Evaluatie van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond

Samen beter (be)sturen

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum
29 oktober 2017

Opdrachtgever
Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond

Contact
Lieke Bruinooge
Loes Soons
Thijs van den Broek
Vivian Hemmelder
Amber van Suijlekom

Referentie
rg105/eindrapportage evaluatie grjr

Inhoud

1 Inleiding 5

1.1 Doelen van de evaluatie ... 5
1.2 Hoofd- en deelvragen ... 5
1.3 Aanpak ... 6

2 Het functioneren van de GR-JR als samenwerkingsverband 8

2.1 Toegevoegde waarde van de GR-JR ... 8
2.2 Het functioneren van de GR-JR als inkooporganisatie ... 9
2.3 Het functioneren van de vereveningssystematiek ... 10
2.4 Bestuurlijke besluitvorming ... 11
2.5 Taken van de GR-JR ... 13
2.6 Conclusies ... 14

3 Ontwikkelingen in zorggebruik/productie van de GR-JR 18

3.1 Analyse van gebruik van jeugdhulp per gemeente ... 18
3.2 Geanalyseerde gegevens ... 19
3.3 Ontwikkelingen in het gebruik van jeugdhulp ... 19
3.4 Overzicht van de over- en onderproductie in verhouding tot de inleg ... 23

4 Waar moeten gemeenten rekening mee houden bij de implementatie van het nieuwe woonplaatsbeginsel? 25

5 Aanbevelingen 27

5.1 Aanbevelingen aan bestuurders ... 27
5.2 Aanbevelingen aan de uitvoeringsorganisatie ... 28
5.3 Overige aanbevelingen naar aanleiding van de kwantitatieve analyses ... 29
5.4 Aanbevelingen met betrekking tot het woonplaatsbeginsel ... 29

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen 31

Bijlage 2: Interviewleidraad evaluatie GR-JR 32

Bijlage 3: Beoordelingskader evaluatie GR-JR 34

Bijlage 4: Uit te voeren analyses door AEF 36

Bijlage 5: Memo woonplaatsbeginsel 43

1 Inleiding

Per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp, zoals is openomen in de Jeugdwet. De vijftien gemeenten[1] uit de regio Rijnmond zijn een gemeenschappelijke regeling aangegaan om samen de bovenlokale taken in het kader van de Jeugdwet kwalitatief goed en efficiënt uit te kunnen voeren. Het gaat daarbij om de inkoop van specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering en de organisatie van Veilig Thuis. De gemeente Rotterdam is hierbij aangewezen als uitvoerende gemeente.

1.1 Doelen van de evaluatie

Bij de oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GR-JR) is besloten om een evaluatie uit te voeren. De evaluatie aangaande de GR-JR dient vooral een focus te hebben op de processen binnen de regeling; wat is goed en wat kan er verbeterd worden, o.a. met betrekking tot bestuurlijke besluitvorming. Daarnaast wordt er speciale aandacht gevraagd voor de over- en onderproductie van de GR-JR gemeenten en de eventuele rol hierbij van de vereveningssystematiek zoals deze nu wordt toegepast binnen de GR-JR. Met het oog op de wijziging van het woonplaatsbeginsel in 2019, dient ook gekeken te worden naar de te verwachten effecten van deze verandering voor de GR-JR. Tot slot zullen in het onderzoek ook aanbevelingen voor de GR-JR worden opgenomen.

De evaluatie bestaat uit twee onderdelen: 1) inzichtelijk maken hoe de GR-JR als samenwerkingsverband functioneert, en 2) de ontwikkelingen in zorggebruik/ productie in kaart brengen.

1.2 Hoofd- en deelvragen

Per onderdeel is door de opdrachtgever een aantal hoofd- en deelvragen geformuleerd, die onderstaand zijn weergegeven.

Het functioneren van de GR-JR als samenwerkingsverband

- Hoe heeft de GR-JR als inkooporganisatie gefunctioneerd?
- Welke factoren hebben daarbij een rol gespeeld?
  - Welke toegevoegde waarde van de GR-JR wordt ervaren door de deelnemende gemeenten?
  - Welke risico's ervaren deelnemende gemeenten?

[1] Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Nissewaard, Lansingerland, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Westvoorne.

    - Hoe heeft de bestuurlijke besluitvorming gefunctioneerd, met daarbij specifiek aandacht voor vereisten zoals unanimiteit?
- Zijn de taken die de GR-JR uitvoert de taken die zij conform de statuten moeten uitvoeren?
    - Zijn er de afgelopen jaren taken bijgekomen en passen die binnen de statuten?
- Hoe functioneert de vereveningssystematiek?
- Welke aanbevelingen zijn er te doen op bovenstaande punten en aan welke zaken moet de komende periode extra aandacht besteed worden?
- Welke wensen hebben de gemeenten voor de toekomst?

Deze vragen worden in hoofdstuk 2 beantwoord.

Het verkrijgen van meer inzicht in ontwikkelingen in zorggebruik/productie

- Geef een analyse van de ontwikkelingen rondom zorggebruik/productie voor de GR-JR als geheel en voor de afzonderlijke gemeenten.
    - Geef een overzicht van de over- en onderproductie per gemeente in verhouding tot de inleg in de GR-JR
    - Breng in kaart welke mogelijke factoren een rol spelen bij deze over/onderproductie.
        - Kijk daarbij zowel naar meer (zorg)inhoudelijke aspecten, zoals lokale situatie en beleid, bijvoorbeeld demografische factoren, achtergrondkenmerken en inrichting lokale teams.
        - Kijk ook naar meer financiële, organisatorische aspecten, zoals eventuele rol landelijk verdeelmodel en begrotings- en vereveningssystematiek van de GR-JR.
        - Breng de ontwikkelingen in zorggebruik/ productie in kaart
- Welke effecten van de wijziging van het woonplaatsbeginsel (per 2019) zijn er te verwachten voor de GR-JR en de deelnemende gemeenten?
- Welke aanbevelingen zijn er te doen op bovenstaande punten en aan welke zaken moet de komende periode extra aandacht besteed worden?

Deze vragen worden in hoofdstukken 3 en 4 beantwoord.

1.3 Aanpak

Het functioneren van de GR-JR als samenwerkingsverband

Het functioneren van de GR-JR is inzichtelijk gemaakt met behulp van interviews met betrokkenen bij de GR-JR vanuit de 15 gemeenten, op ambtelijk en op bestuurlijk niveau (zie bijlage 1 voor een lijst van geïnterviewden). Deze interviews zijn gehouden aan de hand van een interviewleidraad (zie bijlage 2). De bevindingen uit de interviews zijn aan de hand van een beoordelingskader (zie bijlage 3) inzichtelijk gemaakt. Zowel de interviewleidraad als het beoordelingskader zijn besproken met alle gemeenten via het Ambtenaren Overleg Jeugd (AOJ).

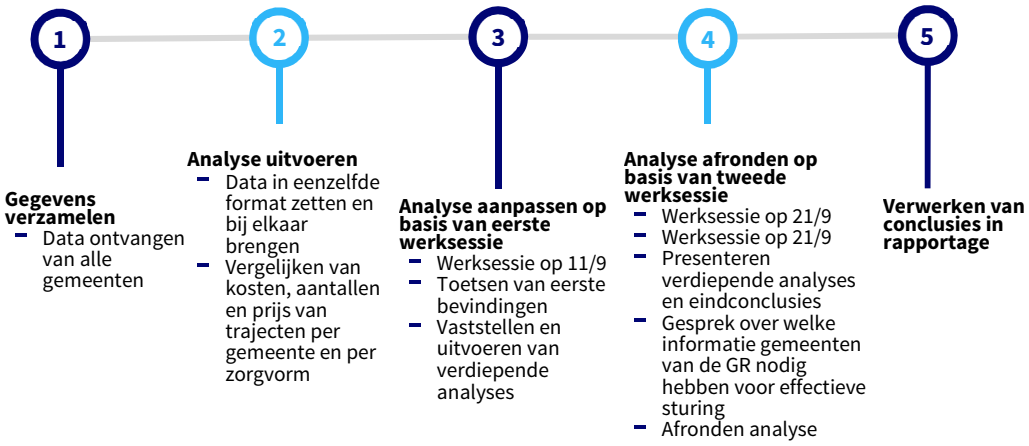
Het verkrijgen van meer inzicht in ontwikkelingen in zorggebruik/productie

De ontwikkelingen in zorggebruik zijn in kaart gebracht door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek.

Kwantitatief onderzoek

AEF heeft met alle gemeenten via het Ambtenaren Overleg Jeugd (AOJ) en het controllersoverleg afgestemd welke analyses door AEF uitgevoerd zouden worden in het kader van de evaluatie Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond en welke

gegevens daarvoor nodig zijn (zie bijlage 4). In onderstaande figuur is de verdere aanpak en proces in beeld gebracht.



Kwalitatief onderzoek

De mogelijke effecten van de voorgenomen wijziging van het woonplaatsbeginsel zijn in kaart gebracht door middel van een analyse van de aangekondigde plannen van het ministerie van VWS (en onderliggende onderzoeken). In een werksessie is met beleidsmedewerkers en controllers van gemeenten gesproken over de mogelijke effecten van de wijziging. De effecten zullen zowel organisatorisch als financieel van aard zijn. Een en ander is in een memo in beeld gebracht (zie bijlage 5).

Kort samengevat komt onze aanpak op het volgende neer:

Wat?	Waarom?	Hoe?
Het functioneren van de GR-JR als samenwerkingsverband	Optimaliseren van de organisatie, draagvlak, zo goed mogelijke jeugdzorg bieden	Inbreng vergaren via interviews
(Ontwikkelingen in) het gebruik van zorg en verklaringen daarvoor	Inzicht bieden om op basis daarvan te kunnen sturen	Analyse van het zorggebruik, zoeken naar verklaringen, toetsen van uitkomsten
Effecten van het nieuwe woonplaatsbeginsel	Inzicht bieden in de omvang van de effecten en wat gemeenten moeten doen als voorbereiding op invoering	Informeren over wijzigingen

2 Het functioneren van de GR-JR als samenwerkingsverband

In dit hoofdstuk staat de informatie die is opgehaald uit de interviews met wethouders en beleidsadviseurs van gemeenten die deelnemen aan de GR-JR en uit analyses van documenten over het functioneren van de GR-JR als samenwerkingsverband.

