van een toename van administratieve lasten.

3.2.2 Verantwoording en positie raad

De verantwoording over budgetten voor jeugdhulp en de informatiepositie van de raad hierin is een tweede onderwerp van financiële aard dat in veel rekenkameronderzoeken aan bod komt; 16 rekenkamers gaan hierop in. De voornaamste

¹ Gemeenten hanteren verschillende systemen voor het inkopen van jeugdhulp: inbesteden (taken zelf doen), aanbesteden, subsidie of open house. Bij een open-house constructie stelt de gemeente slechts

minimumeisen aan zorgaanbieders. Cliënten maken zelf een keuze uit de toegelaten aanbieders. Zie: www.piano.nl.

bevinding daarbij is dat zowel de onderbouwing van als de verantwoording over de budgetten in begrotingen en jaarverslagen tekort schieten.

Zes rekenkamers stellen vast dat de verantwoording over het budget voor jeugdhulp niet aansluit bij de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Dit komt op twee manieren tot uitdrukking. In de eerste plaats sluit de inhoud van de verantwoording wel aan op de informatiebehoefte, maar komt informatie te laat waardoor de raad sturingsmogelijkheden mist. In de tweede plaats is de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie onvoldoende, als gevolg van onvolledige verantwoordingsrapportages van aanbieders of rapportages die alleen ingaan op afwijkingen ten opzichte van de begroting.

De afwezigheid van (SMART) beleidsdoelstellingen wordt als belangrijkste oorzaak van gezien van tekortkomingen in de (financiële) sturing en verantwoording en de daarbij behorende informatie. Doelen van het jeugdbeleid zijn vaak niet of onvoldoende geconcretiseerd en er zijn geen meetindicatoren aan verbonden. Dit maakt de verantwoording over de financiën en budgetten voor de jeugdhulp op basis van indicatoren niet goed mogelijk.

3.2.3 Financiële risico's

Hoe gemeenten omgaan met financiële risico's en het weerstandsvermogen in relatie tot de jeugdhulp komt in twee rekenkameronderzoeken aan de orde. In één geval wordt het weerstandsvermogen als voldoende beoordeeld en zijn financiële risico's beheersbaar gebleven, ondanks dat deze onvoldoende zichtbaar zijn. In een ander geval constateert de rekenkamer dat de gemeente weinig aandacht heeft voor

onderbouwing van risico's in de begroting en in het jaarverslag.

3.3 Sturing: sturende rol college

Uit het metadossier blijkt dat 27 rekenkamers rapporteren over de sturende rol van het college op de jeugdhulp. Onze analyse is dat het hier niet alleen de sturende rol van het college betreft, maar ook die van de gemeente als geheel (bestuurlijk en ambtelijk) en de raad. In totaal gaan zes rekenkamers nader in op de sturende rol van het college binnen regionale beleidsontwikkeling. De bevindingen zijn daarbij overwegend positief: raadsleden van regiegemeenten zijn positief over de rol die het college inneemt in de regionale beleidsontwikkeling. Raadsleden uit niet-regiegemeenten hebben vertrouwen in hun collegeleden dat zij 'juist' handelen bij de regionale beleidsontwikkeling. Daarnaast stelt één rekenkamer dat de samenwerking in de sub-regio zorgt voor slagkracht en sturing op de gemeenschappelijke regio.

3.4 Kaderstelling: kaderstellende rol raad

In 26 rekenkamerrapporten komt het thema kaderstelling aan de orde. Daarbij gaat het niet alleen over de kaderstellende rol van raad bij de jeugdhulp, maar ook om die van het college en de gemeente in algemene zin (bestuur en ambtelijke organisatie). Het begrip 'kaderstelling' is in de rapporten onlosmakelijk verbonden aan het stellen van doelen. De raad formuleert financiële en beleidsmatige kaders waarbinnen het college de jeugdhulp uitvoert. In 11 rekenkameronderzoeken wordt geconstateerd dat de raad onvoldoende handvatten en mogelijkheden krijgt én pakt om de kaderstellende rol goed in te vullen. Dit betreft niet alleen kaders voor beleidsontwikkeling, maar ook voor bijsturing op de uitvoering en financiële

kaders. Daarnaast concluderen vijf rekenkamers dat de rol van raden in het bijzonder in de regionale kaderstelling beperkt is. Waarbij de raden dus wel positief zijn over de sturende rol van het college in de regio.

Drie rekenkamers concluderen dat de raad wel beleidskader voor jeugdhulp heeft vastgesteld, maar dat deze vaak breed zijn gedefinieerd.

In drie rekenkameronderzoeken wordt geconstateerd dat de raad geen 'algemene' beleidskaders vaststelt, maar de focus legt op details en casuïstiek. In die gevallen reageert de raad op signalen van inwoners en nieuwsberichten.

3.5 Controle: controlerende rol gemeenteraad

Uit het metadossier blijkt dat 27 rekenkamers het onderwerp 'controle' op de jeugdhulp aan de orde stellen. Daarbij constateren 14 rekenkamers dat de raad, naast tekortkomingen in de kaderstellende rol, ook in zijn controlerende rol te weinig positie krijgt en pakt.

Rekenkamers wijzen hiervoor de volgende onderling verbonden oorzaken aan. Allereerst concluderen acht rekenkamers dat de raad informatie over de uitvoering van de jeugdhulp niet, beperkt, te laat, gefragmenteerd of onjuist ontvangt. Daarnaast stellen zes rekenkamers dat deze tekortkomingen in informatievoorziening veroorzaakt worden doordat 1) de beleidsdoelstellingen onvoldoende concreet zijn geformuleerd om deugdelijk over de uitvoering te kunnen rapporteren en 2) meetindicatoren of monitoringsinformatie die aan beleidsdoelstellingen zijn verbonden, ontbreken. Vervolgens concluderen vier rekenkamers dat de controlerende rol van de raad wordt beperkt indien de informatievoorziening en doelstellingen op

regionaal niveau worden verzameld en deze geen doorvertaling kennen naar het lokale niveau. Tot slot geven twee rekenkamers aan dat de informatiebehoefte vanuit de raad onduidelijk is geformuleerd. Daarmee veroorzaakt de raad zelf problemen bij de invulling van zijn controlerende rol.

Volgens twee rekenkamers oefent de raad zijn controlerende rol goed uit waar het de financiële en budgettaire kaders van de jeugdhulp betreft. De prestaties rond maatschappelijke effecten blijven evenwel onduidelijk en daardoor is het voor de raad ingewikkeld om daarop te controleren.

3.6 Toezicht: monitoring, evaluatie en onderzoek

Van de 44 rekenkamerrapporten wordt in 32 rapporten aandacht besteed aan monitoring en/of evaluatie van de uitvoering van de jeugdhulp.

3.6.1 Monitoring en evaluatie

In 21 rekenkamerrapporten wordt geconcludeerd dat inzicht in het behalen van beleidsdoelen ontbreekt. Vier rekenkamers schrijven dit toe aan het ontbreken van een gestructureerde monitor- of evaluatie-systematiek. 17 rekenkamers constateren dat de uitvoering van de jeugdhulp wel wordt gemonitord, maar dat dit zich vaak beperkt tot het verzamelen van kwalitatieve informatie of van 'losse' kwantitatieve informatie zonder dat er een integraal en volledig beeld ontstaat. In een beperkt aantal gevallen wordt de uitvoering van de jeugdhulp gemonitord op regionaal niveau, waardoor de vertaling naar het lokale niveau onvoldoende plaatsvindt.

We constateren dat bij een groot aantal gemeenten geen of onvoldoende zicht is op de effectiviteit van de uitvoering van de jeugdhulp.

Box 1. Risico kwalitatieve monitoring

Eén rekenkamer ziet risico's in kwalitatieve monitoring van de uitvoering van de jeugdhulp door de zorgprofessional zelf. Zij hebben goed zicht op de problematiek en welke aanpak werkt, maar deze informatie is niet schriftelijk vastgelegd. Door het grote verloop onder zorgprofessionals kan deze kennis verloren gaan.

Overigens staat het ontwikkelen van systemen voor het monitoren van uitvoering van de jeugdhulp wel op de agenda van gemeenten. In drie rekenkamerrapporten wordt geconstateerd dat een monitor voor de transitie en transformatie van de jeugdhulp is opgezet en wordt uitgevoerd. In vier andere rekenkamerrapporten is er een aanzet of een idee voor een uitvoeringsmonitor, maar deze moet nog worden ontwikkeld.

