

onderzoeksopzet

Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond

onderzoek naar de GRJR

oktober 2023



Rekenkamer
ALBRANDSWAARD



Rekenkamer
BARENDRECHT



Rekenkamer
CAPELLE AAN DEN IJSSEL



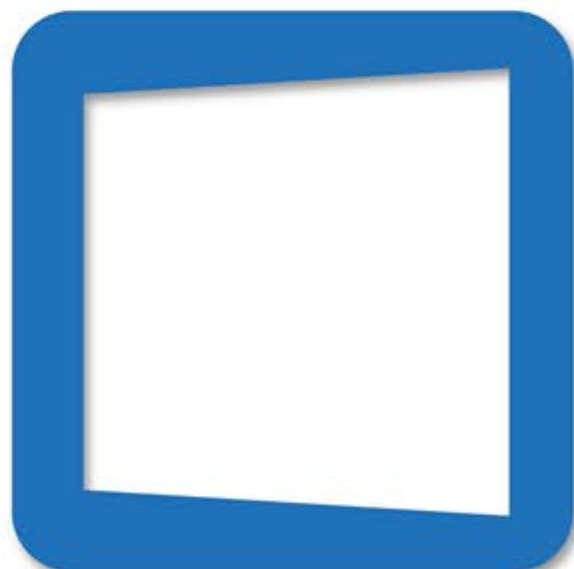
Rekenkamer
KRIMPEN AAN DEN IJSSEL



Rekenkamer
LANSINGERLAND



Rekenkamer
ROTTERDAM





1 inleiding

1-1 aanleiding

De decentralisatie van de jeugdzorg in Nederland heeft een aanzienlijke impact gehad op de verdeling van verantwoordelijkheden en de uitvoering van jeugdhulp. Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 kregen gemeenten de verantwoordelijkheid om de jeugdzorg uit te voeren (de transitie van Rijk naar gemeenten). Hierbij kregen de gemeenten alle vormen van jeugdzorg en opvoedingsondersteuning in hun pakket.¹ Om het jeugdstelsel efficiënter en effectiever te maken, werd het jeugdstelsel getransformeerd opdat het afstemt op lokale behoeften en mogelijkheden. Het betreft de inhoudelijke en organisatorische vernieuwing van de zorg voor jongeren. Jeugdzorg is een veel gehanteerde verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming. Onder jeugdhulp vallen alle vormen van hulp en ondersteuning bij psychische problemen, verstandelijke beperking en opvoedproblemen.

De decentralisatie van de jeugdzorg had onder andere als doelstellingen om de jeugdzorg integraal en met maatwerk aan te bieden en om de jeugdzorg goedkoper te maken. Om die reden lag er ten tijde van de decentralisatie in 2015 een fikse bezuinigingsopgave voor de gemeenten. Maar in de daaropvolgende jaren bleek dat de kosten van de jeugdzorg juist hard stegen: landelijk werd in 2019 € 1,9 mld. meer uitgegeven aan jeugdzorg dan in 2015, een stijging van zo'n 50%.² Verder blijken gemeenten € 1,7 mld. meer uit te geven aan jeugdzorg dan ze aan middelen ontvangen.³ Door deze tekorten is er in ook in de regio Rotterdam weinig capaciteit voor jeugdzorg met als gevolg lange wachttijden, wantrouwen richting hulpverlening en personeelstekorten.⁴

Volgend op een evaluatie van de Jeugdwet door het rijk besloten de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en het rijk in 2021 een Hervormingsagenda Jeugd op te stellen. Rijk, gemeenten en jeugdzorg- en cliëntenorganisaties hebben in april 2023 een akkoord bereikt en de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 gepubliceerd. Betere regionale afstemming over de inkoop van specialistische jeugdhulp en een lagere bezuiniging dan eerder gepland zijn daarin speerpunten.⁵

Voor een goede uitvoering van de Jeugdwet dienen gemeenten waar nodig samen te werken. De gemeenten in de regio Rijnmond werken daartoe samen in de

¹ De provinciale jeugdzorg, de jeugd-ggz, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en de zorg voor licht verstandelijk beperkten (jeugd-LVG).

² Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, 17 april 2023.

³ VNG, 'Aan de slag voor structurele oplossing tekorten in jeugdzorg', 18 december 2020. Verkregen van <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-voor-structurele-oplossing-tekorten-in-jeugdzorg>

⁴ RTL Nieuws, 'Kinderombudsmannen zien problemen verergeren door wachttijden jeugdzorg', 13 april 2022. Verkregen van <https://www.nu.nl/binnenland/6194791/kinderombudsmannen-zien-problemen-verergeren-door-wachttijden-jeugdzorg.html>

⁵ De bezuinigingsopgave voor gemeenten zou oplopen van €374 mln. in 2023 tot aan €570 mln. in 2025, maar afgesproken is dat deze de komende twee jaar €374 mln. blijft.



Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR).⁶ Binnen deze gemeenschappelijke regeling kopen de deelnemende gemeenten gezamenlijk specialistische jeugdhulp in. Gezamenlijke inkoop heeft als doel om te zorgen voor een breder aanbod aan voorzieningen voor de afzonderlijke gemeenten. De GRJR heeft een eigen regiovisie, die volgens hen “een optelsom [is] van de beleidsvoornemens van de deelnemende gemeenten”.⁷

Acht jaar na de decentralisatie en met het oog op de landelijke problematiek rondom jeugdzorg en de voorgestelde hervormingsagenda is het moment goed om de regionale invulling van de specialistische jeugdhulp nader te bekijken. De Rekenkamer Rotterdam vervult voor zes van de dertien deelnemende gemeenten in de GRJR de rekenkamerfunctie en dit biedt als groot voordeel dat ze uitstekend in staat is om de uitvoering van de specialistische jeugdhulp door de GRJR te onderzoeken.

1-2 leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze onderzoeksopzet behandelt de relevante beleidscontext en gaat onder andere in op de taken van de GRJR, de uitvoeringsorganisatie GRJR en de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid. Hoofdstuk 3 gaat in op de doel- en vraagstelling en afbakening van het onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt het plan van aanpak beschreven en ten slotte besteedt hoofdstuk 5 aandacht aan de organisatie, planning en privacyrichtlijnen.