Het doel van de GR-JR is te zorgen voor een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van bovenlokale taken, met inachtneming van de bepalingen in de Jeugdwet[2]. In het kader van deze doelstelling heeft de GR-JR de volgende taken:

- het uitvoeren van de bovenlokale taken door middel van;
  - het contracteren en/of subsidiëren van aanbieders van jeugdhulp en uitvoerders jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen in het kader van de Jeugdwet;
    - de jeugdhulp omvat de uitvoering van gesloten jeugdhulp, crisiszorg, pleegzorg, residentiële, intramurale zorg en/of specialistische zorg voor jeugdigen;
    - de taken worden uitgevoerd met inachtneming van de afspraken die hierover op bovenregionaal of landelijk niveau zijn of worden gemaakt;
  - het organiseren van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis).
- het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten inzake de uitvoering van de jeugdhulptaken, welke ingevolge de Jeugdwet aan de gemeenten zijn opgedragen[3].

Hierna noemen we het geheel van jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen, gesloten jeugdhulp, crisiszorg, pleegzorg, residentiële, intramurale zorg en/of specialistische zorg voor jeugdigen en de organisatie van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, bovenlokaal georganiseerde jeugdhulp.

2.1 Toegevoegde waarde van de GR-JR

De geïnterviewden ervaren toegevoegde waarde van de GR-JR

De geïnterviewden noemen de volgende aspecten waarop voor hen de inkooporganisatie toegevoegde waarde biedt:

- de waarborgen voor de continuïteit van jeugdhulp,
- de noodzakelijke kennis en expertise voor inkoop van de bovenlokaal georganiseerde jeugdhulp,

[2] Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, staatscourant, jaargang 2014 Nr. 29056

[3] Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, staatscourant, jaargang 2014 Nr. 29056

- het bieden van tegenwicht tegen bovenlokaal werkende aanbieders van jeugdhulp.

De continuïteit van jeugdhulp is gewaarborgd
Terugkijkend vinden de geïnterviewden de inkoop van bovenlokaal georganiseerde jeugdhulp via de GR-JR een goede keuze, met name omdat de continuïteit van hulp gewaarborgd moest blijven nadat de nieuwe taken op het gebied van jeugdhulp overgedragen waren aan de gemeenten[4]. De geïnterviewden geven aan dat met de GR-JR de continuïteit van de regionaal ingekochte jeugdhulp goed is gewaarborgd.

De uitvoeringsorganisatie beschikt over de noodzakelijke kennis en expertise
Men vindt dat de uitvoeringsorganisatie beschikt over de noodzakelijke kennis en expertise voor de inkoop van de specialistische jeugdhulp en de sturing op de organisatie van het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (hierna Veilig Thuis).De gesprekspartners geven aan dat zij op subregionaal of lokaal niveau niet of minder goed in staat waren geweest om deze vormen van jeugdhulp in te kopen. Het ontbreekt de afzonderlijke gemeenten of subregio's aan voldoende kennis over de inkoop van deze hele specifieke vormen van jeugdhulp. Ook beschikken zij niet over voldoende capaciteit. Er is veel waardering voor de inzet die door de uitvoeringsorganisatie wordt gepleegd.

Gezamenlijke inkoop biedt tegenwicht tegen bovenlokaal werkende aanbieders
De gesprekspartners zijn van mening dat de gemeenten op schaal van het samenwerkingsverband in staat zijn om voldoende tegenwicht te kunnen bieden aan de grote(re) aanbieders. Men geeft aan dat het als gemeente afzonderlijk of in subregionaal verband moeilijker zou zijn geweest om hetzelfde gewicht in de schaal te leggen.

2.2 Het functioneren van de GR-JR als inkooporganisatie

Over het functioneren van de GR-JR als inkooporganisatie is men zowel ambtelijk als bestuurlijk in de basis tevreden.
De geïnterviewden geven aan dat zij de capaciteit van de uitvoeringsorganisatie in lijn vinden met de opdracht van de GR-JR. Meerdere geïnterviewden geven zelfs aan dat zij voor een dubbeltje op de eerste rang zitten. Veelvuldig is waardering uitgesproken over de manier waarop de uitvoeringsorganisatie uitvoering geeft aan haar taken.

De geïnterviewden zien de meerwaarde van een uitvoeringsorganisatie die onderdeel is van de gemeente Rotterdam. Zij zien de meerwaarde van het gebruik maken van de kennis en expertise van de Rotterdamse ambtenaren. Ook wordt door verschillende gesprekspartners het vermoeden geuit dat de gemeente Rotterdam meer capaciteit beschikbaar stelt voor de uitvoeringsorganisatie dan op basis van de begroting verwacht zou mogen worden. Daar is waardering voor. De geïnterviewden zien echter ook risico's ten aanzien van de onafhankelijkheid van de ambtenaren die zowel werken voor de GR-JR als voor de gemeente Rotterdam. De geïnterviewden, met name op ambtelijk niveau, zijn van mening dat de uitvoeringsorganisatie meer rekening houdt met de belangen van Rotterdam in de inkoop, dan met de wensen van andere gemeenten. Binnen de gemeente Rotterdam wordt dit niet zo ervaren.

Wethouders willen beter kunnen sturen op de uitvoering van bovenlokale taken
De wethouders geven aan dat zij beter willen kunnen sturen op een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van bovenlokale taken. Zij geven aan dat er onvoldoende concrete

[4] Per 1 januari 2015.

sturingsinformatie beschikbaar is en daarmee onvoldoende inzicht in de risico's. Meerdere wethouders geven aan behoefte te hebben aan meer en betere sturingsinformatie. Zij zouden graag meer recente informatie ontvangen. Daarnaast zouden zij graag zien dat de informatie voorzien wordt van een beknopte analyse van de oorzaken en mogelijkheden hoe hier op bestuurlijk niveau mee om te gaan. Meerdere wethouders geven aan te verwachten dat het gevolg van meer en betere (sturings)informatie ertoe kan bijdragen dat er minder tijd besteed hoeft te worden aan onvoorziene gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld wachtlijsten (reactief). Zij hebben de wens uitgesproken om meer pro-actief te sturen doordat op basis van de (sturings)informatie eerder signalen zichtbaar worden, zoals de uitputting van budgetten. Zij verwachten dat dan beter gestuurd kan worden op de inhoud van de jeugdhulp in plaats van alleen op de budgetten. De verwachting is dat de nieuwe inkoopsystematiek per 2018 hier in belangrijke mate aan bij gaat dragen.

Meerdere wethouders willen beter kunnen sturen op de gewenste transformatie
Meerdere wethouders geven aan dat zij beter willen kunnen sturen op de gewenste transformatie naar meer jeugdhulp in het lokale veld in plaats van zwaardere jeugdhulp. Zij zien een rol voor de GR-JR om hen hierin te faciliteren door inzichtelijk te maken wat mogelijke verklaringen kunnen zijn voor afwijkend zorggebruik door vergelijkbare gemeenten. Achterliggend idee is dat gemeenten hiermee in staat worden gesteld van elkaar te leren.

Ambtenaren willen meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de aansluiting regionaal ingekochte hulp op lokale veld
Met name de ambtenaren geven aan dat het hen ontbreekt aan voldoende mogelijkheden om de regionale inkoop aan te laten sluiten bij het lokale veld. De inkopers van de uitvoeringsorganisatie zijn in hun ogen met name gericht op de aanbieders. Zij geven aan behoefte te hebben aan meer afstemming tussen de inkopers van de uitvoeringsorganisatie en de afzonderlijke gemeenten over de wensen en ervaringen van de afzonderlijke gemeenten ten aanzien van de regionale ingekochte jeugdhulp.

2.3 Het functioneren van de vereveningssystematiek

De gekozen vereveningssystematiek wordt gezien als een rechtvaardige en solidaire systematiek
Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt aangegeven dat er draagvlak is voor de huidige vereveningssystematiek. Een aantal wethouders geeft aan dat zij hun eigen gemeenteraad adviseren vast te blijven houden aan de vereveningssystematiek, ondanks dat de gemeenteraad van mening is dat eventuele risico's van overproductie binnen de eigen begroting opgevangen kunnen worden.

Zowel ambtelijk als bestuurlijk is men kritisch op hoe het besluitvormingsproces over de vereveningssystematiek is verlopen (zie paragraaf 2.4).

Een aantal wethouders geeft aan dat zij behoefte hebben aan inzicht in waarom het zorggebruik van een aantal gemeenten afwijkt van de inleg, zodat zij beter in staat worden gesteld om te sturen op deze ontwikkeling (zie ook paragraaf 2.2).

De gekozen vereveningssystematiek wordt gezien als complex in de uitvoering
Alle gemeenten, hetzij ambtelijk, hetzij bestuurlijk, geven aan het ingewikkeld te vinden om aan de gemeenteraad uit te leggen hoe de bijdrage van de betreffende gemeente aan de GR-JR tot stand is gekomen. De verwachting is dat dit de komende jaren zo zal blijven, totdat er

stabiliteit is ontstaan in de ingroei. Vooral ambtelijk wordt aangegeven dat er behoefte is aan ondersteuning bij de toelichting door de uitvoeringsorganisatie van de GR-JR.

2.4 Bestuurlijke besluitvorming

Op bestuurlijk niveau is er draagvlak voor de juridisch vastgelegde afspraken
De geïnterviewden kunnen zich vinden in de juridische basis van de GR-JR. In principe biedt de vastgelegde stemverhouding de gemeenten de mogelijkheid om hun eigen belangen naar voren te brengen in regionaal verband en voldoende tegenwicht te bieden aan het 'grote' Rotterdam. De eis van unanimiteit over 1) de vereveningssystematiek voor de vaststelling van de financiële bijdragen, 2) de omvang van de inzet door de uitvoerende gemeente (inclusief de inzet van de secretaris) en 3) de groei van de begroting[5] wordt gezien als waarborg dat gemeenten het goede gesprek met elkaar blijven voeren en dat gemeenten zich gerepresenteerd voelen. Een enkele wethouder had twijfels bij de wenselijkheid van unanimiteit bij besluitvorming over de groei van de begroting.

Een groot aantal wethouders geeft aan dat met name gestreefd wordt naar besluitvorming in het Algemeen Bestuur op basis van consensus. Dit streven is ook vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. De voorzitter neemt hier een belangrijke rol in. Als kanttekening bij de juridisch vastgelegde afspraken noemen enkele wethouders dat als consensus niet haalbaar lijkt te zijn, afspraken over de stemverhouding en unanimiteit niet consequent genoeg worden toegepast.