3.6.2 Cliëntervaringsonderzoeken

Een verplichting na de transitie van de jeugdhulp is het structureel uitvoeren van cliëntervaringsonderzoeken. Dit type onderzoek dient om de cliënttevredenheid te monitoren, signalen (positief dan wel negatief) op te vangen en de dienstverlening bij te sturen waar nodig. Van de 44 onderzochte rapporten gaan er zeven in op dit onderwerp, waarbij er twee zaken naar voren komen. Allereerst is er in twee rekenkamerrapporten sprake van een structurele vorm van cliëntervaringsonderzoek. In vijf rekenkamerrapporten wordt geconstateerd dat deze niet structureel worden uitgevoerd. In één rekenkamerrapport wordt betwijfeld of cliëntervaringsonderzoeken de juiste informatie opleveren voor beleidsmakers (gemeente en aanbieders). Gesteld wordt dat kwalitatief onderzoek bij hulpvragers meer oplevert.

3.7 Informatievoorziening: sturing, kaderstelling, controle

In 32 van de 44 rapporten komt het thema informatievoorziening aan de orde. In het metadossier van de NVRR is dit als afzonderlijk thema onderscheiden, terwijl in werkelijkheid ook over informatievoorziening wordt gerapporteerd binnen de thema's 'doelstellingen', 'verantwoording', 'sturing', 'kaderstelling', 'controle' en 'monitoring'. Om herhaling te voorkomen gaat deze paragraaf alleen in op *nieuwe bevindingen*. In totaal laten 24 rapporten zien dat informatie voor sturing, kaderstelling en controle te laat, onvolledig, niet geënt op doelstellingen en zonder verantwoording is. Bij niet-geconcretiseerde doelstellingen en afwezigheid van meetindicatoren is het voor de rekenkamers niet goed mogelijk de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering vast te stellen. Er zijn echter uitzonderingen.

Uit drie rapporten blijkt dat de informatievoorziening aan de raad afdoende is. Raadsleden geven de rekenkamers te kennen voldoende geïnformeerd te zijn of de rekenkamer oordeelt dat de raadsleden voldoende geïnformeerd zijn. Eén rekenkamer geeft aan dat raadsleden tevreden zijn met de *inhoud* van de informatievoorziening, maar de *timing* kan worden verbeterd. Tot slot rapporteert één rekenkamer dat er informatie wordt verstrekt over uitvoeringsprestaties (bijvoorbeeld instroom-, doorstroom-, uitstroomcijfers), maar deze cijfers niet te relateren zijn aan de geformuleerde beleidsdoelen.

3.8 Organisatie

3.8.1 Transformatie

Een belangrijke bedoeling van de transformatie van de Jeugdwet is dat jongeren, waar mogelijk met

behulp van hun directe omgeving, zo vroeg mogelijk gebruik maken van de eigen kracht en daarmee regie hebben over hun eigen leven (Rijksoverheid, 2022). Op deze manier kan worden voorkomen dat jongeren op een later moment veel zwaardere zorg nodig hebben.

De beoordeling van de transformatie van de jeugdhulp loopt in de 20 onderzoeken die hierop ingaan zeer uiteen. In vier van de onderzoeken is sprake van een algemene tevredenheid over de transformatie in de gemeente. Daar staan 12 rapporten tegenover waarbij er geen conclusie getrokken kan worden over de resultaten van de transformatie. Dit is enerzijds vanwege de timing van het onderzoek (te vroeg) en anderzijds omdat de doelen van de transformatie zelf ontbreken. Daarnaast beoordelen negen rekenkamers de inzet van de gemeente op 1) één gezin, één plan, één regisseur, 2) integraliteit en 3) de gemeente als regisseur als onvoldoende. Van deze negen Rekenkamers stellen vijf dat er onvoldoende is geïnvesteerd in specialistische hulp en plekken voor lichte ambulante hulp.

3.8.2 Organisatie en gemeentelijke rol binnen het netwerk

De rol die de gemeente inneemt in het complexe netwerk van actoren is een ander onderwerp dat valt onder de organisatie van jeugdhulp. Negen rekenkamers geven aan dat de rol van de gemeente als onduidelijk wordt ervaren door de gemeente of door de rekenkamer. Dit wordt veroorzaakt door het ontbreken van: 1) een formulering van een 'eigen' beleid, 2) een samenhangende en gedeelde werkwijze tussen organisaties en een hierop ingerichte informatievoorziening en 3) een gedegen analyse van bijvoorbeeld beheersing van kosten. Daar staat tegenover dat zes rekenkamers positief zijn over de vorderingen die gemeenten hebben gemaakt in bijvoorbeeld: 1) het domein-

overstijgend werken, 2) de aansluiting tussen de uitvoering van de Jeugdhulp en de Wmo, 3) de interne koppeling tussen beleid en uitvoering en 4) de samenwerking met andere organisaties, zoals de gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis en de scholen.

3.8.3 Jeugd- en Gezinscoaches

Een groot aantal rekenkameronderzoeken zijn gericht op het functioneren van Jeugd- en Gezinscoaches binnen de uitvoering van Jeugdhulp. Daarover concluderen zeven rekenkamers dat sinds de decentralisatie in 2015 meer integraal en systeemgericht wordt gewerkt. Dit leidt tot meer informatie en wordt daarom als positief en succesvol ervaren. Ondanks de voornamelijk positieve ervaringen zijn er ook twee rekenkamers die constateren dat de samenwerking tussen Jeugd- en Gezinscoaches en het Volwassenenteam in de praktijk dient te worden verbeterd.

In vier rekenkameronderzoeken wordt dieper ingegaan op de arbeidsrelatie tussen jeugdwerkers en de gemeenten. Het betreft gemeenten waarbij jongerenwerkers en jeugdhulpverleners in dienst zijn van de gemeente in plaats van 'ingekochte' jeugdhulp. Zij concluderen dat er een goed functionerende uitvoeringsorganisatie is neergezet met grote individuele betrokkenheid van medewerkers bij het werk. Tegelijkertijd constateren de rekenkamers dat de afhankelijkheid van een beperkt aantal zorgprofessionals (in dienst) ook kwetsbaar is.

3.8.4 Wachtlijstproblematiek en kostenbeheersing

In totaal gaan drie rekenkameronderzoeken specifiek in op de wachtlijstproblematiek. Daaruit blijkt dat de gemeenten beperkt zicht hebben op de aard en omvang van de wachtlijsten, en dat het onduidelijk is hoe zij hierop invloed kunnen uitoefenen. De wachtlijsten doen zich met name

voor bij specialistische (niet-acute) zorg. Dit is mede het gevolg van een moeilijke zoektocht naar goedgeschoold personeel en GZ-psychologen en psychiaters.

In het kader van een balans tussen enerzijds het tegengaan van wachtlijsten en anderzijds de kostenbeheersing concluderen twee rekenkamers dat het ontbreekt aan een analyse van de situatie en daarop gerichte inkoopstrategie. De gemeente vertrouwt de aanbieders en houdt hierop onvoldoende toezicht. Hoewel de inkoopssystemen gericht zijn op 'resultaat-financiering', blijkt dat in de praktijk de aanbieders zelf het aantal behandelingen bepalen.

3.9 Toegang

In totaal hebben 21 rekenkamers gerapporteerd over de toegankelijkheid van de jeugdzorg. In de Jeugdwet is opgenomen dat gemeenten de toegang tot jeugdhulp moeten organiseren zodat gezinnen weten waar zij terecht kunnen met hun vragen. De meeste gemeenten hebben gekozen voor de toegang tot de jeugdhulp in de vorm van wijkteams bemenst met professionals. Zij zorgen ervoor dat jongeren de hulp krijgen die ze nodig hebben. Naast de wijkteams kunnen gezinnen ook jeugdhulp krijgen via de huisarts, de jeugdarts en de medisch specialist (Nederlands Jeugdinstituut, 2022).

3.9.1 Organisatie van de toegang

Over de inrichting van het toegangsproces hebben 11 rekenkamers gerapporteerd. De meeste rekenkamers zijn positief over de wijze waarop de gemeenten erin geslaagd zijn de toegang tot de jeugdzorg in te richten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over goed functionerende wijkteams en goede samenwerking en regie in het netwerk van onder andere scholen, aanbieders van jeugdzorg, Centra voor Jeugd en Gezin en

huisartsen die kunnen doorverwijzen naar meer specialistische zorg. Vijf rekenkamers zien wel ruimte voor verbetering, zoals beter inzicht in het verwijsgedrag van huisartsen (de meest gebruikte route naar Jeugdhulp), het inrichten van één loket waar ouders en jeugdigen terecht kunnen en aandacht voor de toegankelijkheid van jeugdhulp voor kwetsbare gezinnen.