⁶ Dit zijn met ingang van 2023 de gemeenten Rotterdam, Barendrecht, Lansingerland, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Albrandswaard, Goeree-Overflakkee, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Schiedam, Vlaardingen en Voorne aan Zee. (De gemeenten Westvoorne, Brielle en Hellevoetsluis zijn per 1 januari 2023 gefuseerd tot de gemeente Voorne aan Zee)

⁷ GRJR, 'Regiovisie Nabij en Passend', 30 november 2020.



2 context

2-1 landelijk beleid

In 2015 zijn landelijk drie decentralisaties in het sociaal domein doorgevoerd. Door de invoering van de Participatiewet, de WMO en de Jeugdwet is de verantwoordelijkheid voor taken op het gebied van werk, zorg en jeugd verlegd van het rijk naar gemeenten. De decentralisatie van de jeugdzorg maakte gemeenten verantwoordelijk voor het organiseren van het totale aanbod van jeugdzorg.

De decentralisatie van de jeugdzorg had verschillende doelstellingen:

- integrale zorg en ondersteuning
Een belangrijk doel was het realiseren van integrale zorg en ondersteuning voor kinderen, jongeren en gezinnen. Door de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg over te dragen aan de gemeenten werd beoogd de verschillende vormen van hulpverlening beter op elkaar af te stemmen. Hierdoor zou er een samenhangende aanpak ontstaan waarbij diverse disciplines en instanties nauwer konden samenwerken om de beste zorg op maat te bieden.
- preventie en vroegtijdige signalering
Een ander doel was het versterken van preventie en vroegtijdige signalering van problemen bij kinderen en jongeren. Gemeenten kregen de taak om in te zetten op het voorkomen van escalatie van problemen en het tijdig herkennen en aanpakken van zorgbehoeften. Door vroegtijdig in te grijpen zou duurdere en intensievere zorg op latere leeftijd voorkomen kunnen worden.
- maatwerk en participatie
De decentralisatie beoogde ook de zorg en ondersteuning beter aan te laten sluiten op de lokale behoeften en mogelijkheden. Gemeenten konden maatwerk leveren en zorgarrangementen opzetten die specifiek waren afgestemd op de lokale situatie en de specifieke behoeften van kinderen en gezinnen.
- kostenbeheersing
De decentralisatie moest zorgen voor een kostenbeheersing in de jeugdzorg. Door de verantwoordelijkheid bij de gemeenten neer te leggen en meer nadruk te leggen op preventie en lichte vormen van zorg, werd beoogd om de uitgaven aan jeugdzorg beter in de hand te houden.⁸

2-1-1 hervormingsagenda jeugd

Zoals gezegd is na kostenstijgingen in de jeugdzorg en volgend op een evaluatie van de Jeugdwet door het rijk besloten een Hervormingsagenda Jeugd op te stellen. In juni 2023 is deze definitief vastgesteld en aangeboden aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer.⁹ Het Rijk, de VNG en verschillende jeugdzorgorganisaties hebben met deze hervormingsagenda gezamenlijk afspraken gemaakt over de fundamentele verbetering van de jeugdzorg. De Hervormingsagenda Jeugd bevat een pakket aan maatregelen om de jeugdzorg enerzijds kwalitatief te verbeteren en anderzijds

⁸ VNG, 'Drie decentralisaties', 23 september 2013.

⁹ Rijksoverheid, 'Hervormingsagenda over verbeteringen jeugdzorg definitief vastgesteld', 20 juni 2023. Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/06/20/hervormingsagenda-over-verbeteringen-jeugdzorg-definitief-vastgesteld>



financieel houdbaar te krijgen. In de hervormingsagenda is afgesproken dat de bezuinigingen op de jeugdzorg worden verzacht in 2024 en 2025 (een verzachting van totaal € 385 mln.).¹⁰ De hervormingsagenda bevat verder onder andere het voornemen de Jeugdwet aan te passen, om uithuisplaatsingen terug te dringen en te voorkomen. Tevens is het voorstel opgenomen om gemeenten specialistische jeugdhulp verplicht regionaal te laten inkopen, omdat dit bijdraagt aan de beschikbaarheid van de zorg en een administratieve lastenverlaging oplevert.¹¹

2-2 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond

De Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR) is in 2014 ontstaan als een samenwerkingsverband tussen verschillende gemeenten in de regio Rijnmond. In het kader van de decentralisatie van de jeugdzorg heeft de regio Rijnmond ervoor gekozen om de inkoop van verschillende typen jeugdhulp in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling vorm te geven.

Het doel van het samenwerken is de jeugdhulp door regionale inkoop efficiënter en effectiever vorm te geven en te zorgen dat door gezamenlijke inkoop verschillende vormen van specialistische jeugdhulp beschikbaar zijn voor alle gemeenten. De afzonderlijke gemeenten voeren zelf de lokale jeugdhulp uit. De GRJR koopt namens de deelnemende gemeenten de volgende vormen van jeugdhulp regionaal in:

- pleegzorg en residentiële jeugdhulp;
- specialistische dag- en specialistische ambulante jeugdhulp;
- crisisdienst en -hulp;
- jeugdbescherming;
- jeugdreclassering;
- advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis).¹²

Naar deze gezamenlijk ingekochte vormen van jeugdhulp wordt in dit stuk gerefereerd met 'bovenlokale jeugdhulp'. De regionale samenwerking tussen gemeenten in het kader van Veilig Thuis, jeugdbescherming en jeugdreclassering is verplicht op basis van de Jeugdwet. De overige samenwerking binnen de GRJR is op vrijwillige basis.¹³

¹⁰ De hervormingsagenda jeugd is door het demissionair kabinet niet controversieel verklaard, waardoor het plan tot dusver doorgang vindt zoals bedoeld.