De geïnterviewden zijn kritisch over de praktijk van de bestuurlijke besluitvorming en met name de ambtelijke voorbereiding daarop
De geïnterviewden noemen de volgende aspecten waarop zij kritisch zijn:
- De zorgvuldigheid van de bestuurlijke besluitvorming komt onder druk te staan door onvoldoende ambtelijke voorbereiding
- De inbreng van gemeenten wordt te weinig meegenomen in voorstellen voor bestuurlijke besluitvorming
  Vanuit de uitvoeringsorganisatie en/of de gemeente Rotterdam wordt (te) veel druk uitgevoerd op de bestuurlijke besluitvorming

Met betrekking tot het laatste punt merken wij op dat een deel van de geïnterviewden hierin niet altijd een duidelijk onderscheid kunnen maken tussen de uitvoeringsorganisatie en de gemeente Rotterdam.

Betrokkenen zijn van mening dat de zorgvuldigheid van de bestuurlijke besluitvorming onder druk komt te staan door onvoldoende ambtelijke voorbereiding
De geïnterviewden ervaren dat, vaak door tijdsdruk en noodzaak van een snelle besluitvorming, ambtenaren niet of beperkt worden meegenomen in de voorstellen die ter besluitvorming worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur. Allen, ook vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisatie, geven aan dat het regelmatig voorkomt dat stukken die in het Algemeen Bestuur worden besproken, niet of niet volledig zijn besproken in het ambtelijk overleg jeugd (AOJ). De geïnterviewden geven aan dat zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau, de stukken vaak (te) laat worden toegezonden. Door de te korte voorbereidingstijd komt een goede voorbereiding in het gedrang.

[5] Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, staatscourant, jaargang 2014 Nr. 29056

De uitvoeringsorganisatie geeft aan dat de reguliere besluitvormingsprocedure voor de GR-JR twee maanden in beslag neemt. Op een aantal dossiers moet sneller besluitvorming plaatsvinden. De uitvoeringsorganisatie geeft aan in die gevallen ernaar te streven iedereen zo goed mogelijk te informeren binnen de grenzen van wat mogelijk is.

Een deel van de geïnterviewden geeft aan begrip te hebben voor de hectische situatie waarin de uitvoeringsorganisatie het werk moet doen. Ook wordt de inzet die vanuit de uitvoeringsorganisatie wordt gepleegd om tot voorstellen voor het Algemeen Bestuur te komen over complexe problematiek gewaardeerd.

Betrokkenen zijn van mening dat de inbreng van gemeenten te weinig wordt meegenomen in voorstellen voor bestuurlijke besluitvorming

De geïnterviewden ervaren dat de uitvoeringsorganisatie een (te) grote verantwoordelijkheid neemt in het voorbereiden van voorstellen voor bestuurlijke besluitvorming. Deze voorstellen worden in veel gevallen volledig voorbereid door de uitvoeringsorganisatie. In het AOJ wordt het eindvoorstel voorgelegd. Aan de ene kant is er waardering voor de dienstverlenende houding van de uitvoeringsorganisatie, aan de andere kant is men van mening dat hierdoor de inbreng van gemeenten te weinig wordt meegenomen. Ambtenaren geven aan dat zij geen/te weinig inzicht hebben in eventuele alternatieve scenario's die door de uitvoeringsorganisatie zijn afgewogen en de overwegingen daarbij en of daar de belangen en wensen van andere gemeenten in zijn meegenomen. Zij ervaren vervolgens weinig mogelijkheden om inbreng te hebben in de stukken. Enkele geïnterviewden geven aan dat de uitvoeringsorganisatie in steeds grotere mate de gemeenten mee probeert te nemen in de voorbereiding van besluitvorming. Deze verbetering wordt als langzaam getypeerd.

De uitvoeringsorganisatie geeft aan zich deels in dit beeld te herkennen. De uitvoeringsorganisatie probeert het beroep dat zij moet doen op de beleidscapaciteit van gemeenten anders dan Rotterdam zo klein mogelijk te houden, aangezien deze medewerkers aangeven een flinke werkdruk te kennen.

Met name ambtenaren zijn van mening dat er (te) veel druk wordt uitgeoefend op snelle bestuurlijke besluitvorming

Een groot deel van de ambtenaren geeft aan dat vanuit de uitvoeringsorganisatie en/of de gemeente Rotterdam zowel ambtelijk als bestuurlijk druk wordt uitgeoefend op andere gemeenten om in te stemmen met voorstellen die worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur. Ambtenaren geven aan dat het daarbij lastig is om onderscheid te maken tussen de uitvoeringsorganisatie en de gemeente Rotterdam.

Bestuurlijk wordt dit in mindere mate zo ervaren. Bestuurders geven aan over het algemeen begrip te hebben voor het grote(re) belang van de gemeente Rotterdam in de GR-JR. Wel vragen zij meer aandacht voor de consequenties die besluiten kunnen hebben in andere gemeenten en hebben zij behoefte aan meer transparantie over de belangen van de gemeente Rotterdam versus die van de GR-JR als geheel. De gemeente Rotterdam geeft aan een grote verantwoordelijkheid te voelen voor kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van de inkoop van bovenlokaal georganiseerde jeugdhulp, ook buiten de eigen gemeentegrenzen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat, indien in het uiterste geval nodig, de gemeente Rotterdam over voldoende kennis, capaciteit en schaalgrootte beschikt om deze jeugdhulp zelfstandig in te kopen.

Door een deel van de geïnterviewden is genoemd dat in een aantal gevallen de gemeente Rotterdam lokaal geld heeft aangewend om een voorstel aan het AB van de GR-JR te voorzien

van de benodigde financiën voor de uitvoering. Deze geïnterviewden geven aan hier een ongemakkelijk gevoel aan over te hebben gehouden. Aan de ene kant wordt op prijs gesteld dat de gemeente Rotterdam bereid is om lokaal geld aan te wenden om snel te kunnen reageren indien nodig. Aan de andere kant wordt dit ervaren als het omzeilen van bestuurlijke besluitvorming.

Een deel van de bestuurders is van mening dat de agenda van het AB (te) vol is
Algemeen wordt aangegeven dat bijna alle besluiten binnen de GR-JR in het Algemeen Bestuur worden genomen. Dit wordt noodzakelijk gevonden en passend bij de onzekere en soms complexe overgang van verantwoordelijkheden voor jeugdhulp naar gemeenten. Men is van mening dat het in deze fase belangrijk is/was om breed draagvlak te hebben voor de benodigde besluiten. Keerzijde hiervan is dat de druk op de agenda van het AB als (te) hoog wordt ervaren. Een deel van de wethouders geeft aan te verwachten dat het in de toekomst mogelijk is om een groter deel van de besluitvorming te beleggen bij het Dagelijks Bestuur.

Een groot deel van de wethouders geeft aan behoefte te hebben aan momenten waarin met meer afstand en tijd gezamenlijk gereflecteerd kan worden op thema's als de aansturing van Veilig Thuis, benodigde innovatie, etc.. De verwachting is dat op deze manier inhoudelijke verdieping kan plaatsvinden, die de bestuurlijke besluitvorming vervolgens versoepelt en versneld. Een deel van de wethouders geeft aan behoefte te hebben aan een kader (gemeenschappelijke uitgangspunten) op basis waarvan besluiten kunnen worden genomen.

Een aantal wethouders geeft aan dat de beperkte betrokkenheid van gemeenten bij de voorbereiding van voorstellen voor bestuurlijke besluitvorming er toe leidt dat binnen het AOJ moeizaam tot overeenstemming wordt gekomen. In deze gevallen wordt geëscaleerd naar het Algemeen Bestuur. Hierdoor wordt de agenda van het Algemeen Bestuur zwaarder belast.

2.5 Taken van de GR-JR

Geïnterviewden zijn van mening dat de GR-JR de taken uitvoert die zij conform de statuten moeten uitvoeren
Alle geïnterviewden zijn van mening dat de taken zoals die in de juridische regeling staan benoemd voor de GR-JR ook door de GR-JR moeten worden uitgevoerd. Het gaat dan om het inkopen van bovenlokaal georganiseerde jeugdhulp, het organiseren van een Veilig Thuis-organisatie en om het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten inzake de uitvoering van de jeugdhulptaken, welke ingevolge de Jeugdwet aan de gemeenten zijn opgedragen. Over wat er onder de laatste taak verstaan wordt, verschillen de meningen. De een vindt dat hieronder de afstemming die plaatsvindt binnen het AOJ verstaan moet worden, de ander is van mening dat hieronder een bredere inhoudelijke gedachtewisseling verstaan moet worden. Geïnterviewden geven breed aan geen behoefte te hebben aan het uitbreiden van het aantal taken van de GR-JR.

Geïnterviewden willen de GR-JR een beleidsarm samenwerkingsverband houden
Voor de geïnterviewden is het duidelijk dat de statuten uitgaan van een beleidsarm samenwerkingsverband. Bijna alle geïnterviewden, zowel ambtelijk als bestuurlijk, vinden dat dit ook zo moet blijven. Uit de gesprekken komt naar voren dat er verschillen zijn in wat men onder beleidsarm verstaat.

Zoals eerder aangegeven bij de paragraaf over het functioneren van de GR-JR als inkooporganisatie hebben meerdere wethouders aangegeven dat zij een rol zien voor de GR-

JR bij de gewenste transformatie naar meer jeugdhulp in het lokale veld in plaats van zwaardere jeugdhulp. Zij zien een rol voor de GR-JR om de gemeenten hierin te faciliteren door inzichtelijk te maken wat mogelijke verklaringen kunnen zijn voor afwijkend zorggebruik door vergelijkbare gemeenten. Achterliggend idee is dat gemeenten hiermee in staat worden gesteld van elkaar te leren.

Meerdere geïnterviewden geven aan dat gezamenlijke uitgangspunten bij de inkoop van jeugdhulp en de organisatie van Veilig Thuis ontbreken. In de praktijk leidt dit ertoe dat men van mening is dat de GR-JR in de inkoop met name stuurt op efficiëntie. Sturen op kwaliteit wordt vooralsnog onvoldoende gevonden door de geïnterviewden.

Enkele wethouders geven aan dat zij graag scenario's met betrekking tot de gewenste transformatie zouden willen ontwikkelen om op basis daarvan de discussie te kunnen voeren over bijvoorbeeld op lokaal of subregionaal niveau bepaalde soorten jeugdhulp in te kopen in plaats van voor het gehele samenwerkingsverband. Deze wethouders geven aan dat omdat een relatief groot deel van hun budget naar de bovenlokaal georganiseerde jeugdhulp gaat zij onvoldoende budget overhouden om te kunnen sturen op een beweging naar meer jeugdhulp in het lokale veld.

2.6 Conclusies

Er is sprake van breed draagvlak, zowel ambtelijk als bestuurlijk, voor de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GR-JR) als samenwerkingsverband om de bovenlokale taken in het kader van de Jeugdwet kwalitatief goed en efficiënt uit te kunnen voeren. Met name bestuurders geven aan tevreden te zijn dat het gelukt is om in een periode van transitie elkaar te vinden en met elkaar er voor gezorgd te hebben dat de hulp aan jeugdigen gecontinueerd is. Ook over de inzet van de uitvoeringsorganisatie is men in de basis tevreden. Hiermee is een goede basis gelegd voor het voortzetten van de samenwerking.