3.9.2 Preventie en (vroeg)signalering

De Jeugdwet beoogt een transformatie van zware vormen van zorg naar lichtere vormen van zorg én van zorg naar preventie. De gemeenten investeren hiervoor in preventie en vroegsignalering met de intentie zwaardere zorg in de toekomst te vermijden. Over preventie en vroegsignalering is door zeven rekenkamers gerapporteerd. Drie rekenkamers zijn positief over de samenwerkingsrelaties die gemeenten hebben met daarin goede verbindingen met scholen, huisartsen, centra voor Jeugd en Gezin en verenigingen. De overige vier rekenkamers zijn kritisch over belemmeringen in dit netwerk, onder andere door gebrek aan inzicht in en grip op de signalering door huisartsen. Ook constateren drie rekenkamers dat er nog weinig zicht is op de effecten van preventieve maatregelen en (vroeg)signalering.

2.9.3 Bereik

De transformatie van de jeugdhulp is erop gericht om laagdrempelig aanwezig te zijn in de wijk en nauw aan te sluiten op de behoeften van de wijkbewoners. Hierdoor zouden professionals in de jeugdhulp in staat moeten zijn om tijdig problematiek te signaleren en aan te pakken. Het past binnen de nieuwe werkwijze van de

jeugdteams om: 1) meer *outreaching* te werken², 2) meer in te zetten op preventie en 3) nieuwe methoden te ontwikkelen om het bereik van de vroegtijdige jeugdhulp te vergroten. De vraag is of het lukt om goed aan te sluiten bij de 'moeilijker bereikbare gezinnen' (Bellaart, Day & Gilsing, 2016).

In totaal rapporteren vier rekenkamers over het bereik van de jeugdhulpverlening. De rekenkamers constateren dat jeugdhulp 'normaler' en 'laagdrempeliger' is geworden, maar dat kwetsbare gezinnen de jeugdhulpverlening nog niet altijd weten te vinden.

3.10 Praktijk

Over de (uitvoerings)praktijk hebben 31 rekenkamers gerapporteerd. Het betreft een grote hoeveelheid uiteenlopende onderwerpen die door de rekenkamers onderzocht zijn en waarover is gerapporteerd. Binnen dit thema hebben de rekenkamers het meest gerapporteerd over de volgende onderwerpen: Uitvoering Jeugdhulp (24 rekenkamers), Samenwerking (16 rekenkamers) Betrokken organisaties (10 rekenkamers) en Kwaliteit en Kwantiteit van de hulpverlening (10 Rekenkamers). Deze onderwerpen worden hieronder toegelicht.

3.10.1 Uitvoering Jeugdhulp

In de 24 rapporten die op dit onderwerp ingaan, wordt het meest gerapporteerd over de hoge administratieve lastendruk, hoge werkdruk en over het ontbreken van goede procedures en rapportages om zicht te houden op de voortgang en prestaties van de uitvoering. Vijf rekenkamers constateren dat er onvoldoende stimulansen zijn

om meer in te zetten op uitstroom uit de Jeugdhulp. Dit heeft als resultaat dat: 1) in sommige gevallen de wachttijden oplopen, 2) de aanbieders kampen met een personeelsgebrek en 3) de gecertificeerde instellingen hun maximale capaciteit bereiken. Ook wordt geconstateerd dat er soms geen mogelijkheden zijn voor 18-jarigen om door te stromen, waardoor zij plaatsen bezet houden voor nieuwe jeugdigen. Vier rekenkamers constateren dat de criteria voor op- en afschalen (van collectieve behandeling naar individuele behandeling en maatwerk en omgekeerd) voor veel hulpverleners niet duidelijk is. Samenhangend met bovengenoemde zaken concluderen drie rekenkamers dat er geen zicht is op wachttijden en doorstroom.

3.10.2 Samenwerking

In totaal rapporteren 16 rekenkamers over het thema samenwerking. Hiervan komen acht rekenkamers tot het oordeel dat sinds de invoering van de decentralisatie van de Jeugdzorg verbeteringen zijn gerealiseerd in de samenwerking tussen de gemeente, het voorveld en de specialistische zorg. Deze rekenkamers concluderen evenwel dat nog verdere verbeteringen in de samenwerking noodzakelijk zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om: 1) een betere samenwerking tussen de gemeente en de huisartsen, 2) een betere samenwerking tussen de gemeente en de uitvoerders van de Wmo en de Participatiewet en 3) een verbetering in de gezamenlijke aanpak van multi-probleemgezinnen. Opvallend is dat zes rekenkamers duidelijk veel negatiever zijn over de samenwerking van en met partijen betrokken bij de uitvoering van de Jeugdhulp. Het gaat dan bijvoorbeeld om de samenwerking tussen

² Outreachend werken wordt opgevat als een werkwijze waarbij sociale professionals niet achter hun bureau blijven, maar zelf het initiatief nemen mensen te benaderen (zie. Omlo, 2017).

huisartsen en Jeugd-GGZ aanbieders enerzijds en sociale wijkteams en ambulante jeugdhulpaanbieders anderzijds. Ook constateert één rekenkamer dat de gemeente weinig grip en regie heeft op het doorverwijzen door huisartsen en gecertificeerde instellingen (die samen verantwoordelijk zijn voor het grootste aantal doorverwijzingen), waardoor de gemeente niet kan werken vanuit het principe 'één gezin, één plan, één regisseur'.

3.10.3 Betrokken organisaties

In totaal hebben 10 rekenkamers gerapporteerd over het thema betrokken organisaties. Zes rekenkamers zijn positief over het doorverwijzen door scholen naar Centra voor Jeugd en Gezin en naar de huisarts. Daarbij wordt het functioneren van de Centra voor Jeugd en Gezin relatief vaak gewaardeerd; deze slaan een brug tussen organisaties, zijn goed georganiseerd en onderhouden goede contacten met de scholen.

3.10.4 Kwaliteit en kwantiteit van de hulpverlening

In totaal rapporteren zeven rekenkamers over de kwaliteit van de hulpverlening en drie rekenkamers over de kwantiteit van de hulpverlening. Wat betreft de kwaliteit van de hulpverlening wordt ofwel geconstateerd dat deze is verbeterd als gevolg van een betere samenwerking tussen partijen ofwel dat (onderbouwd cijfermatig) zicht op toegankelijkheid en ervaren kwaliteit van hulpverlening (cliëntonderzoek) ontbreekt. Wat betreft de kwantiteit van de hulpverlening constateren de rekenkamers dat niet kan worden beoordeeld of jeugdhulp toereikend is, omdat onvoldoende informatie beschikbaar is over de vraag naar jeugdhulp en de kosten van verstrekte jeugdhulp.

Andere rekenkamers constateren dat het aanbod van Jeugdhulp ontoereikend is, zoals blijkt uit het

bestaan van wachtlijsten en de beperkte doorstroming.

3.11 Prestaties, resultaat effectiviteit & efficiëntie

In veel rekenkameronderzoeken zijn prestaties, resultaten, effectiviteit van het beleid en doelmatigheid van uitvoering belangrijke onderzoeksonderwerpen. In totaal proberen 21 rekenkamers de prestaties binnen jeugdhulp in kaart te brengen en te beoordelen. Daarnaast onderzoeken 25 rekenkamers de resultaten en effectiviteit van de jeugdhulp, en 16 (deels overeenkomstige) rekenkamers de doelmatigheid van de uitvoering.

3.11.1 Prestaties

In het metadossier is niet gedefinieerd wat wordt bedoeld met prestaties van het jeugdbeleid. De analyse toont aan dat het grootste deel van de onderzoeken geen basis biedt om te oordelen over prestaties vanwege de gebrekkige informatievoorziening. Drie rekenkamers hebben zich gebogen over wachtlijsten. Daarvan kan maar één rekenkamer een duidelijk inzicht bieden: ondanks dat bij wijkteams en huisartsen nauwelijks sprake is van wachttijden, ontstaan deze wel bij gecertificeerde instellingen, hoog specialistische hulp, voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking, kinderen in echtscheidingsituaties en zorg met verblijf. Dat terwijl wachttijden voor het merendeel van deze categorieën niet is toegestaan. De belangrijkste oorzaak die wordt genoemd door rekenkamers in het ontstaan van wachttijden is het gebrek aan doorstroming: er zijn geen geschikte plekken als een jeugdige 18 jaar wordt. Ook duurt afstemming in de keten relatief lang.