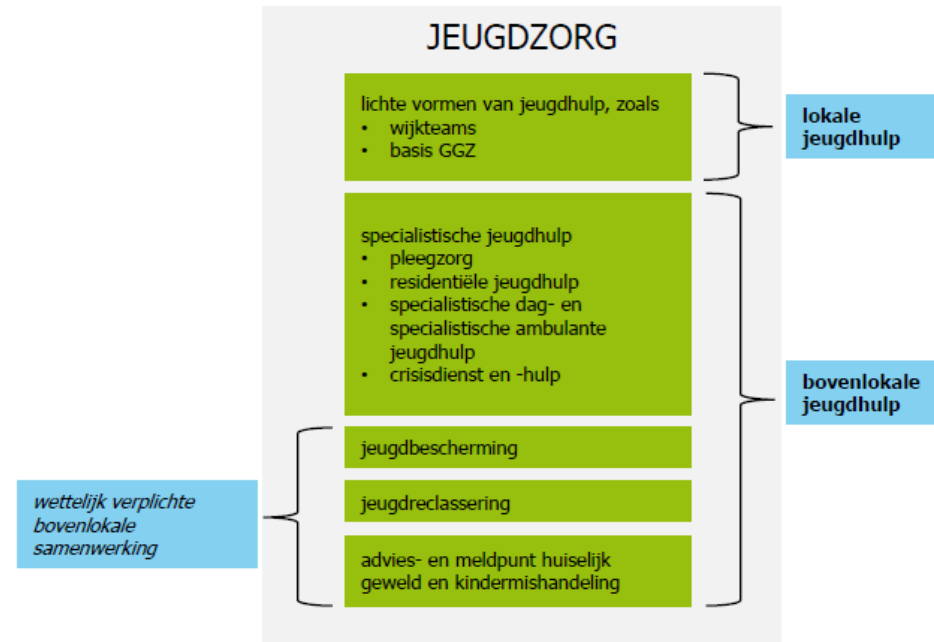
¹¹ De ministerraad heeft inmiddels met het wetsvoorstel ingesteld en het voorstel is voor advies aan de Raad van State verzonden. bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/nieuws/2023/09/15/betere-beschikbaarheid-specialistische-jeugdzorg-stap-dichterbij>

¹² www.jeugdhulprijnmond.nl

¹³ De maatregelen over verplichte regionale inkoop uit de hervormingsagenda jeugd hebben dus hoogstwaarschijnlijk, in afwachting zijnde van het definitieve wetsvoorstel over de typen specialistische jeugdhulp, geen invloed op de GRJR.



figuur 2-1: jeugdzorg



De GRJR is verantwoordelijk voor het coördineren, faciliteren en organiseren van de jeugdhulp in de regio. De GRJR zorgt voor samenwerking en afstemming, inkoop en contractmanagement, monitoring en evaluatie en heeft administratieve taken.

samenwerking en afstemming

De gemeenten binnen de regeling werken vanuit een gezamenlijke visie. De GRJR faciliteert deze samenwerking tussen de verschillende gemeenten. Dit omvat onder andere het afstemmen van beleid, het delen van kennis en expertise en het organiseren van gezamenlijke projecten en initiatieven.

inkoop en contractmanagement

De regeling is verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdhulpvoorzieningen namens de deelnemende gemeenten. Dit omvat het selecteren van zorgaanbieders, het afsluiten van contracten en het monitoren van de kwaliteit en prestaties van deze aanbieders.

monitoring en evaluatie

De regeling houdt toezicht op de uitvoering van de jeugdhulp en evalueert de resultaten en effectiviteit ervan. Dit omvat het monitoren van de kwaliteit van de geboden zorg, het verzamelen van gegevens en het rapporteren aan de betrokken gemeenten.



financiële en administratieve taken

De GRJR is verantwoordelijk voor de financiële afhandeling en administratie van de jeugdhulp in de regio. Dit omvat onder andere de verdeling van budgetten en de afhandeling van facturering en betalingen aan zorgaanbieders.¹⁴

2-2-1 specialistische jeugdhulp

Specialistische jeugdhulp wordt geboden aan kinderen en jongeren met complexe hulpvragen. Het is bedoeld voor situaties waarin reguliere hulpverlening onvoldoende passend of effectief is gebleken. Specialistische jeugdhulp richt zich op specifieke problematiek, zoals ernstige gedragsproblemen, psychische stoornissen, verslavingsproblemen, traumagerelateerde problemen of ontwikkelingsstoornissen. Het wordt verleend door professionals met specialistische kennis en expertise op deze gebieden. Deze vorm van hulp kan verschillende vormen aannemen, zoals individuele therapie, gezinsbegeleiding, dagbehandeling, residentiële zorg, psychiatrische behandeling of gespecialiseerd onderwijs. Het doel is om kinderen en jongeren met complexe problemen de juiste zorg en behandeling te bieden, zodat zij zich optimaal kunnen ontwikkelen en hun welzijn verbeterd wordt. De toegang tot specialistische jeugdhulp verloopt via een verwijzing vanuit bijvoorbeeld huisartsen, jeugdartsen, wijkteams of andere hulpverleningsinstanties.

2-2-2 jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis

Jeugdbescherming richt zich op situaties waarin er sprake is van ernstige bedreigingen voor de ontwikkeling van een kind, zoals verwaarlozing, mishandeling of misbruik. Wanneer er ernstige zorgen zijn over de opvoedingssituatie of de ontwikkeling van een kind, kan een gecertificeerde instelling (GI) worden ingeschakeld. GI's zijn door de overheid erkend en hebben de bevoegdheid om maatregelen te nemen om de veiligheid en het welzijn van het kind te waarborgen. De GI voert onderzoek uit en maakt een inschatting van de risico's en de behoeften van het kind. Indien nodig kan een GI een verzoek indienen bij de kinderrechter om een kind onder toezicht te stellen of uit huis te plaatsen. Onder toezichtstelling betekent dat het kind onder toezicht staat van de gecertificeerde instelling. De ouders behouden in principe het gezag over het kind, maar de instelling heeft de taak om het gezin te begeleiden en te ondersteunen bij de opvoeding en om de veiligheid van het kind te waarborgen. Een uithuisplaatsing houdt in dat het kind tijdelijk niet bij de ouders kan wonen en in een pleeggezin, gezinshuis of instelling wordt geplaatst.