Na een hectische start komen gemeenten en de GR-JR nu in rustiger vaarwater. De urgentie van het begin om grote stappen te zetten en snel besluiten te nemen over opkomende problemen met als hoofddoel de continuïteit van hulp te waarborgen, maakt plaats voor de behoefte om meer en beter te sturen op de gewenste transformatie en in een zekere rust tot zorgvuldige besluitvorming te komen. Dat maakt dat de verwachtingen die er zijn van het optreden van de uitvoeringsorganisatie veranderen en dat (een aantal) bestuurders naast het gesprek over continuïteit van zorg en de bijbehorende financiën, ook een gesprek willen voeren over welke kaders, anders dan financieel, wenselijk zijn voor de het functioneren van de GR-JR.

Voor behoud van het draagvlak op de langere termijn is er onderhoud nodig op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau om de verschillende inzichten weer op een lijn te krijgen. Het gaat hierbij dan onder andere om:

- Het investeren in een zorgvuldigere bestuurlijke besluitvorming door het verbeteren van de ambtelijke voorbereiding daarvan. Hierbij gaat het enerzijds om het tijdig informeren van gemeenten en anderzijds om een kwaliteitsslag op de voorstellen die ter besluitvorming worden voorgelegd.
- Het investeren in meer en betere sturingsinformatie in ieder geval op de bovenlokaal georganiseerde jeugdhulp. Dit vraagt een regionale gedachtewisseling op bestuurlijk

niveau over welke informatie bestuurders nodig hebben om meer inzicht in en grip op deze jeugdhulp te hebben.
- Het investeren in een betere aansluiting van de wensen en ervaringen van het lokale veld op de inkoop en op het accountmanagement dat de uitvoeringsorganisatie voert ten aanzien van jeugdhulpaanbieders.

Aan de hand van onderstaand beoordelingskader zijn bovenstaande conclusies aan de hand van de bevindingen uit de gesprekken en de informatie uit het literatuuronderzoek geïllustreerd.

Beoordelingscriteria	Onvoldoende	Neutraal	Voldoende	Toelichting
Gezamenlijk beeld: over doelen, effecten en de toegevoegde waarde die de GR-JR beoogt				Alle geïnterviewden geven aan te streven naar een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van bovenlokale taken middel de GR-JR. In de basis komt het beeld dat men heeft van het doel en de toegevoegde waarde die men ervaart van de GR-JR overeen.
Draagvlak: commitment om samen te werken aan de doelen				Onder alle geïnterviewden is er draagvlak voor voortzetting van de GR-JR. Alle gemeenten geven aan dat inkoop op schaal van de regio Rijnmond voldoende voordelen biedt ten opzichte van inkoop op lokaal of subregionaal niveau.
Effectiviteit: de mate waarin activiteiten bijdragen aan het behalen van de gestelde doelen				De geïnterviewden geven aan dat de GR-JR bijdraagt aan een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van bovenlokale taken. Zij waarderen de kennis en expertise van de GR-JR.

Beoordelingscriteria	Onvoldoende	Neutraal	Voldoende	Toelichting
Taken en verantwoordelijkheden: duidelijke verdeling, de mate waarin deze helder zijn belegd				Voor de geïnterviewden is het duidelijk dat de statuten uitgaan van een beleidsarm samenwerkingsverband. De meningen van de geïnterviewden verschillen over wat een beleidsarm samenwerkingsverband is. Daardoor kan er sprake zijn van verschillende verwachtingen van hoe de uitvoeringsorganisatie uitvoering geeft aan de taken.
Heldere besluitvorming: zowel bestuurlijk als ambtelijk, en conform vereisten				De geïnterviewden zijn kritisch over de praktijk van de bestuurlijke besluitvorming door met name de tijdsdruk op de besluitvorming.
Borging in statuten: de mate waarin de taken conform de statuten zijn vormgegeven				Op bestuurlijk niveau is er draagvlak voor de juridisch vastgelegde afspraken.
Heldere werkprocessen: de mate waarin duidelijk is hoe de processen binnen de GR-JR lopen				De geïnterviewden geven aan dat de processen ter voorbereiding op de besluitvorming vaak onder grote tijdsdruk plaatsvinden.
Efficiëntie: de mate waarin beschikbare middelen zo ingezet worden dat ze bijdragen aan de doelen				Een deel van de geïnterviewden geeft aan te vermoeden dat de gemeente Rotterdam meer inzet pleegt ten behoeve van de uitvoeringsorganisatie dan op basis van de begroting verwacht mag worden. Deze inzet zorgt er mede voor dat de GR-JR in staat is om de inkoop van de bovenlokaal georganiseerde jeugdhulp vorm te geven en te kunnen sturen op de organisatie van Veilig Thuis

Beoordelingscriteria	Onvoldoende	Neutraal	Voldoende	Toelichting
Vereveningssystematiek: de mate waarin de verevening behulpzaam is aan de samenwerking				De gekozen vereveningsystematiek wordt gezien als een rechtvaardige en solidaire systematiek. De uitvoering wordt gezien als complex en moeilijk uitlegbaar.
Lerend netwerk: de mate waarin feedback, monitoring, sturing bijdragen aan een verbeterde organisatie				Geïnterviewden geven aan dat de discussies meestal gaan over de financiën en veel minder over verbetering van het functioneren van de GR-JR. Enkele geïnterviewden geven aan dat de uitvoeringsorganisatie in steeds grotere mate de gemeenten mee probeert te nemen in de voorbereiding van besluitvorming, dit proces wordt als langzaam getypeerd.
Risicobeheersing: de mate waarin vroegtijdig en adequaat wordt geanticipeerd op risico's				De geïnterviewden geven aan dat nog er vaak niet voorziene gebeurtenissen, zoals het ontstaan van wachtlijsten, plaatsvinden en dat ze onvoldoende in staat zijn te sturen op het voorkomen van risico's. Aan de andere kant wordt aangegeven dat de uitvoeringsorganisatie dusdanig weet te sturen dat jeugdhulpaanbieders zoveel mogelijk binnen budget blijven.
Innovatie: de mate waarin de GR in staat is gebleken bij te dragen aan innovatie en/of deze aan te jagen				De geïnterviewden hebben een verschillend beeld over wat zij van de GR-JR verwachten als het gaat om een bijdrage aan innovatie. De resultaatgerichte inkoop wordt meerdere keren genoemd als voorbeeld van innovatie, net als de transformatieagenda.

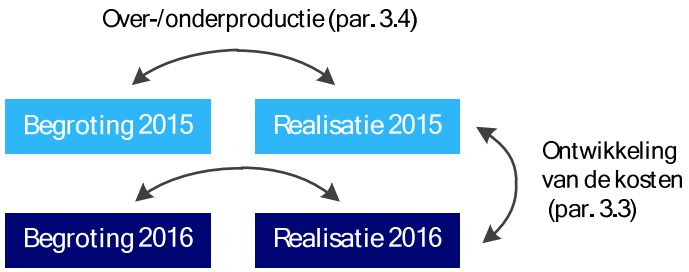
3 Ontwikkelingen in zorggebruik/productie van de GR-JR

3.1 Analyse van gebruik van jeugdhulp per gemeente

Om zo goed mogelijke jeugdhulp te kunnen bieden tegen zo laag mogelijke kosten, is het nodig om te kunnen sturen op de toegang en ingekochte aanbieders. Dat vergt een scherp inzicht in wat er gebeurt: welke ontwikkelingen zijn er in de kosten, zijn deze ontwikkelingen gewenst of ongewenst en wat *drijft* deze ontwikkelingen? Om dit inzicht te krijgen, is een uitgebreide analyse van het gebruik van jeugdhulp nodig en een duiding van de opvallende uitkomsten ervan.

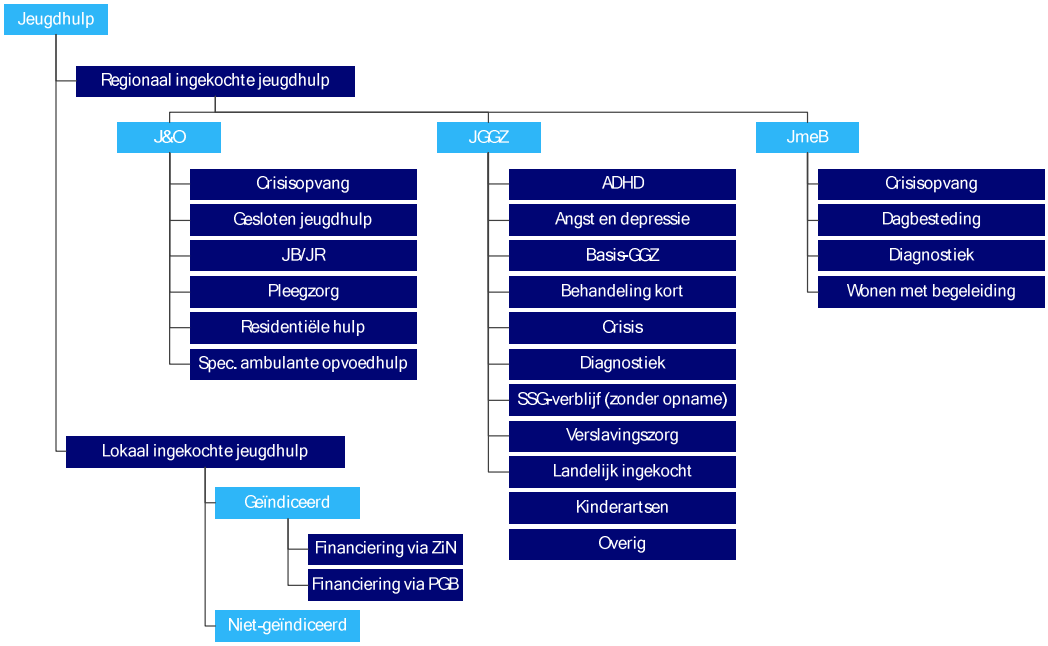
AEF heeft deze analyse uitgevoerd over de kosten van 2015 en 2016, de twee volledige jaren dat de GR-JR bestaat. In deze paragraaf worden de meest in het oog springende uitkomsten van deze analyse besproken, samen met wat zij kunnen betekenen voor de samenwerking of het onderlinge gesprek tussen de gemeenten in de GR-JR. Voor meer achtergrondinformatie en uitgebreidere uitkomsten, verwijzen we naar een afzonderlijke rapportage.