Een ander rekenkameronderzoek is gericht op het doel van het jeugdhulpbeleid in het eerste jaar na de decentralisatie in 2015. Het jeugdhulpbeleid in

die gemeente was voornamelijk gericht op het bieden van goede dienstverlening en zorgcontinuïteit en het voorkomen van incidenten. De gemeente zelf en de rekenkamer concluderen dat dat is behaald: de zorgcontinuïteit was ten tijde van het onderzoek (2017) niet in gevaar en er zijn geen incidenten gemeld.

3.11.2 Effectiviteit en resultaat

Van de 26 rekenkamers die de effectiviteit, de mate waarin de doelen zijn bereikt, en het resultaat van jeugdhulp trachtten te onderzoeken, concluderen 20 van hen dat dit niet goed is vast te stellen. Er is sprake van onduidelijke doelstellingen, van onvoldoende kwantitatieve gegevens, of van een te vroegtijdig onderzoek om inzicht te krijgen in de effectiviteit van beleid. Er is geen zicht of jeugdigen de zorg krijgen die zij nodig hebben.

De zes rekenkamers die wel een inhoudelijk oordeel hebben over de effectiviteit zijn in het metadossier allen negatief: doelen zijn niet op een effectieve en efficiënte manier behaald of er zijn sterke twijfels over de effectiviteit. De rekenkamers komen tot een dergelijk oordeel wanneer bijvoorbeeld het aantal zorgtrajecten niet is afgenomen, jeugdigen aantoonbaar niet de hulp krijgen die zij nodig hebben of de gemeenten onvoldoende inzetten op preventie en vroegsignalering.

3.11.3 Efficiëntie

Efficiëntie betreft de verhouding tussen de inzet van middelen om een resultaat te behalen en het uiteindelijke bereikte resultaat. Net als bij effectiviteit is de rode draad in de 44 rekenkameronderzoeken dat het inzicht hierin grotendeels ontbreekt. Eén rekenkamer heeft specifiek onderzoek gedaan naar maatregelen om kostenbeheersing te verbeteren en kostenstijging te verminderen. Daarbij wordt geconstateerd dat

de maatregelen aantoonbaar effect hadden, maar onvoldoende effect om een daling van kosten te realiseren. Daartegenover concluderen vier rekenkamers dat doelen niet op een efficiënte manier worden behaald: de kosten stijgen harder in verhouding tot het aantal jeugdigen in de jeugdhulp. Tot slot stellen twee rekenkamers dat het onderzoek te vroeg komt om een oordeel te geven over de efficiëntie.

3.12 Aanbevelingen uit metadossier Jeugdhulp

In de rapporten van het metadossier worden verschillende aanbevelingen gedaan ter verbetering van beleid en uitvoering van de jeugdhulp in de gemeenten. Deze aanbevelingen zijn dikwijls gericht op specifieke aspecten en op de specifieke situatie in de gemeente. De volgende rode draden zijn in de aanbevelingen te onderscheiden.

Doelen & Beleid: Het formuleren van helder beleid en concrete doelstellingen voor jeugdhulp is in vrijwel alle rekenkameronderzoeken als aanbeveling opgenomen. Pas als daarop wordt ingezet kan bijvoorbeeld goede monitoring worden opgezet en oordelen worden gegeven over doeltreffendheid en doelmatigheid.

Informatievoorziening: In de meeste rapporten wordt aanbevolen de informatievoorziening over beleid, uitvoering en resultaten te verbeteren. Zowel kwantitatieve als kwalitatieve data die betrekking hebben op de te bereiken doelen moeten beschikbaar worden gesteld. Dit om goed te kunnen monitoren op het bereiken van de doelen, maar ook om de raad in staat te stellen zijn controlerende rol uit te voeren. Daarbij wordt door verschillende rekenkamers aangegeven dat de raad hierin een actieve rol dient te nemen en dient te sturen op betere informatievoorziening. Informatievoorziening kan ook worden verbeterd

door het structureel gebruik van regionale kennisprojecten en benchmarks met andere gemeenten

Praktijk: In een groot aantal rapporten wordt aanbevolen om in te zetten op het ontwikkelen van werkafspraken en het intensiveren van contacten. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan het verbeteren van samenwerking met veldpartijen (o.a. Centra voor Jeugd en Gezin, scholen, huisarts) ten behoeve van vroegsignalering, preventie en verbetering van doorstroom. In een aantal onderzoeken wordt aanbevolen om samen met partners een ontwikkelagenda of doelen op te stellen en hier samen naar toe te werken. Met name de samenwerking met huisartsen moet verbeteren gelet op hun rol bij signalering en doorverwijzing. Daarnaast wordt aanbevolen om in te zetten op verbeteringen in de samenwerking tussen Centra voor Jeugd en Gezin, huisartsen en scholen en het monitoren op de gestelde doelen.

Preventie & vroegsignalering: In meerdere rekenkameronderzoeken wordt aanbevolen in te zetten op preventie en vroegsignalering waardoor escalatie kan worden voorkomen, effectiviteit van hulp verbetert en op termijn wachtlijsten afnemen en kosten verminderen.

3.13 Conclusies op de hoofdthema's

In tabel 1 op de volgende pagina zijn de belangrijkste conclusies van deze meta analyse – 44 rekenkamerrapporten - op de 14 hoofdthema's, conclusies en aanbevelingen weergegeven.

Tabel 1. Conclusies uit de rekenkamerrapporten per hoofdthema.

Hoofdthema		Hoofdconclusie c.q. 'rode draad'
1	Beleidskaders	Beleid en doelstellingen onvoldoende concreet en SMART geformuleerd
2	Financiën	Onvoldoende grip op 'financiën' Jeugdzorg: kosten en kostenbeheersing
3	Sturing	Positief over sturende rol college
4	Kaderstelling	Kaderstellende rol van raad beperkt door tekortkomingen in beleid en doelstellingen
5	Controle	Beperkte controlerende rol raad samenhangend met tekortkomingen in kaderstelling
6	Toezicht	Geen integrale monitor van het Jeugdbeleid; deze is wel in ontwikkeling. Beperkt aantal rekenkamers onderzoeken (verplichte) cliëntervaringsonderzoeken
7	Informatievoorziening	In overwegende mate ontoereikend samenhangend met ontbreken concreet beleid en doelstellingen
8	Organisatie	Rekenkamers kunnen moeilijk conclusies trekken over het bereiken van de transformatie-doelen. Positieve en negatieve beoordelingen van rol gemeente in het netwerk. Overwegend positief over rol J&G-coaches. Wachtlijsten door gering aantal rekenkamers onderzocht.
9	Toegang	Positief over organisatie van de toegang en verbeteringen in bereik; m.u.v. kwetsbare gezinnen
10	Praktijk uitvoering	Grote diversiteit aan onderwerpen van onderzoek. Hoge werkdruk en administratieve lasten. Beperkt zicht op voortgang door ontbreken van procedures en rapportages. Positief over verbeteringen in de samenwerking tussen organisaties in het netwerk.
11	Prestaties	Voor rekenkamers niet altijd duidelijk welke prestaties moeten worden bereikt. Gering aantal rekenkamers richt zich op wachtlijsten en continuïteit hulpverlening na transformatie.
12/13	Resultaat en effectiviteit	Meeste rekenkamers kunnen resultaat en effectiviteit van beleid moeilijk vaststellen: zicht op hulp aan jeugdigen die dat nodig hebben. Beperkt aantal rekenkamers oordelen negatief of hebben twijfels over effectiviteit: geen afname aantal zorgtrajecten, aantoonbaar niet de hulp geleverd die noodzakelijk is, onvoldoende inzet op preventie en vroegsignalering.
14	Efficiëntie	Beperkt aantal rekenkamers onderzoeken efficiëntie van beleid en uitvoering. Geen daling, maar stijging van kosten.
15	Aanbevelingen	-Beter formuleren van beleid en doelstellingen -Verbeteren informatievoorziening en monitoring voortgang, met actievere rol van raad -Verbeteren van samenwerking en vroegsignalering in het netwerk

4. Reflecties op de resultaten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk reflecteren we op de uitkomsten van de meta-analyse vanuit 4 perspectieven:

1. Context van de rekenkameronderzoeken
2. Scope van de rekenkameronderzoeken: strategische versus operationele cyclus
3. ‘Witte vlekken’; onderwerpen die niet zijn onderzocht.
4. Actuele opgaven in het sociale domein.

