



Rekenkamer Amsterdam



Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw A. van Miltenburg, voorzitter
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

betreft: onderzoek G4-rekenkamers naar de voorbereiding invoering decentralisatie jeugdzorg.
datum: 23 september 2014

Geachte voorzitter,

De rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (hierna: wij) hebben in 2014 onderzoek uitgevoerd naar de voorbereiding van de nieuwe wijze van werken in het lokale jeugdhulpbeleid.

Wij hebben geconstateerd dat in alle G4-gemeenten (hierna: de G4) hard is en wordt gewerkt aan de voorbereiding van de decentralisatie en de transformatie van de jeugdhulp met als doel deze beter en goedkoper te maken. Het is een ingewikkeld proces waarin niet alles direct goed kan gaan. Daarom vinden we het positief dat de G4 systematisch in de afgelopen periode hebben willen experimenteren en leren in de proeftuinen met de nieuwe manier van werken. Voor de conclusies op lokaal niveau verwijzen wij naar de vier afzonderlijke, aan de eigen gemeenteraden gerichte, rapporten die op 23 september zijn gepubliceerd.¹

Deze brief gaat in op twee zaken die het lokale niveau overstijgen en waarvan wij het van belang vinden dat de Tweede Kamer er kennis van neemt. Deze zaken zijn:

1. Onzekerheden over realisatie van de doelen van de transformatie.
2. Randvoorwaarden voor evaluatie en leren van lokale ervaringen.

1. Onzekerheden over realisatie van de doelen van de transformatie

Per 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet van kracht en zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Het doel van de Jeugdwet is om het huidige jeugdhulpstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jeugdige en het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving.² Dit betekent dat lokaal maatwerk bij de organisatie en samenwerking van de jeugdhulp moet

¹ De vier lokale rapporten zijn te downloaden via de websites van de vier rekenkamers: www.rekenkamer.amsterdam.nl, www.rekenkamerdenhaag.nl, www.rekenkamer.rotterdam.nl, www.utrecht.nl/rekenkamer.

² Memorie van toelichting Jeugdwet.

leiden tot een beter functionerend en goedkoper jeugdhulpstelsel.³ Het rijk veronderstelt dat deze effecten zich op korte termijn voordoen, getuige de bezuinigingen die in twee jaar tijd oplopen van € 120 miljoen euro in 2015 tot € 450 miljoen vanaf 2017 op een totaal bedrag van ongeveer € 4 miljard.

Het rijk ziet kansen om de kwaliteit van de jeugdhulp te verbeteren en om te besparen op de jeugdhulp. Dat geldt ook voor de gemeentebesturen en de professionals. In de G4-gemeenten is dat ook uitdrukkelijk de inzet. In de praktijk zien we echter risico's die het onzeker maken of deze doelen zullen worden gerealiseerd:

- **De tijd voor gemeenten om resultaten te boeken is krap.**
Op 1 januari 2015 is formeel de transitie voltooid: de taken en verantwoordelijkheden zijn dan overgedragen aan de gemeenten. De transformatie naar een andere werkwijze kost aanmerkelijk meer tijd. In alle G4 zijn er essentiële zaken die verder uitgewerkt moeten worden. De volledige ontwikkeling en implementatie van het gemeentelijk jeugdhulpbeleid zal nog enkele jaren duren. Ook jeugdhulporganisaties hebben tijd nodig om hun zorgaanbod af te stemmen op het beoogde nieuwe jeugdhulpstelsel en om hun organisatie en werkwijze aan te passen.
- **Risico's voor het bieden van adequate jeugdhulp per 1 januari 2015.**
Naast de tijd die nodig is om de nieuwe vormen van werken te ontwikkelen vraagt ook het bewaken van de continuïteit van de jeugdhulp meteen na de invoeringsdatum per 1 januari 2015 een forse inspanning. Er moet immers voorkomen worden dat jeugdigen tussen wal en schip gaan vallen. Wij constateren dat het onzeker is dat de G4-gemeenten per 1 januari 2015 de jeugdhulp op orde zullen hebben. Deze onzekerheid heeft verschillende oorzaken. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de jeugdhulp, terwijl cijfers over het gebruik en de kosten in het verleden niet volledig zijn en ook niet op alle punten betrouwbaar. Bovendien weten gemeenten niet precies wat het effect zal zijn van de veranderingen in de jeugdhulp en hoe de vraag naar verschillende vormen van jeugdhulp zich zal ontwikkelen. Dat betekent dat de kans bestaat dat de hulp die gemeenten voor 2015 inkopen niet zal aansluiten bij de vraag. Verder blijkt uit onze onderzoeken dat adequate en tijdige toeleiding van jeugdigen naar gespecialiseerde hulp in de gemeenten nog niet voldoende is gewaarborgd.
- **Mogelijke vraagtoename/boeggolf effect.**
De G4 zetten in op meer preventie en vroegsignalering en een outreachende wijkgerichte aanpak. Als dat lukt, komen meer gezinnen eerder in beeld bij jeugdhulpprofessionals, waardoor er in de eerste jaren meer vraag naar jeugdhulp zal zijn. Verwacht wordt dat dit op langere termijn zorgt voor kostenreductie door minder beroep op zwaardere vormen van jeugdhulp, maar op korte termijn zorgt dit voor extra kosten.
- **Nieuw beleid vraagt om investeringen.**
Herstructurering van de jeugdhulp moet leiden tot een besparing, maar brengt