Jeugdreclassering is een vorm van jeugdbescherming die gericht is op jongeren tussen de 12 en 23 jaar die in aanraking zijn gekomen met het strafrecht. Het heeft als doel om deze jongeren te begeleiden, te ondersteunen en te voorkomen dat ze opnieuw strafbare feiten plegen. Wanneer een jongere een strafbaar feit heeft gepleegd, kan de rechter jeugdreclassering opleggen als bijzondere voorwaarde bij een strafmaatregel, zoals een voorwaardelijke straf, taakstraf of jeugddetentie. Voor jongeren van 12 tot 16 jaar is het altijd de jeugdreclassering die begeleiding en toezicht biedt, voor jongeren van 17 tot 23 jaar kan de rechter kiezen tussen jeugd- en volwassenenreclassering. Jeugdreclassering kan ook op vrijwillige basis plaatsvinden, waarbij jongeren vrijwillig

¹⁴ www.jeugdhulprijnmond.nl, Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, vastgesteld op 6 maart 2014.



meewerken aan begeleiding om hun gedrag te veranderen en delinquent gedrag te voorkomen. Jeugdreclassering wordt ook door GI's uitgevoerd.

Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (JBRR) is de grootste GI bij de GRJR. JBRR werkt samen met de William Schrikker Groep voor de doelgroep licht verstandelijk beperkten. Verder is het Leger des Heils de gecertificeerde instelling voor cliënten met een niet-vaste woon- en/of verblijfplaats. JBRR is naast de uitvoerder van jeugdbescherming en jeugdreclassering ook de uitvoerende organisatie van de crisisdienst- en hulp.¹⁵

Het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling wordt in de regio Rijnmond uitgevoerd door stichting Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond en wordt ook (verplicht) gezamenlijk gesubsidieerd via de GRJR. Veilig Thuis ontvangt meldingen over huiselijk geweld en kinder- en ouderenmishandeling en geeft daarbij advies en ondersteuning. Veilig Thuis kan, bijvoorbeeld bij acute onveilige situaties, direct hulp inzetten. Veilig Thuis kan een melding doorzetten naar andere (jeugd)hulpverleners, maar kan in sommige gevallen ook zelf interveniëren middels een onderzoek en voorwaarden zoals een tijdelijk huisverbod.¹⁶

2-2-3 regiovisie Nabij en Passend

De GRJR is een beleidsarme regeling en voert de taken uit op basis van gezamenlijk door de gemeenten geformuleerd beleid. De GRJR geeft aan dat er behoefte was aan een gezamenlijke visie vanwege verschillende knelpunten in de jeugdhulp, zoals wachtlijsten en stijgende kosten. Daarnaast heeft de VNG in 2020 een zogeheten resolutie Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO Jeugd) vastgesteld voor de jeugdzorg in Nederland. Hierin committeren gemeenten zich aan het opstellen van een gezamenlijke visie (een regiovisie) om kwaliteit en efficiëntie van de jeugdzorg te verbeteren door regionale samenwerking. De stuurgroep transformatie van de GRJR, waarin onder andere gemeenten, aanbieders en het onderwijs zijn vertegenwoordigd, heeft hierop in opdracht van het algemeen bestuur van de GRJR een regiovisie ontwikkeld.¹⁷ Deze is besproken met onder andere de gemeenteraden, cliëntenraden, jongeren en de kindombudsman en vervolgens door alle afzonderlijke gemeenteraden vastgesteld.

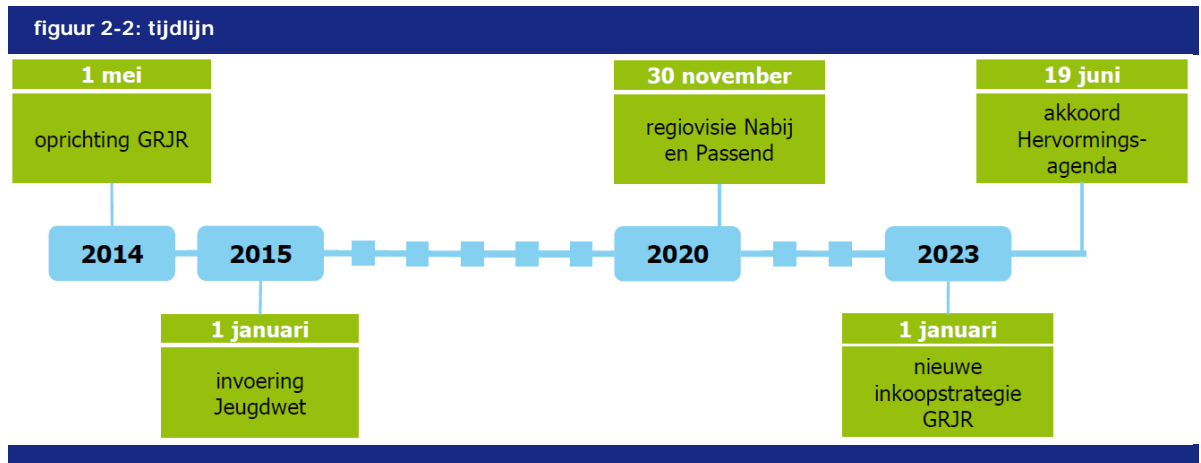
De regiovisie Nabij en Passend bevat drie onderdelen waarop gemeenten concrete afspraken maken: een sterke lokale infrastructuur, het beter laten aansluiten van de regionale en de lokale infrastructuur, en samen met aanbieders leren wat werkt. Deze visie is richtinggevend geweest voor de nieuwe inkoopstrategie en de nieuwe contracten die zijn ingegaan vanaf 1 januari 2023.

In figuur 2-2 is de tijdlijn van de belangrijkste ontwikkelingen in de afgelopen jaren visueel weergegeven.

¹⁵ www.jeugdhulprijnmond.nl

¹⁶ www.jeugdhulprijnmond.nl

¹⁷ GRJR, 'Regiovisie Nabij en Passend', 30 november 2020.



