

# Onderzoeksplan decentralisatie Jeugdzorg

23 januari 2014

## 1. Aanleiding, probleemschets

In het regeerakkoord is vastgelegd dat er verschillende decentralisaties worden doorgevoerd in het sociale domein. Eén decentralisatie behelst de jeugdzorg.<sup>1</sup> Vanaf januari 2015 worden de gemeenten verantwoordelijk voor alle ondersteuning, hulp en zorg aan kinderen, jongeren en opvoeders. Taken en verantwoordelijkheden van Rijk, zorgverzekeraars, provincie en stadsregio's komen daartoe over naar de gemeenten.<sup>2</sup> Dit is een veelomvattende en complexe verandering die veel (kwetsbare) mensen raakt en waarmee veel geld gemoeid is. Tegelijkertijd ligt er de opgave bij de gemeenten om niet alleen de verantwoordelijkheid te dragen voor een adequate uitvoering van de jeugdzorg, maar ook om een inhoudelijke vernieuwing van deze zorg te bewerkstelligen. De boodschap van het Rijk bij deze decentralisatie is dat de jeugdzorg beter en goedkoper moet worden uitgevoerd. De nadruk bij hulp aan jeugdigen en opvoeders zou meer moeten komen te liggen op preventie en het zo vroeg mogelijk signaleren van problemen.<sup>3</sup>

De transitie van de jeugdzorg naar de gemeente en de inhoudelijke transformatie van de jeugdhulp biedt kansen, maar kent ook risico's. Kansen en risico's voor zowel de gemeente, de zorgaanbieders en de cliënten. Dit maakt het belang groot dat de gemeente doelmatig en doeltreffend beleid voert. Deze context is aanleiding voor de rekenkamer om een onderzoek te starten naar de decentralisatie van de jeugdzorg.

Een aanvullende reden voor de rekenkamer om dit onderzoek te starten ligt in de samenwerking met de rekenkamers van de andere grote steden (G4). De samenwerking biedt inhoudelijke toegevoegde waarde, onder meer omdat het samenwerkingsproject voorziet in een onderlinge vergelijking van bevindingen in de vier gemeenten. Naast dit gezamenlijk deel van het onderzoek kiest elke rekenkamer deels een eigen focus in het onderzoek. De rekenkamers maken deze keuze bewust om de vier onderzoeken optimaal aan te laten sluiten op de situatie in de eigen gemeente. Deze onderzoeksopzet betreft alleen het Haagse deel van het onderzoek.

## 2. Regelgeving, beleid en organisatie

- **Wet- en regelgeving**

In de nieuwe Jeugdwet die vanaf 1 januari 2015 in werking treedt, wordt de decentralisatie van de jeugdzorg geregeld. De nieuwe Jeugdwet strekt ertoe dat de sturing van de voorzieningen voor de jeugd zoveel mogelijk in één (gemeentelijke) hand komt en niet over verschillende overheden

---

<sup>1</sup> De andere decentralisaties in het sociale domein zijn de WMO 2015, de participatiewet, het passend onderwijs.

<sup>2</sup> Factsheet Stelselwijziging Jeugd, VNG, maart 2012.

<sup>3</sup> Memorie van antwoord behandeling Jeugdwet, Eerste Kamer, januari 2014

versnipperd is. Dit is de zogenoemde *transitie*. De rijksoverheid beoogt met de nieuwe Jeugdwet daarnaast ook een inhoudelijke vernieuwing van de jeugdhulp, de zogenoemde *transformatie*.<sup>4</sup> In dit onderzoek hanteren we het containerbegrip ‘jeugdzorg’ om alle in de Jeugdwet onderscheiden vormen, te weten preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, aan te duiden.<sup>5</sup>

- **Gemeentelijk beleid**

Binnen de gemeente is de sector Participatie, Zorg en Jeugd (PZJ) van de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) verantwoordelijk voor de voorbereiding op de decentralisatie. De Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) vallen hier ook onder. De verantwoordelijk portefeuillehouder is de wethouder Jeugd, Welzijn en Sport. Beleidsterreinen waarop andere gemeenteonderdelen actief zijn worden ook (gedeeltelijk) geraakt door de decentralisatie jeugdzorg. Dit betreft bijvoorbeeld de sector Volksgezondheid en Zorg (VG&Z) van de dienst OCW.

De voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg is zowel een lokale als regionale aangelegenheid. Zo heeft de gemeente Den Haag samen met de acht andere gemeenten uit de regio Haaglanden een Regionaal Transitiearrangement Jeugdzorg Haaglanden (RTA) opgesteld.<sup>6</sup> Dit onderzoek zal zich primair richten op de activiteiten van, en binnen de gemeente Den Haag. Echter de afspraken die in regionaal verband worden gemaakt kunnen een weerslag hebben op de uitvoering van de jeugdzorg in Den Haag. Daarom wordt in dit onderzoek de regionale voorbereiding meegenomen voor zover die relevant is voor de gemeente Den Haag.

Als onderdeel van de voorbereiding op de decentralisatie zijn verschillende ‘proeftuinen’ of ‘pilots’ gestart in de afgelopen jaren. In deze proeftuinen is en wordt ervaring opgedaan met een nieuwe organisatie en een andere manier van werken. De vernieuwingen geven invulling aan de transformatieopgave voor de jeugdhulp. In de gemeente Den Haag gaat het o.a. om de volgende projecten:

- Proeftuin Centra voor Jeugd en Gezin Leidschenveen-Ypenburg
- Pilot Haagse Samenwerking (HS) (multiprobleemgezinnen)
- Haagse Integrale Aanpak (HIA) (procesregie op uitvoering)
- De Haagse Voorloper (pilot met onderwijs)
- Pilot de Jeugdbeschermingstafel (met Raad voor de Kinderbescherming)

### **3. Relevantie**

- **Financieel belang**

De gemeente Den Haag wordt vanaf 2015 financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Voor de bekostiging hiervan ontvangt de gemeente middelen van het Rijk via het gemeentefonds. Op deze uitkering wordt door het Rijk een efficiencykorting toegepast, dat wil zeggen een korting ten opzichte van de huidige budgetten voor de jeugdhulp. Deze korting loopt op van 3,5% in 2015 tot een structurele korting van 12,5% vanaf 2017 ten opzichte van het huidige landelijke

---

<sup>4</sup> Memorie van toelichting Jeugdwet, Tweede Kamer.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting Jeugdwet, de Jeugdwet hanteert het begrip ‘jeugdhulp’ en geeft aan dat preventie, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering daar niet onder vallen, maar dat de gemeente er wel verantwoordelijk voor is.

<sup>6</sup> Regionaal Transitiearrangement Jeugdzorg Haaglanden, oktober 2013. Het opstellen van een RTA is een verplichting die voortvloeit uit de afspraken tussen Rijk, VNG, en het IPO om o.a. de continuïteit van zorg gedurende de transitie te waarborgen.

budget.<sup>7</sup> Als de kosten voor de uitvoering hoger of lager uitvallen dan deze uitkering, dan is het verschil voor de gemeente. Hiermee is sprake van risicodragende uitvoering voor de gemeente Den Haag.<sup>8</sup> Bovendien voorziet het SCP een groei in het beroep dat gedaan zal worden op de jeugdzorg van gemiddeld 2,2% per jaar tot 2018.<sup>9</sup> Dit maakt dat het financiële belang voor de gemeente groot is.

De mate waarin gemeenten te maken krijgen met de kortingen is verschillend. Het budget per individuele gemeente per 1 januari 2015 is in de meicirculaire 2013 voor Den Haag voorlopig vastgesteld op € 108,9 miljoen.<sup>10</sup> Dit bedrag is echter nog niet definitief. In de gemeentebegroting wordt uitgegaan van € 120 in 2015 aflopend tot €104 in 2018.<sup>11</sup>

- **Maatschappelijk belang**

De continuering van de huidige jeugdhulp en een adequate uitvoering van de nieuwe Jeugdwet kent een groot maatschappelijk belang. Zo ontvingen op 1 januari 2012 in de regio Haaglanden meer dan 12.000 jeugdigen een vorm van jeugdzorg. Iets minder dan de helft daarvan, 5.993 jeugdigen, gebruikten een vorm van jeugdzorg in de gemeente Den Haag.<sup>12</sup>

- **Politiek/ bestuurlijk belang**

De transformatie van de jeugdzorg, de risicodragende uitvoering voor rekening van de gemeenten, en de grote groep (kwetsbare) cliënten maakt dat de nieuwe Jeugdwet van groot politiek en bestuurlijk belang is voor alle gemeenten in Nederland en dus ook voor de gemeente Den Haag.