³ In deze brief wordt de term 'jeugdzorg' gebruikt als bedoeld wordt op het huidige jeugdzorgstelsel. Als bedoeld wordt op het stelsel na invoering van de nieuwe Jeugdwet wordt de term 'jeugdhulp' gebruikt.

ook kosten met zich mee. Alle gemeenten moeten beleid formuleren, zorg aanbesteden en een uitvoeringsorganisatie inrichten. Dit vergt investeringen in onder meer ICT, administratieve backoffice, kennis, personeel en huisvesting. Gemeenten moeten dus kosten maken, terwijl zij al in 2015 met een taakstelling van rijkswege worden geconfronteerd. Al deze extra startinvesteringen in ruim 400 gemeenten, die een logisch gevolg zijn van decentraliseren, gaan ten kosten van de besparingsdoelstelling. Zeker op korte termijn.

- **Verwachtingen van 'eigen kracht' vooralsnog (te) optimistisch.**
De verwachtingen van eigen kracht (zelfredzaamheid) en het sociaal netwerk vormen een belangrijke veronderstelling van het rijk bij de decentralisatie van de jeugdzorg: dit moet een bijdrage leveren betere en goedkopere jeugdhulp. Uit onze onderzoeken blijkt dat onzeker is of een groter beroep op de eigen kracht en het eigen sociaal netwerk van jeugdigen en gezinnen haalbaar is. Jeugdhulpverleners zien weliswaar mogelijkheden om de eigen kracht en het sociaal netwerk aan te boren, maar zij noemen ook beperkingen. Juist gezinnen met veel problemen hebben vaak geen goed sociaal netwerk en een beperkt probleemoplossend vermogen. Omdat eigen kracht hier moeilijk aan te boren is, zullen jeugdhulpprofessionals zelf meer hulp en ondersteuning aan deze groep moeten geven en de tijd en ruimte moeten krijgen om de eigen kracht van deze groep te versterken.

In hoeverre nieuw beleid enerzijds en investeringen anderzijds op termijn tot minder uitgaven leiden is onzeker. Maar afgezien van die onzekerheid, moet de conclusie van het bovenstaande zijn dat het een aantal jaren duurt voordat de beoogde resultaten van de ingezette transitie en transformatie volledig zichtbaar zullen zijn. Bepaalde noodzakelijke investeringen in gemeenten, zoals op het terrein van ICT, kunnen wellicht worden beperkt door samenwerking en standaardisering. Het programma Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein (VISD) van VNG en KING is hiervan een goed voorbeeld. Maar veel zaken zullen gemeenten zelf moeten ontwikkelen. Het is van belang dat gemeenten en professionals de komende jaren voldoende ruimte en tijd krijgen om tot de beoogde verbetering en besparing te komen. Gemeenten hebben daarvoor handelingsvrijheid nodig. Maar het is gegeven de genoemde onzekerheden ook belangrijk om dit proces goed en op de voet te volgen. De Jeugdwet voorziet in een evaluatie vijf jaar na invoering. Gelet op de bovenstaande onzekerheden bevelen wij aan om al eerder, bijvoorbeeld na twee jaar, een tussentijdse evaluatie van de wet uit te voeren.

2. Randvoorwaarden voor evaluatie en leren van lokale ervaringen

Op grond van ons onderzoek kunnen we constateren dat het jeugdhulpbeleid van de vier grote gemeenten in opzet goed aansluit bij de uitgangspunten en leidende principes van de Jeugdwet, en dat zij hun nieuwe jeugdhulpstelsels verschillend inrichten. Dit is een logisch gevolg van de keuze om de jeugdhulp te decentraliseren.