2-2-4 bestuur

Het Algemeen Bestuur (AB) van de GRJR bestaat uit één lid en één plaatsvervangend lid uit het college van elke deelnemende gemeente. De leden van het AB hebben allemaal stemrecht. Hierbij krijgen leden die een grote gemeente vertegenwoordigen (meer dan 10.000 inwoners onder de 18 jaar) extra stemmen (1 stem per 10.000 met een maximum van 13 stemmen).¹⁸

Het AB kiest uit haar midden een voorzitter en kiest het Dagelijks Bestuur (DB). Het DB bestaat uit 5 leden en elke subregio wordt door één lid vertegenwoordigd in het DB. De verschillende subregio's zijn:

- Rotterdam;
- MVS: Maassluis, Vlaardingen, Schiedam;
- BAR: Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk;
- VP/GO: Voorne aan Zee, Nissewaard, Goeree-Overflakkee;
- CKL: Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland.

Hoewel de GRJR een beleidsarme regeling is, wordt door het bestuur wel beleid vastgesteld. Het gaat dan specifiek om uitvoeringsbeleid, zoals hoe om te gaan met een budgetplafond in het contractmanagement.

2-2-5 uitvoeringsorganisatie

De uitvoeringsorganisatie (UO) van de GRJR is ondergebracht bij de gemeente Rotterdam. De UO bestaat uit ca. 25 fte en is verdeeld in drie poten: bestuursondersteuning, contractmanagement en inkoop, en informatievoorziening en financiën. De UO staat onder leiding van een secretaris/directeur. De UO bereidt de stukken voor voor het DB en AB. De UO stemt stukken af met de aangesloten gemeenten in het Ambtenaren Overleg Jeugd en in het controllersoverleg. Hierin nemen respectievelijk de verantwoordelijke gemeentelijke ambtenaren en

¹⁸ Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, vastgesteld op 6 maart 2014.



controllers plaats. Besluitvorming vindt plaats bij het AB of DB. Staffuncties zijn belegd bij de uitvoerende gemeente (Rotterdam).¹⁹

2-2-6 overlegstructuren GRJR

Naast het primaire doel om regionaal bovenlokale jeugdhulp in te kopen/te subsidiëren, benoemt de GRJR nog een tweede doelstelling van de samenwerking: “Het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten over de uitvoering van de jeugdhulptaken, die aan de gemeenten zijn opgedragen.”²⁰ Er bestaat een sterke samenhang tussen de lokale jeugdhulp, die door de afzonderlijke gemeenten wordt georganiseerd, en de bovenlokale jeugdhulp die door de GRJR wordt ingekocht. Om die reden is het voor het functioneren van de jeugdzorg in de regio van groot belang dat er voldoende afstemming plaatsvindt tussen de gemeenten en o.a. de GRJR en de zorgaanbieders. Het gezamenlijk overleg zoals de GRJR dit in haar doelstelling beoogt is vormgegeven in formele en informele overlegstructuren. Het eerdergenoemde Ambtenaren Overleg Jeugd is een formeel overlegorgaan en daarnaast is er nog het Directeurenoverleg, dat adviseert bij onderwerpen die invloed hebben op de bedrijfsvoering of strategische keuzes van gemeenten. Onder de informele overlegstructuren vallen onder andere de zorglandschapstafels (contractmanagers, aanbieders en gemeenten) en het programmateam (medewerkers gemeenten en een programmamanager).²¹

2-2-7 financiële context

begroting 2023

De begroting 2023 van de GRJR bedraagt ongeveer € 242 mln., waarvan de baten bestaan uit bijdragen van de deelnemende gemeenten. Er wordt binnen de begroting van de GRJR gestreefd naar een structureel evenwicht tussen de baten en lasten en daarom komt de structurele exploitatieruimte op nul uit. De baten in de vorm van de bijdragen van de deelnemende gemeenten zijn exact even hoog als de begrote lasten.²² Dit betekent dat de deelnemende gemeenten bij een tekort een extra financiële bijdrage moeten doen. De risico's op overschrijding liggen dus direct bij de deelnemende gemeenten en de GRJR houdt zelf geen weerstandsvermogen aan.²³

De bijdragen van de deelnemende gemeenten werden tot en met 2022 bepaald door middel van de vlaktaks.²⁴ Dit is een systematiek waarmee schommelingen over meerdere jaren worden verevend. Gemeenten betaalden uiteindelijk een bijdrage voor de aan hun inwoners te relateren uitgaven van de GRJR. De begroting 2023 vermeldt dat het verband tussen de begrote lasten, de jaarstukken en de bijdrage op jaarbasis door middel van vlaktaks ontbrak. Mede hierdoor is vanaf 2023 de vlaktaks afgeschaft

¹⁹ GRJR, 'Handboek samenwerking', mei 2022.

²⁰ GRJR, 'Handboek samenwerking', mei 2022, p. 4.

²¹ GRJR, 'Handboek samenwerking', mei 2022, pp. 17-20.

²² Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 'Begroting 2023 GRJR', 1 juli 2022, p. 26.

²³ Het weerstandsvermogen geeft weer wat de vrije vermogensbuffer is voor het opvangen van eventuele calamiteiten en de financiële consequenties hiervan. Het gaat er dus om dat situaties opgevangen kunnen worden als er noodzakelijke incidentele uitgaven plaats moeten vinden.

²⁴ Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 'Begroting 2023 GRJR', 1 juli 2022, p. 38.



en is een nieuwe systematiek ingericht voor onder meer raming van uitgaven met aanpassingen van de regionale lastenraming op basis van individuele correcties per gemeente. De gedachte hierachter is dat er meer relatie komt tussen de lokale sturing vanuit de toegang tot jeugdhulp en de bijdrage aan de GRJR.

jaarrekening 2022

Aan de kostenkant staan de zorgkosten en uitvoeringskosten, waarvan circa € 4 mln. bestempeld is als organisatiekosten voor de UO.²⁵ Verder zijn er lasten die voortvloeien uit de subsidie relatie met partners in de jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis. Zoals eerder vermeld zijn de lasten bij GRJR in de afgelopen jaren toegenomen, dit is te zien in figuur 2-3.

figuur 2-3: ontwikkeling lasten in periode 2019-2023



Algemeen: de kostenstijging is voor een aanzienlijk deel het gevolg van inflatie en daaraan gekoppelde indexering van de budgetten.