Dit belang wordt door raad en college onderschreven, getuige de aandacht die zij voor dit onderwerp hebben. De commissie Samenleving wordt geregeld door het college geïnformeerd via voortgangsbrieven over de decentralisatie jeugdzorg. Naar aanleiding hiervan wordt er regelmatig over het onderwerp gesproken. Ook organiseert de commissie werkbijeenkomsten om een volledig en actueel beeld te krijgen van de transities.<sup>13</sup>

## **4. Toegevoegde waarde**

De toegevoegde waarde van dit onderzoek ligt op verschillende terreinen. Allereerst draagt dit onderzoek bij aan het verkrijgen van (meer) inzicht in de uitvoering van-, en kansen en risico's bij de jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd. Eerder rekenkameronderzoek en signalen van raadsleden lieten zien dat dit inzicht gewenst is en soms ontbreekt.<sup>14</sup>

Inhoudelijk kan dit onderzoek ook (gedeeltelijk) aansluiten bij voorgaande onderzoeken van de Rekenkamer Den Haag op het terrein van de zorg aan jeugdigen.<sup>15</sup> Daarmee kan dit onderzoek van

---

<sup>7</sup> 'De kortingen op de decentralisatie Jeugdzorg in 2015', VNG, september 2013

<sup>8</sup> Decentralisaties in het publieke domein, CPB rapport, pag. 3-4.

<sup>9</sup> Deze toename voorziet het SCP op basis van ongewijzigd beleid. 'Groeit de jeugdzorg door?', SCP rapport, november 2013.

<sup>10</sup> Meicirculaire 2013 Gemeentefonds, bijlage 16.

<sup>11</sup> Programmabegroting 2014-2018, pag. 27.

<sup>12</sup> RTA Den Haag, 31 oktober 2013, Startfoto Jeugdzorg 9 gemeenten Haaglanden Totaal, INITI8, december 2012.

<sup>13</sup> Procesdossier Decentralisatie Jeugdzorg, oktober 2013 (RIS 266600).

<sup>14</sup> Rekenkamer Den Haag, 'Zorg voor jeugd op scholen', december 2012, en werkconferentie 'Samen Kennis Maken', september 2011.

<sup>15</sup> Rekenkamer Den Haag, 'Zorg voor jeugd op scholen', december 2012 en Randstedelijke Rekenkamer en de Rekenkamers Amsterdam, Den Haag en Oost-Nederland, '(On)verantwoord wachten op jeugdzorg', maart 2012.

toegevoegde waarde zijn door, op aspecten, ontwikkelingen in de tijd op dit beleidsterrein en eventuele opvolging van aanbevelingen in kaart te brengen.

Door de samenwerking met alle rekenkamers van de G4 biedt dit onderzoek de mogelijkheid om onderlinge onderzoeksresultaten te vergelijken en *best practices* te benoemen. Dit biedt de kans om van elkaars ervaringen in de voorbereidingen op de decentralisatie jeugdzorg te leren. Daarnaast kan dit onderzoek, als onderdeel van het gezamenlijke G4 onderzoek, bijdragen aan een overkoepelende boodschap richting de Tweede Kamer.

## 5. Doel en probleemstelling, onderzoeksvragen

De rekenkamer beoogt met het onderzoek:

- inzicht te bieden in de wijze waarop de gemeente zich voorbereidt op de uitvoering van jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd;
- inzicht te bieden in de kansen en risico's voor een doeltreffende en de doelmatige uitvoering van de jeugdzorg in de gemeente, die voortvloeien uit de decentralisatie en het transformatieproces;
- een oordeel te geven over de wijze waarop de gemeente in de voorbereiding rekening houdt met de kansen en risico's.