Ter illustratie:

In alle steden is voor een buurt- of wijkgerichte aanpak gekozen. In Rotterdam en Utrecht is gekozen de basis-jeugdhulp apart te organiseren van de

jeugdgezondheidszorg in buurtteams of wijkteams. De wijkteams in Rotterdam richten zich op lichtere problematiek dan de buurtteams in Utrecht, waar lichte opvoedkwesties bij de jeugdgezondheidsprofessionals van het CJG zijn belegd. In Amsterdam kiest de gemeente voor een wijkgericht ouder- en kindteam waarin de jeugdgezondheidszorg is geïntegreerd. In Den Haag is de jeugdhulp en de jeugdgezondheidszorg in één organisatie ondergebracht (het CJG). De doelgroep van het wijkteam en de keuze wat per 1 januari 2015 gaat behoren tot laagdrempelige wijkgerichte jeugdhulp en jeugdhulp die als individuele voorziening beschikbaar komt (specialistische jeugdhulp) gaat waarschijnlijk per gemeente verschillen. Hoe de verschillen precies gaan uitpakken moet in de praktijk duidelijk gaan worden.

Of de ene inrichtingskeuze beter werkt dan de andere moet de komende jaren blijken. Dan pas kan worden bekeken met welke veranderingen goede ervaringen zijn opgedaan. Wat werkt het beste? Waar zijn cliënten het meest tevreden? Hoe worden besparingen geboekt zonder verlies van kwaliteit? Waar en hoe lukt het om preventie en vroegsignalering te versterken?

Het is belangrijk dat gemeenten van elkaar kunnen leren. Daarbij moeten twee randvoorwaarden in het oog worden gehouden.

1. Het is wenselijk dat de ervaringen van de gemeenten op een centraal punt worden verzameld en ontsloten.
2. Het is noodzakelijk dat gemeenten goede informatie hebben die hen in staat stelt het gebruik, de kosten én de resultaten van het eigen beleid te analyseren en de eigen prestaties met andere gemeenten te vergelijken.

Beide randvoorwaarden zijn overigens niet alleen voor gemeenten van belang, maar ook voor de landelijke evaluatie van de Jeugdwet. Zoals hierboven aangegeven pleiten wij ervoor om al na twee jaar een tussentijdse evaluatie uit te voeren. Voor die evaluatie zal juiste en volledige informatie nodig zijn over volumes, resultaten en kosten. Alleen dan is de Tweede Kamer in staat om te beoordelen of de wettelijke en financiële kaders voor gemeenten adequaat zijn en of de aannames die aan de nieuwe Jeugdwet ten grondslag liggen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd.

Goede monitoring is dus essentieel. Wij signaleren echter knelpunten die dat in de weg staan. Als die niet worden opgelost, zullen gemeenten zich lastig of niet met elkaar laten vergelijken, en dit staat ook een goede evaluatie van de Jeugdwet in de weg. Deze knelpunten worden hieronder toegelicht.

Definities en indicatoren voor de monitoring van het gebruik en de kosten van verschillende vormen van jeugdhulp zijn nog niet helder. Het is belangrijk dat deze definities en indicatoren vóór 1 januari 2015 zijn vastgesteld. Alleen dan is het mogelijk om de ontwikkelingen in het gedecentraliseerde jeugdhulpveld vanaf 2015 goed te kunnen volgen.

De landelijke dataset jeugdhulp die het CBS gaat verzamelen (als onderdeel van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein) bevat vooralsnog alleen informatie over het soort hulp, de verwijzer en de duur en omvang van het gebruik. Gegevens over

outcome (de effecten van de geboden hulp) en kosten zijn nog geen onderdeel van de verplichte landelijke gegevensverzameling. De brief die de staatssecretaris van VWS op 10 juni 2014 aan de Tweede Kamer stuurde over outcomecriteria jeugdhulp is ons inziens te vrijblijvend.⁴ Wij pleiten er dan ook voor dat uniforme gegevens over outcome en kosten worden opgenomen in de set van gegevens die het CBS gaat verzamelen.

Een belangrijke randvoorwaarde voor de uitvoering van de jeugdhulp is het gebruik van goede registratiesystemen/ICT om zaken te regelen als: toegang tot zorg, registreren en volgen van klanten, monitoring, bekostiging en verantwoording. Op dit moment zien we veel tekortkomingen bij de registratiesystemen die de hulpverleners op de werkvloer (moeten) gebruiken. Dit vormt een risico voor de betrouwbaarheid van de door de registratiesystemen gegenereerde gegevens.