*) Voor 2022 is in de licht blauwe staaf de begrotingswijziging 2022 opgenomen.

***) In de begroting 2023 zijn voor de vergelijkbaarheid de kosten MVS en de wijzigingen als gevolg van de nieuwe inkoop toegevoegd.

bron: Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 'Begroting 2023 GRJR', 1 juli 2022, p. 3.

Figuur 2-3 laat zien dat de werkelijke lasten in de afgelopen jaren nagenoeg elk jaar hoger uitvielen dan begroot. Zo hebben de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle a/d IJssel, Krimpen a/d IJssel, Lansingerland en Rotterdam ook in 2022 extra moeten bijbetalen. Volgens de jaarrekening GRJR 2022 gaat het om de volgende bedragen:

²⁵ Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 'Begroting 2023 GRJR', 1 juli 2022, p. 33.



tabel 2-1: gemeentelijke bijdragen in 2022 (x € 1.000)

gemeente	werkelijk betaald	extra inleg bij eindafrekening	percentage van totale inleg door deelnemende gemeenten
Albrandswaard	2.979	226	0,96%
Barendrecht	9.272	1.715	2,98%
Capelle a/d IJssel	14.452	637	4,64%
Krimpen a/d IJssel	5.897	746	1,89%
Lansingerland	10.687	1.274	3,43%
Rotterdam	175.610	19.368	56,36%

bron: Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 'Jaarstukken 2022 GRJR', 8 september 2023, p. 45. Met bewerking door de rekenkamer.

Tabel 2-1 geeft tevens de inleg per gemeente weer ten opzichte van de totale inleg door de deelnemende gemeenten. Te zien is dat Rotterdam ruim de helft van de totale gemeentelijke inleg bijdraagt. De inleg van Albrandswaard is 0,96% van het totaal.

wijzigingen inkoop

Vanaf 2023 zijn nieuwe inkoopcontracten afgesloten met zorgaanbieders. Hierbij zijn delen van de eerder regionale inkoop overgeheveld naar lokale inkoop. Het gaat om bepaalde vormen van daghulp en ambulante jeugdhulp. Daarnaast zijn de verschuivingen vanwege de aanpassing van het woonplaatsbeginsel, met verschillende effecten per gemeente, meegenomen (zie het kader voor uitleg).²⁶ In totaal gaat het om het contracteren van zeven systeemaanbieders (d.w.z. aanbieders die alle zorgen moeten kunnen leveren), acht prestatieaanbieders (forensische zorg) en twaalf flex-aanbieders ingaande 2023.

wijziging Wet woonplaatsbeginsel

Op 1 januari 2022 is de Wet wijziging woonplaatsbeginsel (WPB) ingegaan. Deze bepaalt dat de gemeente waar de jeugdige stond ingeschreven direct voorafgaand aan de jeugdhulp met verblijf, (financieel) verantwoordelijk is voor deze jeugdige. Voorheen was de gemeente waar de jeugdige op dat moment verbleef (de gemeente waar de jeugdhulpinstelling stond) namelijk verantwoordelijk voor de kosten. De wetswijziging leidde tot administratieve verhuizingen en tot in- en uitstroom van jeugdigen waarvoor de gemeenten (financieel) verantwoordelijk zijn.

Verder kopen de gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam (MVS) specialistische jeugdhulp met ingang van 2023 zelf in. Dit gebeurt met een opdracht aan één aanbiedersconsortium. Door bovenstaande ontwikkelingen gaat GRJR vanaf 2023 werken met twee inkoopmodellen, namelijk inkoop door MVS en inkoopmodel voor de andere 12 deelnemende gemeenten.

²⁶ Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 'Begroting 2023 GRJR', 1 juli 2022, p. 3.



2-3 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid voor de GRJR is in de gemeenten als volgt belegd:

tabel 2-2: bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

gemeente	bestuurlijke verantwoordelijkheid	ambtelijke verantwoordelijkheid
Albrandswaard	wethouder Welzijn, Wonen, Zorg, Cultuur en Educatie	cluster Maatschappij
Barendrecht	wethouder Zorg en Welzijn, Sociale zaken en Volksgezondheid	afdeling Maatschappij
Capelle a/d IJssel	wethouder Stadsontwikkeling, Jeugdzorg, Economie, Personeel en organisatie	afdeling Samenleving
Krimpen a/d IJssel	wethouder Jeugdzorg, Wmo, Volksgezondheid en Economische zaken	team Beleid Sociaal Domein
Lansingerland	wethouder Bedrijfsvoering, Jeugdhulp en Onderwijs, Leefbaarheid en Economie	afdeling Maatschappelijke Ondersteuning Jeugd (MOJ)
Rotterdam	wethouder Zorg, Ouderen en Jeugdzorg	cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)

Op dit moment is de portefeuillehouder van de gemeente Rotterdam, te weten wethouder Buijt, voorzitter van het DB van de GRJR. De portefeuillehouder van de gemeente Krimpen a/d IJssel, wethouder Van Der Wal, neemt namens de sub-regio CKL (Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland) plaats in het DB. De portefeuillehouder van Albrandswaard, wethouder Van Ginkel, is namens de sub-regio Albrandswaard, Barendrecht, Ridderkerk (BAR) lid van het DB.



3 onderzoeksvragen en afbakening

3-1 doel- en vraagstelling

In mei/juni 2023 heeft de rekenkamer een uitvraag gedaan bij de raadscommissies van de verschillende gemeenten om in kaart te brengen welke vragen er leven bij de raadsleden. Gebruik makend van de reacties op deze uitvraag is de rekenkamer tot de volgende insteek gekomen.

De rekenkamer beoogt te onderzoeken of de manier waarop de inkoop van specialistische jeugdhulp en het financieren van jeugdreclassering, jeugdbescherming en Veilig Thuis regionaal zijn vormgegeven in de GRJR voldoen aan de verwachtingen van regionaal samenwerken. De verwachting is dat de bovenlokale jeugdhulp door regionale samenwerking effectiever en efficiënter ingekocht en ingezet kan worden. De regionale samenwerking zou dus moeten leiden tot een optimalisering (of zo optimaal mogelijke situatie) van de bovenlokale jeugdhulp. Samenwerking en afstemming tussen gemeenten onderling en met de GRJR is hierbij essentieel, omdat de vormgeving van de lokale infrastructuur voor het organiseren van jeugdhulp sterk samenhangt met de benodigde inzet op regionaal niveau.