In paragraaf 3.2 geven we een korte inleiding op welke analyses we hebben uitgevoerd. In paragraaf 3.3 gaan we nader in op de uitkomsten van de analyses die de realisatie van 2015 en 2016 met elkaar vergelijken. Tot slot gaan we in paragraaf 3.4 in op de over- en onderproductie van de verschillende gemeenten voor zowel 2015 als 2016. De verhouding tussen deze paragrafen is in de figuur hieronder schematisch weergegeven.



3.2 Geanalyseerde gegevens

Alle jeugdhulp die gemeenten aan jeugdigen bieden, is te verdelen over lokaal, regionaal en landelijk ingekochte jeugdhulp. We scharen de laatste twee categorieën onder dezelfde noemer, omdat gemeenten geen van beiden inkopen. De regionaal ingekochte jeugdhulp is onderverdeeld in drie zogenoemde segmenten: Jeugd- en opvoedhulp (J&O), Jeugd-GGZ (JGGZ) en Jeugd met een Beperking (JmeB). Deze segmenten zijn weer onderverdeeld in zorgvormen of subsegmenten, die vervolgens weer onderverdeeld zijn in producten. Ook de lokaal ingekochte jeugdhulp is verder onder te verdelen. In onderstaande figuur is een indeling weergegeven tot op het niveau van de zorgvormen.



We hebben de kosten in onze analyses niet alleen uitgesplitst naar segment / zorgvorm, maar ook naar het jaar waarin zij gemaakt zijn en de gemeente voor wiens rekening zij komen.

Het jaar 2017 is niet in de analyses meegenomen: de kosten zijn weliswaar bekend over de eerste twee kwartalen van het jaar, maar de dynamiek van de kosten (wanneer in het jaar ze gemaakt worden) is voor segmenten en zorgvormen zo verschillend, dat deze niet zomaar verdubbeld kunnen worden om een goede inschatting van de kosten over het hele jaar te krijgen.

3.3 Ontwikkelingen in het gebruik van jeugdhulp

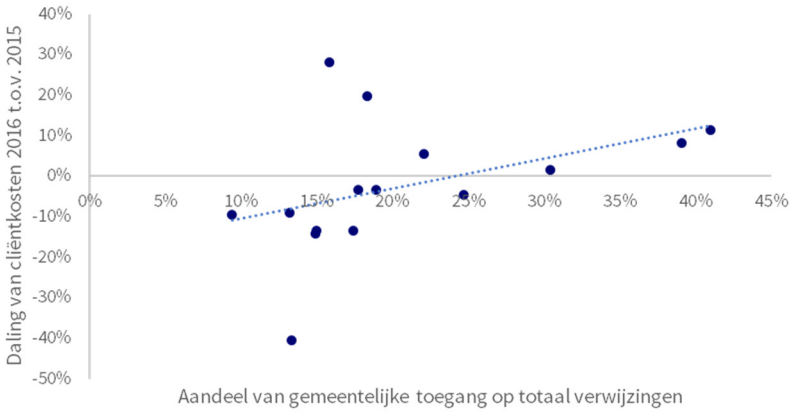
Om de uitkomsten van de analyse, die gaat over de verandering tussen 2015 en 2016 in de feitelijk gemaakte kosten, te kunnen duiden, hebben wij niet alleen de ontwikkelingen in kosten als geheel geanalyseerd, maar ook die in het aantal jeugdigen waarvoor kosten is gemaakt, het gemiddeld aantal trajecten per jeugdige en de gemiddelde kosten per traject per jaar. In een afzonderlijke rapportage zijn meer details over deze uitkomsten beschikbaar. Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten per segment beschreven.

3.3.1 Totaal en verhouding tussen de segmenten

Voor het totaal van de segmenten zijn de kosten voor een aantal gemeenten gestegen, en voor een aantal gedaald. Deze percentages lopen uiteen van een daling van 28% (Westvoorne) tot een stijging van 40% (Brielle)[6].

Deze stijgingen lopen te ver uiteen om verklaard te kunnen worden door demografische factoren (de verandering van het aantal jeugdigen in een gemeente verschilt veel minder van jaar tot jaar dan de verandering in kosten). Ook sociaaleconomische verschillen kunnen deze verschillen niet verklaren, omdat de jaarlijkse verschillen daarin veel kleiner zijn dan de waargenomen schommelingen in de kosten. Ten dele komen de veranderingen voort uit 'natuurlijke' schommelingen van jaar tot jaar en mogelijk ten dele ook uit beleidsmatige factoren, zoals hoe de lokale toegang vormgegeven is.

In onderstaande figuur is het relatieve verschil in trajectkosten tussen 2016 en 2015 afgezet tegen het aandeel van de gemeentelijke toegang op het totaal van verwijzers (dit kunnen namelijk ook huisartsen, medisch specialisten en anderen zijn).



Deze figuur toont een licht verband tussen beide (verklaringsgraad 18%). Dit zou verklaard kunnen worden doordat de gemeentelijke toegang een directere relatie met het gemeentelijk beleid heeft (dat, als financier, vaak mede gericht is op het in de hand houden van de kosten), dan voor de andere toegangskanalen. Dit is vooralsnog een te klein effect om conclusies op te kunnen baseren.

Onderwerpen voor gesprek binnen de GR-JR

- Kan via nader onderzoek een verband hard gemaakt worden tussen hoe de lokale toegang vormgegeven is (en dus de mate van 'grip' die de gemeente hierop heeft) en de omvang van de kosten (en verschillen daarin)?
- Hoe hebben de gemeenten met veel/weinig verwijzingen via de lokale toegang naar regionaal ingekochte jeugdhulp hun toegang ingericht?

Hieronder gaan wij dieper in op de segmenten. Om de ontwikkeling binnen de segmenten op waarde te kunnen schatten, staat hieronder weergegeven wat het aandeel van elk segment is op het totaal van de in 2016 gemaakte kosten. Jeugd- en opvoedhulp is goed voor zo'n 60% van de totale kosten, Jeugd-GGZ was 33% van het totaal, jeugd met een beperking 6% en ten slotte bestond 1% van de kosten uit overige kosten (overhead, bankkosten, etc.).

[6] GR-JR Subsidieverantwoording productie 12 maanden, 2015, 2016

3.3.2 Jeugd- en opvoedhulp (J&O)

De totale kosten voor J&O zijn in 2016 licht gedaald ten opzichte van 2015: van € 130,4 mio naar € 125,4 mio[7]. Dit is echter niet voor alle onderliggende zorgvormen en gemeenten het geval:

- de kosten voor de Crisisopvang zijn gestegen van € 3,0 mio naar € 4,9 mio. Op twee na (Albrandswaard en Capelle aan den IJssel), dragen alle gemeenten hieraan bij.
- de kosten voor Jeugdbescherming en jeugdreclassering (JB/JR) zijn gestegen van € 28,3 mio naar € 34,3 mio in 2016. Op één na (Barendrecht), dragen alle gemeenten hieraan bij.

Dit zijn beide vrij 'zware'[8] vormen van jeugdhulp. Voor JB/JR zijn het met name Ondertoezichtstelling, Jeugdreclassering, Voogdij en drang zonder verzoek tot onderzoek die voor de stijging van de kosten zorgen.

De ontwikkeling in de kosten tussen 2015 en 2016 pakte voor de gemeenten ook heel verschillend uit: van een stijging van 90% (Brielle) tot een daling van 23% (Barendrecht). De dynamiek van die kosten is divers: voor sommige gemeenten kwam deze voort uit een stijging of daling van het aantal jeugdigen in jeugdhulp, voor andere gemeenten kwam deze voort uit een stijging of daling van de gemiddelde kosten per jeugdige.

Daarnaast zien we voor alle zorgvormen binnen jeugd- en opvoedhulp —op JB/JR na— een stijging in het aantal trajecten. Deze stijging is bij residentiële jeugdhulp het meest prominent. De verklaring hiervoor is drieledig:

- voor een deel is dit een administratief verschil (een groot aantal geregistreerde trajecten waar geen kosten voor gemaakt zijn),
- voor een deel wordt dit verklaard door (langere) trajecten vanuit het overgangsrecht die afliepen (en vervangen werden door kortere trajecten) en
- ten slotte is het de toegang die kortere indicaties afgeeft om zo scherper vinger aan de pols te kunnen houden.

Onderwerpen voor het gesprek binnen de GR-JR

- Hoe komt het dat de kosten voor juist de zwaardere vormen van jeugd- en opvoedhulp zijn gestegen? Ligt hier (lokaal) beleid aan ten grondslag, een andere werkwijze in de sector of is het een gevolg van andere ontwikkelingen in het landschap van de jeugdhulp. Is er een verklaring waarom Barendrecht hieraan als enige niet bijdraagt? Wat zegt dit, in het licht van de ambities van de gemeenten en GR-JR om een verschuiving naar lichtere vormen van jeugdhulp in te zetten?
- Zet deze stijging in 2017 door en zo ja, wat kan hieraan gedaan worden?
- Een groot aantal (herhaalde) crises kan duiden op een discontinuïteit in de keten. Is dat aan de orde in de regio Rijnmond? Zijn er verklaringen voor het feit dat Albrandswaard en Capelle aan den IJssel hieraan als enige gemeenten niet bijdragen?

3.3.3 Jeugd-GGZ (JGGZ)

Voor de jeugd-GGZ als geheel zijn de kosten in 2016 gedaald ten opzichte van 2015: van € 73,4 naar € 70,1 mio[9].

[7] GR-JR Subsidieverantwoording productie 12 maanden, 2015, 2016

[8] Dat wil zeggen, intensieve trajecten en/of trajecten met grote impact.

[9] GR-JR Subsidieverantwoording productie 12 maanden, 2015, 2016

Op Brielle en Maassluis na dragen alle gemeenten bij aan de daling van de kosten voor het segment GGZ. De mate waarin de kosten voor de JGGZ zijn gedaald, lopen ook hier flink uiteen per gemeente: van een stijging van 1% (Brielle) tot een daling van 61% (Westvoorne). Het is een interessant signaal dat de gemeenten die GGZ-expertise in hun lokale teams hebben geborgd, een sterkere daling in kosten zien dan gemeenten waarbij dat niet het geval is. Dit lijkt te suggereren dat dit een goede manier is om de kosten terug te brengen. Of en in welke mate dit werkelijk het geval is dient verder onderzocht te worden.

De daling van de kosten geldt voor alle onderliggende zorgvormen, maar de subsegmenten 'verslavingszorg' en 'overig' binnen de specialistische GGZ dalen het meeste. Binnen de beide subsegmenten zijn het alle onderliggende diagnose-behandelcombinaties (DBc's) die hieraan bijdragen.