In de gespecialiseerde (geïndiceerde) jeugdzorg worden systemen gebruikt van de jeugd-GGZ, provinciale jeugdzorg en AWBZ gefinancierde jeugdzorg. Deze verschillende systemen uit het oude jeugdzorgstelsel sluiten niet goed aan bij de beoogde jeugdhulp nieuwe stijl en bemoeilijken een integrale werkwijze. We zien dat de G4 mede in reactie daarop nieuwe registratiesystemen willen gaan inrichten. Dat brengt echter nieuwe risico's met zich mee:

1. De vergelijkbaarheid tussen gemeenten van gegevens over het gebruik van gespecialiseerde jeugdzorg verdwijnt.
2. De juistheid en volledigheid van de gegevens tussen gemeenten gaat verschillen.

Vanwege de door ons op lokaal niveau gesignaleerde registratieproblemen, het voornemen van gemeenten om nieuwe informatiesystemen in te richten en de hiermee gepaard gaande onzekerheid over juistheid en volledigheid van de verzamelde gegevens, vinden wij het wenselijk dat er op landelijk niveau concrete afspraken worden gemaakt over de definities, indicatoren en kwaliteitscriteria voor de gegevens die gemeenten verplicht zijn te verzamelen.

Het lijkt ons belangrijk dat het rijk in samenwerking met de VNG dit proces bevordert en ondersteunt door een werkgroep te faciliteren, samengesteld uit bijvoorbeeld vertegenwoordigers van gemeenten, VNG/KING en de ministeries van VWS en V&J. Daarbij zou ons inziens ook gebruik moeten worden gemaakt van de kennis bij verantwoordelijken in het oude jeugdstelsel (rijksoverheid, provincie, bureau jeugdzorg, zorgverzekeraars, zorgkantoren).

Aandachtspunten

Op basis van het voorgaande vragen wij, samengevat, de aandacht van de Tweede Kamer voor het volgende:

1. Om de doelen van de Jeugdwet te realiseren is het van belang dat de gemeenten ruimte hebben en houden voor vernieuwing in de jeugdhulp en dat er voldoende

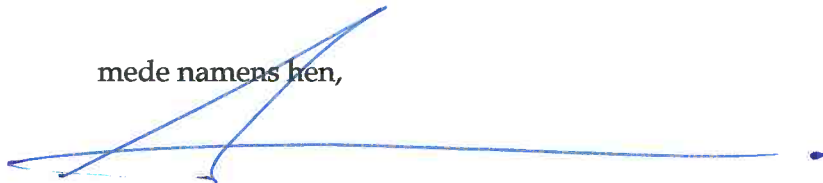
⁴ *Outcomecriteria jeugdhulp*. Brief van VWS aan Tweede Kamer, 10 juni 2014. Kenmerk 380146-121610-J.

- en tijdig geleerd wordt van opgedane ervaringen. Vanwege de geconstateerde onzekerheden bevelen we aan dat al twee jaar na de invoering een tussentijdse evaluatie van de Jeugdwet wordt uitgevoerd, zodat de Tweede Kamer tijdig in staat is om te beoordelen of de kaders van de Jeugdwet in de praktijk voldoende mogelijkheden bieden aan gemeenten en professionele instellingen voor het realiseren van de beoogde verbetering en besparing.
2. Gemeenten richten het nieuwe jeugdhulpstelsel verschillend in. Hoe dit doorwerkt op de ervaringen van de jeugdigen en gezinnen binnen de gemeentelijke jeugdhulpstelsels is nog niet duidelijk. Om te kunnen leren van de verschillende ervaringen die gemeenten hiermee opdoen is het van belang gebruik, kosten en outcome van gemeenten te kunnen vergelijken, waarbij de kwaliteit van de verzamelde gegevens is gewaarborgd. Wij bevelen daarom aan om:
- a. Naast gegevens over soort hulp, verwijzer en gebruik (duur en omvang) ook uniforme gegevens over outcome en kosten op te nemen in de landelijke dataset jeugdhulp die het CBS gaat verzamelen, als onderdeel van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein.
 - b. Op landelijk niveau concrete afspraken te maken over de definities, indicatoren en kwaliteitscriteria van de gegevens die gemeenten verplicht zijn te verzamelen. Wij bevelen aan dat Rijk en VNG dit proces bevorderen en ondersteunen door hiertoe een landelijke werkgroep te faciliteren.

Hoogachtend,

dr. JA. de Ridder, directeur Rekenkamer Amsterdam
mr. W.R. de Boer, voorzitter Rekenkamer Den Haag
drs. C.J.A. van den Broek, lid/plv. voorzitter Rekenkamer Utrecht

mede namens hen,



drs. P. Hofsta RO CIA
directeur Rekenkamer Rotterdam

c.c.
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de heer drs. M.J. van Rijn
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de heer mr. F. Teeven MPM
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, de heer dr. R.H.A. Plasterk