Om dit doel te bereiken wil de rekenkamer onder andere in beeld brengen hoe de ontwikkeling van de vraag en de kosten van bovenlokale jeugdhulp in de afgelopen jaren is geweest. Tevens zal de rekenkamer de wijze waarop de GRJR stuurt op deze (en toekomstige) ontwikkelingen en de manier waarop de GRJR stuurt op de prestaties van gecontracteerde en gesubsidieerde aanbieders beoordelen. Hierbij zal de rekenkamer de vraag of jongeren zo goed mogelijk worden geholpen in het oog houden. Ten slotte evalueert de rekenkamer in het onderzoek de manier waarop de GRJR de samenwerking tussen gemeenten faciliteert en gemeenten informeert.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is de GRJR in staat om de bovenlokale jeugdhulp op een effectieve en efficiënte manier te organiseren, wordt hiermee de ambitie om de jeugdhulp zo optimaal mogelijk vorm te geven waargemaakt en worden de gemeenten hierover adequaat geïnformeerd?

Om de centrale vraag te beantwoorden, worden de volgende deelvragen onderzocht:

1. Hoe groot is de vraag naar bovenlokale jeugdhulp vanuit de verschillende gemeenten en sluit het aanbod van de GRJR daar voldoende op aan?
2. Op welke manier hebben de kosten van de bovenlokale jeugdhulp zich ontwikkeld in de onderzoeksperiode en heeft de GRJR grip op deze ontwikkelingen en mogelijke oorzaken?
3. In hoeverre is de GRJR in staat om te sturen op de geleverde prestaties van gecontracteerde aanbieders?
4. Leidt de samenwerking op bovenlokale jeugdhulp middels de GRJR tot een samenhangende aanpak van jeugdhulp in de regio?
5. Worden de colleges en gemeenteraden adequaat geïnformeerd over de prestaties en kosten van de GRJR?



3-2 afbakening onderzoek

- Dit onderzoek richt zich op de manier waarop de GRJR het contractbeheer uitvoert van de bovenlokale jeugdhulp en de manier waarop de GRJR hierover contacten onderhoudt met de verschillende gemeenten. Dit onderzoek zal zich als het gaat om contacten tussen gemeenten en de GRJR en als het gaat om de vraag en aanbod van de bovenlokale jeugdhulp specifiek richten op de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam. Het is denkbaar dat het soms niet mogelijk is om deze gemeenten los te behandelen van de overige bij de GRJR aangesloten gemeenten. De rekenkamer zal mede hierom in de onderzoeksperiode contact houden met de rekenkamers van de andere gemeenten die aangesloten zijn bij de GRJR (hierover meer in paragraaf 5-4).
- Er bestaat een sterk verband tussen de lokaal uitgevoerde jeugdhulp en de bovenlokale jeugdhulp die door de GRJR regionaal wordt ingekocht. De rekenkamer zal in het onderzoek rekening houden met dit verband en het adresseren waar nodig, maar de focus zal liggen op de uitvoering door de GRJR en de rekenkamer zal in het onderzoek geen uitspraken doen over de vormgeving van het lokale jeugdbeleid.
- De bovenlokale jeugdhulp omvat in dit onderzoek de specialistische jeugdhulp zoals pleegzorg en specialistische ambulante zorg, de crisisdienst- en hulp, de jeugdbescherming/jeugdreclassering en Veilig Thuis.

onderzoeksperiode

Het onderzoek richt zich op de periode 2018-heden. De vorige inkoopcontracten die de GRJR afsloot zijn namelijk in 2018 ingegaan. De rekenkamer zal hierbij rekening houden met het feit dat de GRJR vanaf januari 2023 is gaan werken met een nieuw bekostigingsmodel en nieuwe inkoopcontracten. Het onderzoek zal daardoor voornamelijk gefocust zijn op de effectiviteit en efficiëntie van de GRJR in de vorige inkoopperiode. In het onderzoek zal de rekenkamer mogelijk tekortkomingen en/of succesfactoren constateren in de werkwijze van de GRJR. De rekenkamer zal in het onderzoek meenemen in hoeverre geconstateerde tekortkomingen of succesfactoren door het nieuwe bekostigingsmodel en de nieuwe inkoop worden gecontinueerd of juist weggenomen.



4 onderzoeksaanpak en normenkader

4-1 onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen gebruikt de rekenkamer een combinatie van onderzoeksmethoden:

literatuuronderzoek

De rekenkamer zal in haar onderzoek gebruik maken van bestaande literatuur. Dan gaat het onder andere om eerder door gemeenten, GRJR, extern of wetenschappelijk uitgevoerd onderzoek naar de jeugdzorg en bijvoorbeeld casestudies n.a.v. incidenten of klachten en cliënttevredenheidsonderzoeken.

documentstudie

Voor dit onderzoek zal de rekenkamer gebruik maken van en analyses verrichten op relevante beleidsstukken, rapportages, jaarrekeningen en begrotingen en de documenten die zijn verzonden naar colleges en raden. Verder zijn ook de contracten die de GRJR afsluit met de aanbieders voor dit onderzoek belangrijk.

interviews

De rekenkamer zal voor de beantwoording van de onderzoeksvragen verschillende betrokkenen interviewen. Er zullen interviews gehouden worden met onder meer:

- ambtenaren bij de gemeenten Rotterdam, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Albrandswaard, Lansingerland en Barendrecht die direct of indirect in contact staan met de GRJR en bovenlokale jeugdhulp;
- doorverwijzers naar bovenlokale jeugdhulp, zoals de wijkteams;
- medewerkers van de GRJR;
- aanbieders van bovenlokale jeugdhulp;
- advies- en cliëntenraden;
- experts op het gebied van (regionale samenwerking in) de jeugdzorg.

focusgroepen

Voor dit onderzoek zal ook gebruik worden gemaakt van focusgroepen. In focusgroepen worden verschillende betrokkenen gelijktijdig in groepsverband geïnterviewd en is de discussie die onderling wordt gevoerd tevens een onderzoeksopbrengst. Afhankelijk van het verloop van dit onderzoek kan worden gekozen voor een focusgroep met betrokkenen uit de verschillende gemeenten, een focusgroep met verwijzers en/of een focusgroep met aanbieders. Ook kan een focusgroep worden toegepast om de eerste bevindingen te spiegelen aan een aantal betrokkenen uit verschillende disciplines.

observatie

Zoals in paragraaf 2-2-6 is besproken, faciliteert de GRJR verschillende overlegstructuren. De werking van deze overleggen en of de overleggen in de huidige vorm bijdragen aan een samenhangende regionale aanpak is relevant voor onderzoeksvraag 4 en daarom is het bijwonen en observeren van (een) overleg(gen) een van de in te zetten methoden.