4.2 Context van de rekenkameronderzoeken

Het metadossier laat zien dat in de 44 rekenkameronderzoeken veel onderwerpen zijn onderzocht en gegroepeerd zijn in de 14 thema's. Dit roept de vraag op welke mogelijke contextfactoren van invloed zijn op thema's die aandacht krijgen van een rekenkamer. Om hierop enig zicht te krijgen hebben we de mogelijke invloed van vier contextfactoren nader onderzocht. Er dient een kanttekening te worden geplaatst dat deze analyses als illustratie dienen en niet als statistisch betrouwbare uitkomsten kunnen worden beschouwd, omdat: 1) de analyses exploratief zijn en 2) de grootte van de dataset niet volstaat om betrouwbare uitkomsten te presenteren.

De volgende contextfactoren zijn onderzocht:

- 1) *het jaartal* waarin het onderzoek is uitgevoerd. Het kan zijn dat onderzoeken die uitgevoerd zijn in de eerste jaren na decentralisatie zich meer richten

op het transitieproces, beleid en de organisatie(inrichting). Terwijl meer recente onderzoeken zich mogelijk ook richten op de wijze van uitvoering en behaalde maatschappelijke effecten.

2) Het inwonersaantal van de gemeente(n) en 3) de bevolkingsdichtheid in 2022. Het is mogelijk dat met hogere inwonersaantallen en een hogere bevolkingsdichtheid de scope van de jeugdhulp groter is met gevolgen voor onderwerpen die meer aandacht krijgen. Bijvoorbeeld kan worden verwacht dat samenwerking tussen partners in het veld en de gemeente van groter belang is en meer complex is in grotere gemeenten en daarom ook in rekenkameronderzoeken van grote gemeenten vaker aan bod komt.

4) de provincie waarin de rekenkamer zich bevindt. Decentralisatie maakte het mogelijk dat beleid en uitvoering verschilt tussen regio's. Mogelijk zorgen deze regionale verschillen dat de rekenkamers andere onderwerpen aan bod brengen in hun onderzoek. Bijvoorbeeld zou regionale samenwerking van groter belang kunnen zijn in een landelijke dan in een stedelijke context.

4.2.1 Jaartal

Voor het onderzoek naar de contextfactor 'jaartal' is gebruik gemaakt van een t-toets met jaartal als afhankelijke variabele. Hieruit blijkt dat het jaartal waarin het onderzoek is uitgevoerd niet samenhangt met onderzoek naar specifieke thema's.³ Met andere woorden: uit de data blijkt niet dat specifieke thema's zoals het formuleren van beleid en het aanpassen van de organisatie meer aandacht krijgen in de eerste jaren na 2015 dan in meer recente jaren. Daarbij dient te worden

³ ($p = .290 - p = .937$)

opgemerkt dat dit onderzoek slechts de eerste vijf jaren van de decentralisatie omvat. Mogelijk is dit niet voldoende om een verschuiving in onderzoeks aandacht richting uitvoering waar te nemen. Dit is in lijn met de inhoud van de rekenkameronderzoeken; daarin komt naar voren dat in veel gevallen beleidsvorming nog kan worden verbeterd.

4.2.2 Stedelijke versus landelijke regio

Voor het onderzoek naar de contextfactoren 'inwoneraantal' en 'bevolkingsdichtheid' zijn ook t-toetsen uitgevoerd om te bepalen of deze contextfactoren samenhangen met het aan bod komen van specifieke thema's in de onderzoeken. Voor de contextfactor 'inwonersaantal' is slechts één significant resultaat, maar dat lijkt te worden veroorzaakt door een uitschieter in inwonersaantal⁴. Of de andere thema's onderzocht zijn door de rekenkamers is niet afhankelijk van het inwonersaantal.⁵

Voor de contextfactor 'bevolkingsdichtheid' blijkt er geen relatie te zijn met het aan bod komen van specifieke thema's in de onderzoeken⁶. Samenvattend suggereren de data dat welke thema's als relevant worden gezien in de onderzoeken niet afhankelijk is van de populatie van de gemeente. Dit kan veroorzaakt zijn doordat onderwerpen zoals samenwerking met partners in elke context complex is, maar dat de problematiek mogelijk anders is. Waar bijvoorbeeld in stedelijk gebied de complexiteit in de hoeveelheid samenwerkingsverbanden is gelegen, kan die in meer landelijk gebied ontstaan door de opgave van voldoende samenwerkingen met partners te realiseren.⁷

Voor de contextfactor 'provincie' is zowel het aantal rekenkameronderzoeken per provincie als het gemiddeld aantal thema's per rekenkameronderzoek in de provincie onderzocht. In Tabel 2 zijn de resultaten weergegeven. Twee punten vallen op. Ten eerste hebben provincies met meer ingelezen gemeenten meer rekenkameronderzoeken uitgevoerd naar jeugdhulp dan provincies met minder ingelezen gemeenten. Dit is verklaarbaar omdat meer gemeenten ook meer rekenkamers betekent. Een uitzondering hierop is de provincie Friesland; daar zijn meer rekenkameronderzoeken uitgevoerd dan verwacht wordt op basis van de hoeveelheid rekenkamers in de provincie. Ten tweede laten de provincies met het minste aantal rekenkameronderzoeken wel de meeste thema's gemiddeld aan bod komen in hun onderzoek. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de gemiddelden van sommige provincies wordt verlaagd door een specifiek onderzoek waarin maar enkele thema's worden behandeld.

Tabel 2. Rekenkameronderzoeken per provincie.

Provincie	RKO's	Gemiddeld aantal thema's aan bod per RKO.
Noord-Holland	8	9,75
Gelderland	6	9,17
Zuid-Holland	5	7,00
Friesland	4	8,50
Noord-Brabant	4	9,00
Overijssel	4	9,00
Utrecht	4	6,50
Limburg	3	9,00
Drenthe	2	12,00
Flevoland	1	12,00
Zeeland	1	13,00

⁴ Het betreft de gemeente Amsterdam

⁵ ($p = .115 - p = .804$).

⁶ ($p = .192 - p = .936$).

⁷ Dit is een mogelijke verklaring, maar niet onderzocht in de huidige dataset.

4.3 Scope van rekenkameronderzoek: strategische versus operationele cyclus

Uit het metaonderzoek blijkt dat de scope van de rekenkameronderzoeken naar jeugdhulp in drie categorieën is te onderscheiden:

- 1) Strategie: kaderstelling, sturing en controle door gemeenteraad en college.
- 2) Operationeel: (organisatie)inrichting en uitvoering door gemeentelijke organisaties en veldpartijen: jeugdhulpaanbieders en jeugdhulpprofessionals.
- 3) Een combinatie van beide.

Vanuit de meerjarige beleidsontwikkeling van lokale en regionale jeugdhulp moet flexibel ingespeeld kunnen worden op de actualiteit van de dagelijkse uitvoering. Vanuit de bestuurskundige theorie wordt daarvoor vaak verwezen naar het zogenoemde *Big-8 model*.

Box 2. Big-8 in het kort

Het Big-8 model voorziet in een structuur van voortdurende terugkoppeling van informatie van beleid naar uitvoering en vice versa. Deze structuur is opgebouwd uit twee cycli: een strategische en een operationele cyclus.



Uit de analyse van het metadossier Jeugdhulp blijkt dat de **strategische cyclus** van de Big-8 met betrekking tot de jeugdhulp – terecht - veel aandacht krijgt van rekenkamers. In deze cyclus zijn de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende rol en het college in zijn uitvoerende (opdrachtgevende) rol betrokken.

Gebleken is dat de doelen van jeugdhulp in veel gemeenten niet zijn geconcretiseerd. De daaraan verbonden kaders voor uitvoering door het college zijn nauwelijks of te breed geformuleerd. Het college gaat daardoor met een zeer brede opdracht op pad. Als gevolg hiervan loopt de **operationele cyclus** van de Big-8 het risico om zaken uit te voeren zonder dat daarvoor kaders zijn gesteld. Door de uitvoering is veel werk verzet om jeugdhulp op een goede manier in te richten en uit

te voeren sinds 2015. Het is daarbij echter onduidelijk of deze uitvoering in de richting is die door de gemeenteraad gewenst is. Overigens is ook gebleken dat kwalitatieve en kwantitatieve monitoringsindicatoren ontbreken. Hierdoor blijft terugkoppeling en verantwoording vanuit de uitvoering uit. De raad pakt én krijgt geen bijsturende of controlerende rol.