### Probleemstelling

*In hoeverre houdt de gemeente Den Haag bij de transformatie van de jeugdzorg in voldoende mate rekening met kansen en risico's om te komen tot een doeltreffende en doelmatige jeugdzorg?*

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze bereidt de gemeente zich voor op de uitvoering van de jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd?
2. Welke kansen en risico's biedt de decentralisatie en het transformatieproces voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdzorg?
3. Op welke wijze houdt de gemeente rekening met de gesignaleerde kansen en risico's?

## 6. Aanpak

Het onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg is een kwalitatief onderzoek en zal worden uitgevoerd door middel van een documentstudie en interviews met verschillende betrokken actoren. Mocht de rekenkamer gedurende het onderzoek daar aanleiding voor zien dan kan dit worden uitgebreid met casestudy's en/of een expertmeeting.

Het onderzoek zal bestaan uit twee onderdelen. Ten eerste een deel waarin op hoofdlijnen gekeken zal worden naar de gehele voorbereiding van de gemeente op de decentralisatie van de jeugdzorg. Dit onderdeel zal hoofdzakelijk beschrijvend van aard zijn. In het tweede deel van het onderzoek is ruimte voor meer verdieping. Dit deel zal echter wel beperkt worden tot enkele aspecten van de voorbereiding op de decentralisatie; een gedetailleerdere analyse van verschillende proeftuinen en pilots. Deze twee onderdelen in samenhang worden gebruikt om de probleemstelling en onderzoeksvragen te beantwoorden.

Het merendeel van het onderzoek zal beschrijvend van aard zijn. Daar waar de rekenkamer een oordeel geeft, zal zij zich baseren op normen. Deze normen worden in algemene termen gesteld en vloeien logisch voort uit de vraagstelling. In de rapportage zal de rekenkamer het gehanteerde normenkader opnemen en toelichten.

## 7. Planning en organisatie

<b>Fase</b>	<b>Activiteiten</b>	<b>Periode in de tijd</b>
Vorbereiding	Opstellen onderzoekplan	begin januari 2014
Feitenonderzoek	Onderzoeksactiviteiten zoals benoemd in paragraaf 6	januari-mei 2014
Rapportage	Feitenrapport en ambtelijke reactie	juni-juli 2014
	Bestuurlijk rapport, bestuurlijke reactie	
	Maken gezamenlijk G4 product	mei-augustus 2014
Publicatie	Gelijktijdige G4 publicatie	medio september 2014

## **Bijlage 1 Verantwoording voorbereidingsfase/ literatuur**

Bij het opstellen van dit onderzoekplan is van de volgende bronnen gebruik gemaakt:

- CPB, Decentralisaties in het publieke domein, september 2013
- Gemeente Den Haag, Programmabegroting 2014-2018, pag. 27
- Gemeente Den Haag, Procesdossier Decentralisatie Jeugdzorg, oktober 2013 (RIS 266600)
- INITI8, Startfoto Jeugdzorg 9 gemeenten Haaglanden Totaal, december 2012
- Meicirculaire 2013 Gemeentefonds, bijlage 16
- Memorie van antwoord behandeling Jeugdwet, Eerste Kamer, januari 2014
- Memorie van toelichting Jeugdwet, Tweede Kamer
- Randstedelijke Rekenkamer en de Rekenkamers Amsterdam, Den Haag en Oost-Nederland, (On)verantwoord wachten op jeugdzorg, maart 2012
- Regionaal Transitiearrangement Jeugdzorg Haaglanden, oktober 2013
- Rekenkamer Den Haag, Zorg voor jeugd op scholen, december 2012
- Rekenkamer Den Haag, Werkconferentie Samen Kennis Maken, september 2011
- SCP, Groeit de jeugdzorg door?, november 2013
- VNG, Factsheet Stelselwijziging Jeugd, maart 2012
- VNG, De kortingen op de decentralisatie Jeugdzorg in 2015, september 2013

Er is gesproken met de volgende personen:

- De heer Arie Opstelten (projectleider decentralisatie jeugdzorg)
- Mevrouw Mei Lan Chung (manager CJG's)
- De heer Tobias van de Muijsenberg (projectleider HIA)
- Mevrouw Natasja Schaap (projectleider Jeugdbeschermingstafel en Haagse Samenwerking)
- Mevrouw Ingrid Kervel (projectleider Haagse Voorloper)