**data-analyse**

Op basis van data uit verschillende bronnen, zoals het CBS, de afzonderlijke gemeenten en de GRJR, kan de rekenkamer de vraag naar specialistische jeugdhulp in kaart brengen. Verder zal de rekenkamer analyses doen op de beschikbare financiële informatie, om een beter beeld te krijgen van de kosten en opbrengsten van de jeugdhulp.

casusonderzoek

De bovenlokale jeugdhulp die verloopt via de GRJR is omvangrijk en complex. Om die reden zal de rekenkamer om de onderzoeksvragen 2, 3 en 5 te kunnen beantwoorden kiezen voor een selectie van casussen. De objecten van die casussen kunnen enkele aanbieders/contracten zijn of specifieke typen jeugdzorg. Voor deze casussen kan dan in kaart gebracht worden hoe het proces van inkoop, sturing en verantwoording naar GRJR, college en raad verloopt.

Onderstaande tabel geeft een overzicht welke onderzoeksmethoden de rekenkamer voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal gebruiken.

tabel 4-1: onderzoeksaanpak

	literatuur /document	interviews	focusgroepen	observatie	data- analyse	casusonderzoek
1. Hoe groot is de vraag [...]	x	x			x	
2. Op welke manier hebben de kosten [...]	x	x	x		x	x
3. In hoeverre is de GRJR in staat om te sturen op de geleverde prestaties [...]	x	x	x			x
4. Leidt de samenwerking [...]	x	x	x	x		
5. Worden de gemeenteraden adequaat geïnformeerd [...]	x					x

4-2 normenkader

Voor dit onderzoek is in de opzetfase nog geen concreet normenkader vastgesteld. Wel zijn er enkele aandachtspunten voor het normenkader:

- Onderzoeksvraag 1 is deels een beschrijvende vraag. Wanneer het aanbod als 'voldoende' kan worden gekwalificeerd is afhankelijk van het absolute aanbod, maar ook van de ervaringen van onder andere verwijzers.
- Voor onderzoeksvraag 2 wordt in ieder geval gekeken naar de mate van zicht op prijsontwikkelingen en de wijze waarop de GRJR tracht hier controle op te houden.



- Onderzoeksvraag 3 richt zich op de prestatiesturing van de GRJR en de rekenkamer zal onder andere kijken naar klanttevredenheid, klachtenbehandeling, wachttijden en beschikbaarheid en kwalificaties van medewerkers.
- Een samenhangende aanpak (onderzoeksvraag 4) houdt in ieder geval in dat de afstemming tussen gemeenten en GRJR leidt tot het bereiken van het doel van de regionale samenwerking, te weten het leveren van efficiënte en effectieve bovenlokale jeugdhulp.
- Onderzoeksvraag 5 gaat over adequate informatievoorziening. Hieronder verstaat de rekenkamer dat de informatievoorziening, tijdig, juist en volledig moet zijn.



5 organisatie en planning

5-1 organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- mw. Samantha Langendoen;
- mw. Kunsel Rinchen Dorjee (stagiaire september-oktober 2023);
- dhr. Dave Bruggeling;
- mw. Sabine van der Gref;
- mw. Yiman Fung (projectleider).

5-2 planning

De uitvoering van het onderzoek start in oktober 2023. De onderzoeksbevindingen worden vastgelegd in een concept-nota van bevindingen die voor ambtelijk wederhoor aan de gemeente wordt aangeboden. De planning is deze nota eind 2024 aan te bieden voor ambtelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie wordt een bestuurlijke nota opgesteld met daarin de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota wordt, samen met de nota van bevindingen als bijlage, voorgelegd aan het college van B en W voor wederhoor. De bestuurlijke reactie wordt samen met het nawoord van de rekenkamer opgenomen in het definitieve rapport. Het definitieve rapport wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2025 aangeboden aan de raad.

5-3 privacy

Voor het onderzoek interviewt de rekenkamer verschillende functionarissen van de gemeenten, GRJR en contractorganisaties. De persoonsgegevens die in dit kader worden verwerkt worden zoveel mogelijk beperkt, maar betreffen in elk geval naam, functie en zakelijke contactgegevens. Deze gegevens zullen conform de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer worden verwerkt (<https://rekenkamer.rotterdam.nl/informatie/omgang-gevoelige-informatie/>). De rekenkamer voert een DPIA uit als er sprake is het verwerken van grote aantallen (bijzondere) persoonsgegevens of verwerking van persoonsgegevens van kwetsbare groepen. In de huidige opzet van dit onderzoek is hier geen sprake van. Als dit tijdens het onderzoek wijzigt door aanpassing van de onderzoeksmethoden dan wordt opnieuw beoordeeld of een DPIA nodig is.

5-4 bevoegdheid Rekenkamer Rotterdam

De Rekenkamer Rotterdam is op grond van de Gemeentewet (art 184) bevoegd onderzoek in te stellen bij gemeenschappelijke organen die op grond van de Wgr (Wet gemeenschappelijke regelingen) zijn ingesteld. De Rekenkamer Rotterdam betreft de andere rekenkamers in de regio bij het onderzoek. Hiervoor worden gedurende het onderzoek bijeenkomsten georganiseerd waarin informatie over het onderzoek wordt uitgewisseld met de andere rekenkamers en zij input kunnen leveren voor het onderzoek.