Daarnaast blijkt uit het metadossier Jeugdhulp dat rekenkamers het onderzoek vaak richten op zeer specifieke onderwerpen gericht op de inrichtings- en uitvoeringspraktijk van jeugdhulp. Concreet: welke hulp vindt er plaats, wie doet wat, hoe vindt dat plaats, wat is daarover op te merken en waar zitten knelpunten en dilemma's in de operationele uitvoering? In een aantal rekenkameronderzoeken zijn interviews gehouden met zorgprofessionals en hulpverleners, zowel binnen als vooral ook buiten de gemeente. Het risico bestaat dat de gemeenteraad zich hierdoor richt op details in de uitvoering of casuïstiek; een rol die in beginsel bij het college en de zorgaanbieders zou moeten liggen.

4.4 Witte vlekken

De 44 rekenkameronderzoeken behandelen een groot aantal aspecten van beleid, uitvoering en resultaten van jeugdhulp. Wij hebben onderzocht welke onderzoeksonderwerpen of resultaten niet in deze rekenkameronderzoeken aan de orde komen. Dit betreft de volgende 'witte vlekken':

Operationele en strategische cyclus:

In de rekenkameronderzoeken is de werking van de operationele cyclus en de aansluiting tussen de operationele cyclus en de strategische cyclus niet

onderzocht. Wij hebben in het metadossier geen informatie aangetroffen over de *plan-en-control*-cyclus van aanbieders van jeugdhulp en de wijze waarop deze door de gemeenten zijn gebruikt voor bijsturing van beleid en doelen. Het is voor ons moeilijk te achterhalen welke redenen hieraan ten grondslag liggen. Mogelijk is dit wel *beschreven* in de oorspronkelijke rekenkameronderzoeken, maar is dit in het meta-onderzoeksdossier – anders dan de bevinding over gebrek aan monitor-informatie over de uitvoering - niet als zodanig vastgelegd. Ook is het mogelijk dat de afspraken tussen gemeenten en hulpaanbieders over monitoring en informatievoorziening nog in ontwikkeling zijn en de rekenkamers zich daardoor hebben gericht op de strategische cyclus binnen de gemeenten. Dit past in ons beeld van de rekenkameronderzoeken, dat deze nauwelijks zijn gericht op de administratieve afhandeling van contracten of aanbestedingen tussen gemeenten en hulpaanbieders. Bijvoorbeeld hebben wij in het metadossier geen verwijzingen aangetroffen van het elektronisch berichtenverkeer tussen gemeenten en aanbieders van jeugdhulp⁸. Overigens worden met de Wet versterking decentrale rekenkamers, die op 1 januari 2023 van kracht wordt, de bevoegdheden van rekenkamers uitgebreid. De rekenkamers krijgen daardoor de mogelijkheid onderzoek uit te voeren bij aanbieders van jeugdhulp die een inkoop-, contract- of subsidierelatie hebben met de gemeente.

Statistieken en gegevens:

Kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de jeugdhulpbehoevenden en het aandeel daarvan dat ook daadwerkelijk jeugdhulp ontvangt ontbreken in

⁸ Door het Ketenbureau i-Sociaal Domein zijn standaarden ontwikkeld voor het elektronisch berichtenverkeer tussen gemeenten en

aanbieders van jeugdhulp. Het gebruik van deze standaarden moet leiden tot vermindering van de administratieve lasten.

het metadossier. Wij hebben in de rekenkamerrapporten geen verwijzingen aangetroffen naar bijvoorbeeld de Jeugd monitor van CBS op gemeentelijk niveau.

Decentralisatie:

Hoewel de rekenkameronderzoeken ingaan op specifieke veranderingen in de organisatie en werkwijze van de jeugdhulp (bijvoorbeeld de jeugd- en gezinscoaches, wijk- en buurtteams, de rol van scholen), ontbreekt een integraal beeld van de organisatie en werkwijze vóór en na de decentralisatie van de jeugdhulp. Wat is er ten opzichte van de situatie voor de decentralisatie gewijzigd en welke resultaten zijn voor en na de decentralisatie gerealiseerd?

Inspectie gezondheidszorg:

De rekenkameronderzoeken lijken geen gebruik te maken gebruik van rapporten van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Gelet op de rol van deze inspectie bij het toezicht op de aanbieders van jeugdhulp hadden wij verwacht dat de resultaten van dit toezicht in de rekenkamerrapporten zouden zijn opgenomen.

4.5 Resultaten in het licht van de actuele opgaven in het sociale domein

Ten behoeve van de vorming van nieuwe gemeentebesturen in 2022 en de visie die zij moeten ontwikkelen op de opgaven in het sociale domein heeft het SCP recentelijk een handvat opgesteld. (de Klerk, Eggink, van Echtelt, Kromhout & van den Berg, 2022). De belangrijkste opgaven zijn daarbij de volgende:

Financieel beheersbaar maken jeugdhulp:

De stijging in uitgaven aan jeugdhulp wordt veroorzaakt doordat jongeren langer gebruik

maken van de jeugdhulp en er geen verschuiving heeft plaatsgevonden van zwaardere naar lichtere vormen van hulp. De gemeente heeft een opgave om in de komende jaren hier werk van te maken. Gemeenten hebben evenwel niet altijd invloed op de financiën en budgetten voor jeugdhulp. Doorverwijzers zoals huisartsen kunnen bijdragen aan kosten waarover de gemeente geen controle heeft. Inzetten op een goede samenwerking met deze partijen is daarmee essentieel.

Eigen kracht en zelfredzaamheid beter borgen:

De zelfredzaamheid van de mens kent zijn grenzen. Ondersteuning is niet altijd te vinden in de omgeving. Hoewel er meer informele initiatieven zijn om ondersteuning te bieden aan jeugdigen voor het ontwikkelen van eigen kracht, dient hierin nog een slag gemaakt te worden. Met name wordt door de Klerk en collega's (2022) gesteld dat de gemeente een actieve rol moet dragen in *"Het goed afstemmen en verweven van formeel en informeel aanbod in buurten en wijken"* (p. 12)

Inzetten op goede bereikbaarheid van jeugdhulp:

Jeugdhulp moet goed bereikbaar zijn voor wie het nodig heeft. Maar zoals blijkt uit veel onderzoeken (bijvoorbeeld ook Friele, et al., 2018) is de toegankelijkheid voor kwetsbare gezinnen nog niet altijd goed geborgd. Dit is een aandachtspunt voor gemeenten.

Integrale aanpak verbeteren:

Hoewel het aantal huishoudens met multi-gebruik van voorzieningen beperkt is, neemt hun aantal wel toe. De behoefte om vanuit de cliënt te werken ('één gezin, één plan, één regisseur') levert problemen op voor gemeenten.

Hoewel deze opgaven voor gemeentebesturen betrekking hebben op de periode vanaf 2022, wordt in de (44) rekenkameronderzoeken die zijn

uitgevoerd tussen 2015 en 2020 al aandacht besteed aan een groot deel van deze onderwerpen. Nieuwe onderwerpen uit deze recente opgaven die niet of nauwelijks zijn onderzocht betreffen bijvoorbeeld de afstemming tussen de formele en informele voorzieningen en de maatregelen met betrekking tot inclusie.

5. Aanbevelingen voor het jeugdhulpveld

5.1 Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

Vanuit de analyse van het metadossier Jeugdhulp kunnen lessen worden getrokken voor het jeugdhulpveld en de actoren die daarbinnen functioneren.

In deze rapportage is daarvoor in het bijzonder gekeken naar de gevolgen van de invoering van de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting grote gevolgen hebben voor het jeugdveld. De belangrijkste wijzigingen zijn de verplichte regionale samenwerking en het opstellen van een regiovisie hierin. Met name voor complexe en specialistische jeugdhulp dient de regionale samenwerking een aanpak te organiseren. Tegen deze achtergrond komen wij tot aanbevelingen voor de verschillende actoren in het jeugdhulpveld: (1) de raad, het college en de regionale samenwerkingsverbanden, (2) hulpaanbieders en (3) het ministerie van VWS. Daarbij worden adviezen geformuleerd op basis van deze nieuwe ontwikkelingen.