Voor enkele zorgvormen komt de daling van kosten voort uit een daling van het aantal trajecten, echter Stoornissen in de kinderleeftijd, Autisme, Angst en depressie en ADHD kennen een toename van het aantal trajecten. Dat hun totale kosten af zijn genomen, komt voort uit een (nog grotere) daling van de kosten per traject. Het is echter met name de verslavingszorg en crisis waarbij de kosten per traject het sterkst af zijn genomen.

Onderwerpen voor het gesprek binnen de GR-JR

- Is er een daadwerkelijk verband tussen gemeenten die GGZ-expertise inzetten in hun lokale teams en een sterkere daling van de GGZ-kosten?
- Geldt dit ook voor andere expertises?
- Kunnen andere gemeenten vergelijkbare resultaten krijgen, zonder dezelfde structuur voor de toegang te moeten realiseren?
- Vanaf 2017 wordt de Basis-GGZ door de gemeenten lokaal ingekocht. Daarmee hebben zij ten dele ook meer invloed op wanneer Basis-GGZ en wanneer specialistische GGZ-ingezet wordt. Gaat dit een effect hebben op de kosten voor specialistische GGZ?

3.3.4 Jeugd met een beperking

De jeugdhulp in het segment JmeB die door de GR-JR ingekocht wordt, is veelal intramuraal. Dat betekent dat de kosten per jeugdige per jaar erg hoog kunnen zijn. Tegelijkertijd zijn de kosten voor JmeB maar een klein deel (6%) van de totale kosten die de GR-JR maakt[10], en vanwege de hoge kosten per jeugdige betreft het een nog kleiner aandeel van het aantal jeugdigen dat via de GR-JR hulp ontvangt.

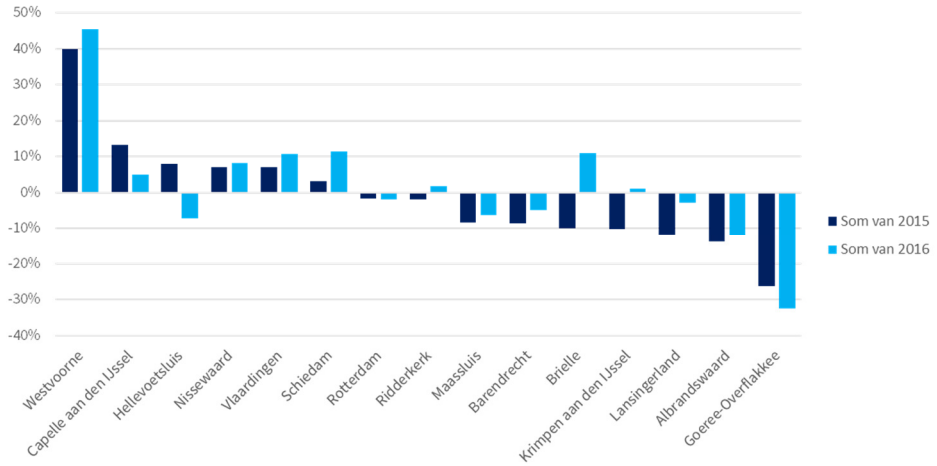
Dit betekent dat —zeker voor de kleinere gemeenten— een enkele extra jeugdige die in jeugdhulp terecht komt, tot grote wijzigingen in de kosten voor JmeB voor een gemeente kunnen betekenen. Dit betekent ook dat grote jaarlijkse verandering in de kosten voor JmeB voor een gemeente niet noodzakelijk een ongewenst iets is: dit komt veelal voort uit 'natuurlijke' ontwikkelingen. Effecten van beleidsmatige veranderingen zullen in de regel klein zijn ten opzichte hiervan. Dit betekent overigens niet dat hier geen beleid op gemaakt kan worden, maar wel dat het weerbarstiger is om forse veranderingen in dit segment te bereiken.

[10] Jaarrekeningen GR-JR

3.4 Overzicht van de over- en onderproductie in verhouding tot de inleg

Aan de start van de GR-JR is een methodiek bedacht om de inleg van individuele gemeenten te bepalen. Tegelijkertijd zijn de gemaakte kosten toe te rekenen naar gemeenten. Hoe verhouden deze bedragen zich tot elkaar? Hebben gemeenten juist meer of minder ingelegd dan wat hun jeugdhulp kostte?

In onderstaande figuur is per gemeente voor 2015 en 2016 het relatieve verschil tussen inleg en kosten weergegeven. Daarbij zijn de gemeenten geordend op afnemend verschil voor 2015. Voor de volledigheid: hoe verder een gemeente naar links staat, hoe hoger de kosten voor de jeugdhulp waren ten opzichte van de inleg. We moeten hierbij opmerken dat de gegevens over 2016 nog niet definitief zijn, omdat er door de gemeenten op het moment van schrijven nog geen besluit is genomen over de wijze van toedelen. Hierin kunnen dus nog kleine verschillen optreden. De onderliggende analyse is overigens door de GR-JR uitgevoerd[11].



Figuur 1: relatieve verschil tussen inleg en feitelijke kosten, voor 2015 en 2016.

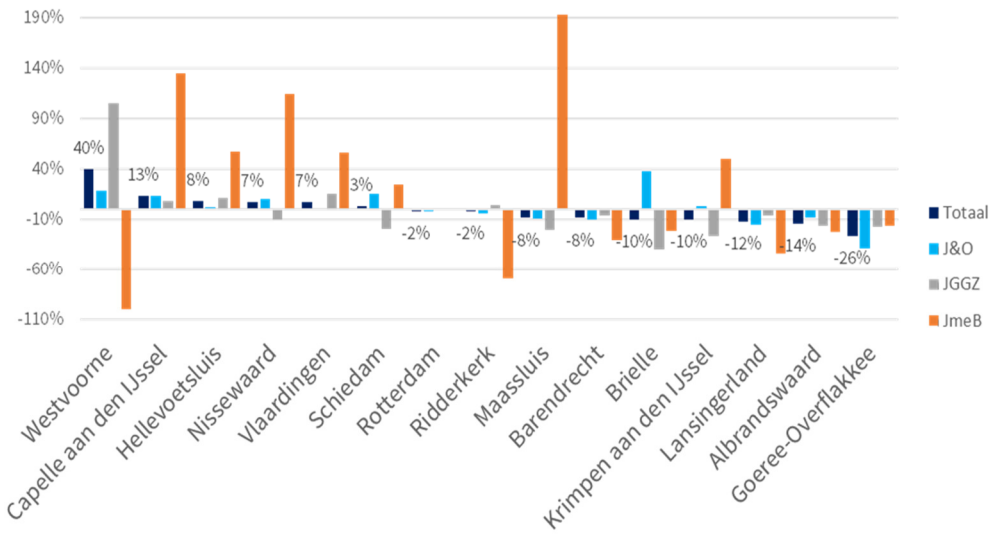
Hierin valt op dat er een grote mate van consistentie zit: op vier gemeenten na (Hellevoetsluis, Ridderkerk, Brielle en Krimpen a/d IJssel), hadden alle gemeenten in beide jaren een over- dan wel onderproductie. Ook de omvang van het verschil is redelijk consistent.

Voor acht van de vijftien gemeenten wijken de feitelijke kosten in tenminste één jaar meer dan 10% af van de inleg. Opvallend zijn vooral Westvoorne (in beide jaren meer dan 40% overproductie) en Goeree-Overflakkee (in beide jaren meer dan 20% onderproductie).

Zijn deze uitkomsten nader te duiden? Onderstaand is de over- en onderproductie voor 2015 uitgesplitst naar de segmenten bepaald. Hieruit valt op te maken dat de overproductie bij Westvoorne met name aan de JGGZ te wijten is, terwijl aan de onderproductie van Goeree-Overflakkee door alle segmenten wordt bijgedragen.

[11] GRJR rapportage 2015 en vlaktaks berekeningen 2016.
AEF merkt op dat de realisatiecijfers in deze rapportages niet helemaal overeenkomen met de jaarrekeningcijfers

In enkele gemeenten komt de over-/onderproductie hoofdzakelijk voort uit slechts één segment, namelijk de JGGZ. Dit is bijvoorbeeld het geval in Hellevoetsluis, Vlaardingen en Krimpen aan den IJssel.



Figuur 2: over- en onderproductie voor 2015, uitgesplitst naar gemeente en segment.

Onderwerpen voor het gesprek binnen de GR-JR

- Waarom zijn het juist deze gemeenten die consistent (m.a.w. voor beide jaren) een over- of onderproductie hebben?
- Zegt deze consistentie vooral iets over de manier waarop de inleg bepaald is, of ook over de mate waarin individuele gemeenten grip hebben op hun kosten?

Dit laatste punt raakt een beperking van een te eenzijdige focus op over- en onderproductie. Op dit moment wordt de inleg gebaseerd op een mix van het objectieve verdeelmodel (hoeveel gemeenten uit zouden moeten geven) en gegevens uit de Jeugdstaat (hoeveel daarvan regionaal ingekocht zou moeten worden). De inleg is tot en met 2017 dus nog niet gebaseerd op de feitelijke uitgaven.

Wanneer er een over- dan wel onderproductie is voor een gemeente, betekent dit dat er een verschil is tussen de feitelijke uitgaven en wat er is ingelegd. Het is dan altijd de vraag of het de feitelijke uitgaven waren die zich abnormaal gedroegen, of de manier waarop de inleg bepaald is. Dit is vergelijkbaar met een organisatie waar de begroting en jaarrekening teveel uit de pas lopen: is dit te wijten aan de hoogte van de gemaakte kosten, of was de begroting in de eerste plaats niet volledig genoeg?

4 Waar moeten gemeenten rekening mee houden bij de implementatie van het nieuwe woonplaatsbeginsel?

Het woonplaatsbeginsel bepaalt welke gemeente verantwoordelijk is voor het inzetten en financieren van jeugdhulp. De hoofdlijn van de huidige definitie is dat de gemeente verantwoordelijk is waar de woonplaats van de gezagdrager (meestal de ouder) is. Als het gezag bij een instelling ligt dan is de gemeente waar de jeugdige is ingeschreven verantwoordelijk (locatie van de instelling met verblijf).

Het huidige woonplaatsbeginsel levert in de praktijk onduidelijkheden op. In vele gevallen volgt het gezag niet uit de Basisregistratie Personen (BRP) en moet het gezagsregister geraadpleegd worden. Dit is een tijdrovende activiteit. Daarnaast zijn er in de praktijk geschillen over de feitelijke woonplaats van de ouder met gezag[12]. Aanleiding voor het ministerie van VWS om een nieuwe definitie van het woonplaatsbeginsel op te stellen. In dit hoofdstuk wordt toegelicht waar gemeenten rekening mee moeten houden.

Het adres van de jeugdige is leidend bij het nieuwe woonplaatsbeginsel

In de huidige situatie is, voor jeugdigen waarbij het gezag bij een instelling ligt, de verantwoordelijkheid belegd bij de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is. In de huidige praktijk betekent dit dat de locatie van pleegzorg en verblijf in een instelling bepalend is voor de bepaling van de verantwoordelijke gemeente.

Het nieuwe woonplaatsbeginsel zal gelden vanaf 1 januari 2019. In de nieuwe definitie van het woonplaatsbeginsel wordt onderscheid gemaakt tussen jeugdigen zonder verblijf en met verblijf[13]:

- **Voor** jeugdigen **zonder verblijf** zal niet de woonplaats van de gezagsdrager bepalend zijn (voor welke gemeente verantwoordelijk is), maar het adres van de jeugdige. Het gezag speelt geen rol meer in het bepalen van de verantwoordelijke gemeente.
- Voor **de jeugdigen met verblijf** is de gemeente verantwoordelijk waar de jeugdige (volgens de regelgeving van de BRP) voorafgaand aan een laatste verhuizing (vanuit een gemeente zonder verblijf) in verband met verblijf ingezetene was.

De verantwoordelijkheid voor kinderen met instellingsvoogdij en 18 plussers ligt met het nieuwe woonplaatsbeginsel minder geconcentreerd bij gemeenten met instellingen met voogdijkinderen en jeugdigen die ouder zijn geworden dan 18 jaar en nog jeugdhulp ontvangen. De kosten voor jeugdhulp met verblijf zijn gemiddeld genomen hoog. Met het

[12] Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 839, nr 561

[13] Uitvoeringstoets woonplaatsbeginsel Jeugdwet, JB Lorenz, mei 2017

nieuwe woonplaatsbeginsel verdwijnt de bijzondere positie van kinderen met voogdij en 18 plussers. Voor een uitgebreidere toelichting op het nieuwe woonplaatsbeginsel zie bijlage 5.

Het is nu niet mogelijk om de financiële gevolgen in kaart te brengen

Zoals hierboven aangegeven is de verwachting dat gemeenten waar instellingen, met kinderen met voogdij of jeugdigen die ouder zijn dan 18 en nog jeugdhulp ontvangen, gevestigd zijn, onder het nieuwe woonplaatsbeginsel voor minder kinderen verantwoordelijk zijn. In andere woorden, de concentratie van verantwoordelijkheid voor voogdijkinderen en 18+ bij een paar gemeenten neemt af.

Het is niet mogelijk om de financiële gevolgen in kaart te brengen, omdat het wetsvoorstel nog niet gereed is en de uiteindelijke definitie van het nieuwe woonplaatsbeginsel nog niet bepaald is. Daarnaast is er voor een deel van de jeugdigen geen gegevens beschikbaar. Deze gegevens zijn alleen beschikbaar buiten de regio Rijnmond.

Het ministerie van VWS streeft ernaar begin 2018 te informeren over de impact van het nieuwe woonplaatsbeginsel bijvoorbeeld door het CBS (aantal kinderen en zorgdagen).

De overgang naar het nieuwe woonplaatsbeginsel vergt een grote inspanning van gemeenten

De overgang vanaf 1 januari 2019 zal een grote inzet van gemeenten en aanbieders vergen. Voor alle jeugdigen met jeugdhulp zullen alle gemeenten, waarschijnlijk in samenwerking met aanbieders, de verantwoordelijke gemeente moeten bepalen en vervolgens de gegevens over moeten dragen. Momenteel is niet voorzien in een gegevensoverdracht op landelijk niveau.

Voor jeugdigen met verblijf is het nodig om de woonplaats te bepalen voorafgaand aan het verblijf (laatste verhuizing voorafgaand aan pleegzorg of verblijf). Niet zeker is dat voor alle kinderen die momenteel al jeugdhulp ontvangen, vastgesteld kan worden welke gemeente verantwoordelijk is. In die gevallen blijft de gemeente verantwoordelijk die al voor 1 januari 2019 verantwoordelijk is.

De inschatting is dat met name het bepalen van de verantwoordelijke gemeente voor jeugdigen met verblijf veel speurwerk zal vergen dan wel dat het onuitvoerbaar is. Waarschijnlijk is de hulp nodig van aanbieders. Bij navraag bij een aanbieder leek de aanbieder in het bezit te zijn van de juiste informatie om het nieuwe woonplaatsbeginsel toe te passen. Zowel voor het speurwerk van de gemeente als van de aanbieders zal een oplossing gevonden moeten worden voor privacyvraagstukken.

5 Aanbevelingen

5.1 Aanbevelingen aan bestuurders

Rol van de GR-JR
Stel gezamenlijk vast wat de rol van de GR-JR is en hoe de GR-JR zich verhoudt tot de gemeenten. Uit de evaluatie komt naar voren dat de verwachtingen van de rol van de GR-JR uiteenlopen van een 'kale' inkooporganisatie tot organisatie die een grote(re) rol heeft in het faciliteren van het onderling leren van elkaar. Met andere woorden, in hoeverre heeft de uitvoeringsorganisatie naast het inkopen van jeugdhulp een rol in:

- (het faciliteren van) informatie-uitwisseling / monitoring ten behoeve van het leren van individuele gemeenten;
- (het faciliteren van) het onderling leren van elkaar, o.a. door naast het sturen op financiën, via de GR-JR ook regionaal, subregionaal en/of lokaal te sturen op resultaten, kwaliteit en/of transformatie;
- afstemming van beleid.

Beantwoord met elkaar de hieraan gerelateerde vraag waar bestuurders op bovenlokaal/regionaal niveau op willen sturen.
Wanneer uit bovenstaand gesprek naar voren komt dat er behoefte is aan structurele monitoring van zowel de lokaal als regionaal ingekochte jeugdhulp, dan moet er onderlinge overeenstemming zijn over wat er gemonitord wordt. Welke aspecten of indicatoren moeten volgens gemeenten inzichtelijk gemaakt worden om in staat te worden gesteld om lokaal en regionaal te sturen en te leren op de thema's waarop zij hebben aangegeven dat wenselijk te vinden?

N.B. Wanneer de gemeenten aangeven van elkaar te willen leren, dan moeten daarvoor de uitkomsten van de monitoring vergelijkbaar zijn. Alle gegevens moeten hiervoor op dezelfde manier geanalyseerd worden. Wanneer goede afspraken gemaakt worden over welke gegevens hiervoor nodig zijn en wat dit van alle partijen vraagt, vraagt het vooral éénmalige capaciteit voor het ontwerpen van een monitor. Deze zou zo ontworpen kunnen worden dat de jaarlijkse 'update' slechts weinig tijd hoeft te kosten. Het uitvoeren van de analyses kan als opdracht aan de uitvoeringsorganisatie worden gegeven.

De voor deze evaluatie uitgevoerde analyses bieden (een niet-uitputtende) lijst van mogelijke informatie om inzichtelijk te maken:

- Informatie over de verwijzer van een jeugdige in jeugdhulp kan van waarde zijn om expliciet te maken wat de rol van de gemeentelijke toegang is op het grip houden op de kosten (paragraaf 3.3.1)
- Informatie over hoe de gemiddelde zwaarte binnen een zorgvorm zich per gemeente ontwikkelt. Zo kan inzichtelijk gemaakt worden of er sprake is van substitutie (naar aanleiding van paragraaf 3.3.2)

- Kosten die mogelijk beïnvloed worden door hoe de toegang is vormgegeven (i.h.b. welke expertise lokaal aanwezig is, zie paragraaf 3.3.3)
- Wat de totale uitgaven per gemeente zijn en hoe deze zich verhouden tot de inkomsten vanuit het verdeelmodel. Splits daarbij op naar regionaal ingekochte jeugdhulp, en lokaal ingekochte jeugdhulp (ZiN- en PGB-gefinancierd en niet-geïndiceerde kosten)

Gezamenlijke uitgangspunten

Stel gezamenlijke uitgangspunten vast voor de wijze waarop de GR-JR zijn taken uit dient te voeren. Onderwerpen van gesprek kunnen zijn:

- Welke risico's verwachten de bestuurders in de uitvoering van de taken van de GR-JR en welke uitgangspunten willen zij hanteren bij de omgang met deze risico's op bestuurlijk niveau.
- Op welke wijze het bestuurlijke besluitvormingsproces en de ambtelijke voorbereiding verbeterd kan worden. Welke afspraken gemaakt kunnen worden als vraagstukken een snellere besluitvorming vragen dan het reguliere besluitvormingsproces toelaat.
- Vervolgens dient het gesprek gevoerd te worden over wat de uitgangspunten betekenen voor de uitvoering van de taken van de GR-JR en voor de inzet van de ambtenaren en de wijze van administratie van de 15 gemeenten:
  - Bespreek bijvoorbeeld in hoeverre het wenselijk is om binnen de inkoop mogelijkheden te creëren om meer en beter aan te sluiten op het lokale veld.
  - Bespreek wat de consequenties zijn voor de omvang van de uitvoeringsorganisatie, en of dat wenselijk is.
  - En bespreek op welke wijze voorkomen kan worden dat er twijfels zijn over de onafhankelijkheid van de uitvoeringsorganisatie.

Onze verwachting is dat het voeren van het 'juiste' gesprek en het samen bepalen van uitgangspunten voor de wijze waarop de GR-JR zijn taken uit dient te voeren zal leiden tot behoud van draagvlak op termijn en tot meer rust (minder focus op ad hoc problemen oplossen en meer mogelijkheden voor het voorkomen van problemen) zowel in het ambtelijke als binnen het bestuurlijke besluitvormingsproces. Daarnaast is onze verwachting dat het bepalen van de uitgangspunten voor de wijze waarop de GR-JR zijn taken uit dient te voeren het AOJ in staat stelt om vaker tot overeenstemming te komen waardoor vraagstukken minder vaak worden geëscaleerd naar het niveau van het AB en DB.

Neem de tijd voor deze discussies, zodat iedereen zich gehoord voelt en duurzaam draagvlak bestaat voor de uitkomsten.

5.2 Aanbevelingen aan de uitvoeringsorganisatie

- Zorg dat de inbreng van gemeenten meer (zichtbaar) wordt meegenomen in voorstellen voor bestuurlijk besluitvorming. Mogelijkheden daarvoor zijn:
  - Zorg dat in de voorbereiding op bestuurlijke besluitvorming inzichtelijk is hoe de inbreng van gemeenten wordt meegenomen in het wegen van verschillende scenario's. Vraag gemeenten expliciet om inbreng.
  - Maak meer inzichtelijk wat het belang is van de GR-JR, en van de afzonderlijke gemeenten, waaronder Rotterdam, daarin. Hiermee kan worden voorkomen dat er twijfels zijn over de onafhankelijkheid van de uitvoeringsorganisatie.