5.2 Raden, colleges en regionale samenwerkingsverbanden

De analyse van het metadossier toont aan dat er onvoldoende aandacht is geweest voor het formuleren van concrete doelstellingen voor de jeugdhulp. De aandacht ging nadrukkelijker uit naar de organisatie en inrichting van de jeugdhulp. Bij de invoering van de nieuwe wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen bestaat het risico dat het formuleren van beleid en concrete doelstellingen voor de jeugdhulp wederom

onvoldoende aandacht krijgt in de raad en het college. Daarmee loopt de raad het risico dat het zijn kaderstellende rol en controlerende rol vanaf de start onvoldoende invult.

Daarom wordt geadviseerd om de kaderstellende rol van de raad in de vorming van de regiovisie zorgvuldig in te vullen. Het is de verantwoordelijkheid van de raad om zich een mening te vormen over de regiovisie. De voornaamste les uit dit metaonderzoek is dat het inrichten van de lokale jeugdhulp is gerealiseerd, maar dat daarbij de kaders voor uitvoering door het college vaak onvoldoende geconcretiseerd zijn. Voor de verplichte regionalisering van jeugdhulp zijn inrichting en kaderstelling beide van belang.

In dat opzicht kunnen raden en colleges op drie manieren hun positie in de nieuwe regiovisie bepalen, waarbij ook kan worden onderzocht welke niet-verplichte zaken door de regio kunnen worden uitgevoerd.

- 1) Starten vanuit de raad. Iedere lokale raad in de regio kan zijn eigen visie en kaders meegeven aan zijn college, voordat het college in een regionaal overleg de visie vaststelt. Dit heeft als risico dat het een moeilijke mix wordt van verschillende lokale belangen met een lang besluitvormingsproces tot gevolg.
- 2) De tweede manier is starten vanuit de regio, waarbij bijvoorbeeld via regionale werkgroepen een gezamenlijk visie wordt gevormd. Vervolgens is het aan de lokale raden hierop te reageren. Hierbij bestaat het risico dat de raad zijn rol onduidelijk vindt bij de vorming van de regiovisie. Tevens toont het metadossier aan dat raden vaak het gevoel hebben pas op het laatste moment bij het beleid betrokken te worden en te weinig 'echte' opties te krijgen van het college. Indien de regionale visie op

deze manier tot stand komt, dienen op voorhand duidelijke afspraken te worden gemaakt tussen college en raad.

- 3) Tot slot is de derde manier om een regiovisie op jeugdhulp te ontwikkelen het instellen van een regionaad. In dat geval zijn de lokale raden rechtstreeks bij de vorming van de regiovisie betrokken via hun deelnemer(s) in de regionaad.

Elk van de bovengenoemde manieren voor het ontwikkelen van de regiovisie op jeugdhulp vraagt om een gecoördineerd proces. Het gaat om lokale verkenningen, regionale analyse, gezamenlijke uitwerking, het bepalen van een integrale visie en tot slot besluitvorming op lokaal en regionaal niveau. Dit metaonderzoek toont daarbij het belang aan van het concretiseren van doelen en het vaststellen van indicatoren, zowel kwalitatief als kwantitatief, voor monitoring en verantwoording op twee niveaus: van de regio als geheel, maar ook van de individuele gemeenten. Voor de visievorming en kaderstelling voor de samenwerkende gemeenten kan overigens ook gebruik worden gemaakt van de standaarden die hiervoor door de VNG zijn ontwikkeld.⁹

5.3 Aanbieders jeugdhulp en inkooporganisaties

Op grond van dit metaonderzoek kunnen ook aanbevelingen voor aanbieders van jeugdhulp en inkooporganisaties worden geformuleerd. Sinds 1 januari 2022 moeten nieuwe aanbieders van jeugdhulp voldoen aan de meldplicht uit de Wet

Toetreding Zorgaanbieders (Wtza).¹⁰ Daarmee zijn zij bekend bij de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd. Bestaande aanbieders van jeugdhulp hebben de tijd zich te melden tot 1 juli 2022.¹¹ In de Wtza is de openbaarmakingsplicht van de jaarverantwoording door de aanbieders van jeugdhulp opgenomen. De zogeheten niet-solistische jeugdhulpaanbieders leggen daarmee jaarlijks openbaar (financiële) verantwoording af over de bestedingen en prestaties volgens een wettelijk voorgeschreven format (Ministerie van VWS, 2022).¹²

Dit onderzoek toont aan dat de jaarverantwoording van aanbieders van jeugdhulp vaak niet overeenkomt met de informatiebehoefte van de raad. Dit betekent dat aangeleverde informatie met voornamelijk financiële verantwoording mogelijk wel voldoet aan de letter van de wet, maar niet aan de informatiebehoefte die de raad nodig heeft om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. De raad wordt daarom geadviseerd zijn informatiebehoefte duidelijk kenbaar te maken, waarbij de gemeente afspraken kan maken met de individuele aanbieders en organisaties om hieraan te voldoen.

5.4 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het Ministerie van VWS is, samen met het Ministerie van J&V, 'systeemverantwoordelijk' voor het gedecentraliseerde stelsel van jeugdhulp (Ministerie van VWS, 2021). Hierbij is de minister van VWS verantwoordelijk voor:

⁹ De VNG heeft, naast standaarden voor het elektronisch berichtenverkeer tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders, ook standaarden ontwikkeld voor contracten en controleprotocollen. Ook heeft de VNG de Norm voor Opdrachtgeverschap Jeugd opgesteld. De VNG en het programma Zorg voor de Jeugd ondersteunen samenwerkende gemeenten in de Jeugdregio.

¹⁰ Dit geldt ook voor solisten en ZZP-ers.

¹¹ Voor organisaties die alleen jeugdhulp (d.w.z. geen jeugdzorg) aanbieden geldt geen vergunningplicht en de plicht over een interne toezichthouder te beschikken.

¹² Dit zijn alle bedrijfsmatige jeugdhulpaanbieders, behoudens ZZP-ers.

- Regisseren van het wettelijk kader. De Jeugdwet bevat regels waaraan gemeenten, aanbieders van jeugdhulp en andere partijen moeten voldoen op het gebied van toegang, kwaliteit en beleidsinformatie. Naast het toezicht door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd op de aanbieders van jeugdhulp, is het Ministerie van VWS verantwoordelijk voor monitoring en evaluatie van de jeugdhulp.
- Financieren. Het Ministerie van VWS financiert de gemeenten via het Gemeentefonds voor de uitvoering van de jeugdhulp.
- Stimuleren. Onder andere via een landelijke kennisinfrastructuur wil het Ministerie van VWS stimuleren dat de actoren in het jeugdhulpveld de jeugdhulp merkbaar en meetbaar beter maken voor de cliënt.

Dit metaonderzoek toont aan dat de informatie die landelijk over jeugdhulp wordt verzameld, zoals bijvoorbeeld de monitor Jeugd van het CBS, nog niet wordt gebruikt voor de beoordeling van de effectiviteit en efficiency van de jeugdhulp op lokaal niveau. Mede in het licht van de verplichte regionale samenwerking van de jeugdhulp, op grond van de verwachte invoering van de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, geven wij het Ministerie van VWS in overweging de landelijk te verzamelen informatie over de jeugdhulp op lokaal niveau aan te vullen met meer 'beleidsrijke' gegevens. Onder beleidsrijke gegevens verstaan wij informatie die een oordeel over effectiviteit en efficiency van de uitvoering van het jeugdbeleid mogelijk maakt. Wellicht kan hierbij een verbinding worden gelegd met het verbeteren van 'beleidsrijke' informatie in het wettelijk voorgeschreven format voor de jaarverantwoording door aanbieders van jeugdhulp.

6. Aanbevelingen voor rekenkamers

Op basis van het metaonderzoek komen wij ook tot aanbevelingen voor rekenkamers die van plan zijn beleid en uitvoering van jeugdhulp te onderzoeken. Hierbij betrekken we ook de verwachte gevolgen van de invoering van de wet verbetering toegankelijkheid zorg voor jeugdigen.¹³

6.1 Stel doel onderzoek vast

Stel als rekenkamer vooraf vast met welk doel het onderzoek wordt uitgevoerd. Uit de analyse van het metadossier blijkt dat de doelen van het jeugdbeleid vaak onvoldoende geconcretiseerd zijn. Een mogelijk gevolg daarvan kan zijn dat rekenkamers zeer specifieke onderwerpen, vaak gericht op de uitvoeringspraktijk, voor onderzoek selecteren. Een dergelijke aanpak levert het risico op dat de raad het college aanspreekt op details in de uitvoering van het jeugdbeleid of casuïstiek. Dit gaat mogelijk ten koste van de discussie over de hoofddoelen van het beleid voor jeugdhulp, de wijze waarop deze in concrete doelstellingen zijn vertaald en de mate waarin deze doelstellingen zijn bereikt.

Wij stellen daarom voor dat het onderzoek aanvangt met de volgende vragen:

- Wat moet het onderzoek opleveren? Met welk doel wordt het onderzoek uitgevoerd?
- Wat levert het onderzoek op voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

- Indien het verbeteren van de kaderstellende en controlerende rol geen doel is, maar bijvoorbeeld het reflecteren op de rolinvulling van het college, is de rol van de rekenkamer en de aanpak van het onderzoek dan duidelijk gecommuniceerd?
- Dus op welk niveau wordt het onderzoek uitgevoerd: beleid of uitvoering of beide?

6.2 Organiseer startgesprekken

Organiseer een startgesprek met raadsleden waarin thema's naar voren komen die de raad daadwerkelijk onderzocht wil hebben. Dit startgesprek kan de vorm hebben van een vooronderzoek, waarbij de juiste vragen op tafel komen. De rekenkamer is uiteindelijk verantwoordelijk voor het stellen van onderzoeksvragen en de aanpak en uitvoering van het onderzoek.

Dit vooronderzoek is niet alleen om de juiste thema's en verwachtingen op tafel te krijgen. Ook dient dit gesprek de rollen van de raad, het college en de rekenkamer bij het beleid en de uitvoering van het jeugdbeleid duidelijk te maken. Op welke wijze wil de raad geïnformeerd worden over de uitvoering van beleid, hoe kan het college de kaderstellende rol van de raad ondersteunen door middel van voorstellen voor concrete doelen en hoe kan het onderzoek van de rekenkamer de raad ondersteunen bij de controle op het bereiken van die doelen? Indien de raad wil dat de rekenkamer zich over zulke vragen buigt, dienen hierover de rollen te worden verduidelijkt.

¹³ In het NVRR-metadossier *Jeugdhulp, Analyse – Do's & Dont's – Lijst Rekenkamerrapporten*, geschreven door Corina Baarda, zijn ook tips en

tricks voor rekenkamers opgenomen. Deze hebben we hier niet herhaald.

6.3 Bundel krachten op regionaal niveau

Op dit moment is er in het metadossier nog weinig verbinding tussen jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming. Dit heeft als voornaamste oorzaak dat de uitvoering van de jeugdreclassering en jeugdbescherming reeds regionaal verplicht is en nog niet wordt onderzocht door rekenkamers. Wanneer gemeenten verplicht worden om ook specialistische jeugdhulp regionaal vorm te geven, inclusief een regiovisie, is het aan te bevelen om ook onderzoek op dat niveau uit te voeren. Dit betekent het bundelen van krachten en het afstemmen tussen de rekenkamers in de regio. Regionalisering van het onderzoek naar de jeugdhulp kan in beginsel op twee manieren worden gerealiseerd:

- Rekenkamers kunnen gezamenlijk beleid en uitvoering van de jeugdhulp van een Gemeenschappelijke Regeling onderzoeken. Daarbij is het denkbaar dat het onderzoek zich zowel richt op het niveau van de regio als geheel, als ook op mogelijk specifiek beleid (maatwerk) en de uitvoering in de gemeenten van de regio.
- Rekenkamers van een regio kunnen onderwerpen onderling verdelen. Een rekenkamer van één van de deelnemende gemeenten voert onderzoek uit naar beleid en uitvoering van Jeugdhulp in de regio en deelnemende gemeenten, terwijl een andere rekenkamer zich richt op bijvoorbeeld het beleid en de uitvoering van de Participatiewet in de regio en de deelnemende gemeenten.

6.4 Oog voor de witte vlekken

Wij adviseren de rekenkamers om bij de inrichting en uitvoering van het onderzoek naar jeugdhulp in

kaart te brengen op welke wijze in het onderzoek gebruik kan worden gemaakt van:

- De plan- en controlcyclus, of begrotings- en verslaggevingsdocumenten, van de organisaties die (in opdracht van de gemeente) verantwoordelijk zijn voor de inkoop of uitvoering van de jeugdhulp.
- Kwantitatieve of kwalitatieve informatie over jeugd en jeugdhulp waarover in landelijke monitoren wordt gerapporteerd die toepasbaar zijn voor de lokale situatie of een basis bieden voor vergelijking van de lokale situatie met de situatie elders.
- Rapporten van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, waarin de resultaten van het toezicht op de aanbieders van jeugdhulp zijn opgenomen.

7. Bronnenlijst

- Andersson Elffers Felix (AEF). (2020). *Stelsel in groei: Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*.
- Baarda, C. (2022). *NVRR-Metadossier Jeugdhulp: Analyse - Do's en Dont's – Lijst Rekenkamerrapporten, Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies*. Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies.
- Bellaart, H., Day, M. & Gilsing, R. (2016). *Effectief bereik van alle doelgroepen door jeugdhulp Den Haag*. Den Haag: Verwey-Jonker instituut.
- CBS. (2020). *Longread: ontwikkeling van de jeugdzorg 2015-2019*. Geraadpleegd van <https://longreads.cbs.nl/jeugdmonitor-2020/ontwikkeling-van-de-jeugdzorg-2015-2019/#:~:text=Jeugdhulp%20is%20het%20snelst%20gestegen%2C%20van%20363%20duizend,tussen%20jeugdhulp%20zonder%20overblijf%20en%20jeugdhulp%20met%20overblijf>.
- CBS. (2021a). *Jeugdhulp 2021*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/jeugdhulp-2021?onepage=true>.
- CBS. (2021b). *Jaarrapport 2021 Landelijke Jeugdmonitor*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2021/44/jaarrapport-2021-landelijke-jeugdmonitor>.
- Commissie van Wijzen. (2021). *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg. Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg 18 mei 2021*.
- Friele, R.D., Bruning, M.R., Bastiaanssen, I.L.W., Boer, R. de, Bucx, A.J.E.H., Groot, J.F. de, Pehlivan, T., Rutjes, L., Sondeijker, F., Yperen, T.A. van, Hageraats, R. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw.
- Jeugdwet 2022. (2022, 1 augustus). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2022-08-01/0>.
- De Klerk, M., Eggink, E., van Echtelt, P., Kromhout, M., & van den Berg, E. (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., Echtelt, P. van., & Feijten, P. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022). *Jaarverantwoording Jeugd 2022*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2021). *Jaarverslag 2021*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Nederlands Jeugdinstituut (Nji). (2022). *Veelgestelde vragen over de jeugdsector*. Geraadpleegd van <https://www.nji.nl/transformatie-jeugdhulp/veelgestelde-vragen-jeugdsector>.

Omlo, J. (2017). *Wat werkt bij outreachend werken. Kansen en dilemma's voor sociale wijkteams*. Bureauomlo onderzoek & advies.

Rekenkamer Den Haag. (2014). *Decentralisatie Jeugdzorg: Feitenrapport*.

Rijksoverheid (2018). *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid*. Geraadpleegd van Actieprogramma Zorg voor de Jeugd (nji.nl).

Rijksoverheid (2020). *Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen – Consultatie gegevens*. Geraadpleegd van <https://www.internetconsultatie.nl/zorgvoorjeugdigen>.

Rijksoverheid (2021). *Wetsvoorstel verbetert beschikbaarheid specialistische zorg voor jeugdigen*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/03/05/wetsvoorstel-verbetert-beschikbaarheid-specialistische-zorg-voor-jeugdigen>.

Rijksoverheid (2022). *Jeugdhulp bij gemeenten*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/jeugdhulp-bij-gemeenten>.

Rijksoverheid (2022). *Wet versterking decentrale rekenkamers*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35298_wet_versterking_decentrale#:~:text=In%20het%20wetsvoorstel%20is%20opgenomen,de%20bevoegden%20van%20rekenkamers%20uitgebreid.

VNG. (2013). *Factsheet: De kortingen op de decentralisatie jeugdzorg in 2015*. Geraadpleegd

van <https://vng.nl/artikelen/factsheet-de-kortingen-op-de-decentralisatie-jeugdzorg-in-2015>.

VNG. (2021). *Afspraken jeugdmiddelen in meerjarenraming*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/artikelen/afspraken-jeugdmiddelen-in-meerjarenraming>.

VNG. (2022). *Ledenbrief: Doorstart hervormingsagenda Jeugd*. Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/2022-05/20220530_Ledenbrief_Doorstart-hervormingsagenda-jeugd.pdf.