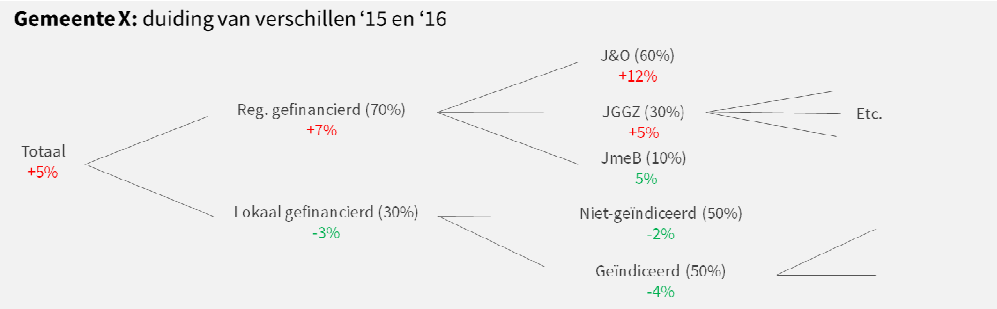
- Zorg dat de afspraken die gemaakt zijn over het verloop van het besluitvormingsproces (AOJ, DB, AB) zoveel mogelijk gevolgd worden. Afwijkingen daarvan moeten een uitzondering zijn en niet regel. Bespreek met elkaar welke afspraken gemaakt kunnen

worden als vraagstukken een snellere besluitvorming vragen dan het reguliere besluitvormingsproces toelaat.

- Blijf gemeenten ondersteunen bij de voorlichting aan hun gemeenteraden over de praktische uitwerking van de verevening.

5.3 Overige aanbevelingen naar aanleiding van de kwantitatieve analyses

- De analyses zijn nu veelal vanuit het perspectief van de GR-JR gedaan. Een functionaliteit waarbij gemeenten kunnen herleiden waartoe hun overschot of tekort te herleiden is, zou het voor hen nog waardevoller maken. In onderstaande afbeelding is hier een hypothetisch voorbeeld van weergeven.



- In 2018 wordt er overgegaan op een nieuwe bekostigingssystematiek, op basis van resultaat. Hierdoor wordt ook de productstructuur anders, en dus andere uitkomsten van de analyses die tot nu toe gedaan zijn. Om te voorkomen dat dit betekent dat ontwikkelingen in de kosten van voor deze periode niet vergeleken kunnen worden met ontwikkelingen van na deze periode, is het aan te raden een vertaling te maken van de oude kosten naar de nieuwe.

5.4 Aanbevelingen met betrekking tot het woonplaatsbeginsel

Herindicatie in het kader van resultaatsgerichte inkoop biedt mogelijkheden.
Alle cliënten zullen volgend jaar geherïndiceerd worden in verband met de overgang naar resultaatgerichte inkoop. Het is aan te raden om dat moment te gebruiken om per cliënt vast te stellen welke gemeente per 1 januari 2019 verantwoordelijk is. Na vaststelling is het mogelijk om, in ieder geval tussen gemeenten binnen de regio, de gegevensoverdracht voor te bereiden. Opgemerkt moet worden dat na herindicatie dan nog niet bekend is voor welke jeugdigen afkomstig uit gemeenten buiten de regio Rijnmond de gemeenten binnen de regio verantwoordelijk worden.

Aandachtspunten voor gesprekken op landelijk niveau
De GR-JR neemt deel aan de gesprekken op landelijk niveau over de invoering van het woonplaatsbeginsel. Aandachtspunten bij deze gesprekken zouden kunnen zijn:

- De wijze waarop de effecten in kaart worden gebracht. Is het voor de onderzoekers die de effecten in kaart brengen wel mogelijk om het nieuwe woonplaatsbeginsel goed toe te passen?

- De wijze waarop op landelijk niveau gemeenten worden ondersteund bij het toepassen van het nieuwe woonplaatsbeginsel. Is het mogelijk om inzicht te krijgen in welke gemeenten nu verantwoordelijk zijn voor de jeugdigen waarvoor een gemeente na 1 januari 2019 verantwoordelijk wordt?

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen

Claudia Baljeu	Gemeente Vlaardingen
Pamela Blok	Gemeente Westvoorne
Wilbert Borgonjen	Gemeente Brielle
Frans de Clercq	Gemeente Schiedam
Andries Daudey	namens gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne
Kees Dijkman	Gemeente Nissewaard
Nathalie Gouweleeuw	Gemeente Schiedam
Ans Hartnagel	Gemeente Capelle aan den IJssel
Jeroen Heuvelink	Gemeente Lansingerland
Jonathan Houtman	GR-JR
Maria Huisman	Gemeente Krimpen aan den IJssel
Gerrit de Jong	Gemeente Goeree-Overflakkee
Arnold Keijzer	Gemeente Maassluis
Tineke Keuzenkamp	Gemeente Ridderkerk
Martijn de Koning	Gemeente Lansingerland
Wiebo Lamain	Gemeente Maassluis
Cees Oosterom	Gemeente Vlaardingen
Marco Oosterwijk	Gemeente Krimpen aan den IJssel
Anika Rekker	Gemeente Nissewaard
Maret Rombout	Gemeente Albrandswaard
Hans van der Velde	Gemeente Hellevoetsluis
Ellen Wennink	Gemeente Nissewaard
Johan van Wolfswinkel	Gemeente Barendrecht
Gerben Zegelaar	namens de BAR Gemeenten
Ron van Zon	Gemeente Capelle aan den IJssel
Onno de Zwart[14]	Gemeente Rotterdam en de GR-JR

[14] Onno de Zwart heeft namens Hugo de Jonge met de onderzoekers gesproken

Bijlage 2: Interviewleidraad evaluatie GR-JR

Interviews met de direct betrokkenen – op bestuurlijk en ambtelijk niveau – vormen een belangrijke informatiebron om inzichtelijk te maken hoe de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond als samenwerkingsverband functioneert. De interviews zullen aan de hand van onderstaande interviewleidraad worden gestructureerd.

Op basis van de interviews en literatuuronderzoek zullen we, aan de hand van het beoordelingskader, verschillende aspecten van het functioneren van de GR-JR overzichtelijk en in samenhang in beeld te brengen.

Bouwstenen interviews	
Beoogde doelen en effecten GR-JR	– Terugblik op ontwikkelingen sinds oprichting in 2015 (inclusief factoren die van invloed waren) – Welke toegevoegde waarde heeft het samenwerkingsverband in uw ogen gehad (komen uw verwachtingen en daadwerkelijke resultaten overeen)? – Welke risico's heeft u ervaren? – In welke mate is er sprake van commitment en draagvlak voor (het functioneren van) de GR-JR (regionaal en lokaal)?
Functioneren van de GR-JR	– Hoe heeft de GR-JR als inkooporganisatie van gespecialiseerde jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming gefunctioneerd? – Hoe heeft de GR-JR gestuurd op de organisatie van Veilig Thuis? – In welke mate is de GR-JR er in geslaagd gezamenlijk overleg over uitvoering jeugdhulptaken te bevorderen? – In welke mate is de GR-JR er in geslaagd invulling te geven aan het accountmanagement (zoals sturen op budget, sturen op kwaliteit)? – In welke mate is de GR-JR er in geslaagd invulling te geven aan dataverzameling en monitoring?
Bestuurlijke besluitvorming	– Hoe heeft de bestuurlijke besluitvorming binnen de GR-JR gefunctioneerd (hierbij o.a. aandacht voor vereisten als unanimiteit, stemverhoudingen, taakverdeling Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur, ambtelijke besluitvorming)?

Taken, verantwoordelijkheden en werkprocessen	– In welke mate voert de GR-JR de 'juiste' taken uit? – In welke mate zijn alle taken die de GR-JR momenteel uitvoert geborgd in de statuten? – In welke mate is de GR-JR voldoende toegerust om praktische uitvoering te geven aan haar taken? – In welke mate bent u tevreden over de afstemming (onder andere tussen de uitvoeringsorganisatie en overige betrokkenen) – In welke mate bent u tevreden over de monitoring, feedback, evaluatie en (bij)sturing van de GR-JR?
Financiën	– In welke mate bent u tevreden over het functioneren van de vereveningssystematiek van de GR-JR? – In welke mate bent u tevreden over de inzet van beschikbare middelen (personeel, financieel, materieel) door de GR-JR?
Vooruitblik komende periode	– Welke wensen heeft u ten aanzien van het functioneren van de GR-JR? – Welke risico's en kansen ziet u? – Welke aanbevelingen heeft u ten aanzien van bovenstaande punten en aan welke zaken moet volgens u de komende periode extra aandacht besteed worden?

Bijlage 3: Beoordelingskader evaluatie GR-JR

Bij het beoordelen van het functioneren van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond bezien we in hoeverre de doelen van de GR-JR behaald worden. Lukt het om een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van de bovenregionale taken te realiseren? Worden de beoogde schaalvoordelen behaald en wordt kennis en expertise voldoende gebundeld en uitgewisseld? Daarnaast wordt gekeken in hoeverre de activiteiten van de GR-JR hier aan bijdragen: de manier waarop bovenlokaal georganiseerde jeugdhulp wordt ingekocht, de organisatie van Veilig Thuis wordt geborgd en het gezamenlijk overleg van de gemeenten wordt bevorderd. De focus ligt hierbij op hoe deze processen zijn georganiseerd. En ten derde wordt expliciet gekeken naar de manier waarop feedback, monitoring en (bij)sturing plaatsvindt, als toetssteen voor de mate waarin de GR-JR een lerende organisatie is. *Nota bene*: het betreft een evaluatie van het samenwerkingsverband en *niet* van de werking van het stelsel.

Aan de hand van onderstaand beoordelingskader zullen we de opgehaalde informatie uit het literatuuronderzoek en interviews analyseren en aanbevelingen formuleren over het functioneren van de GR-JR. Elk beoordelingscriterium wordt voorzien van een toelichting in het rapport.

Beoordelingscriteria	Onvoldoende	Neutraal	Voldoende
Gezamenlijk beeld: over doelen, effecten en de toegevoegde waarde die de GR-JR beoogt			
Draagvlak: commitment om samen te werken aan de doelen			
Effectiviteit: de mate waarin activiteiten bijdragen aan het behalen van de gestelde doelen			
Taken en verantwoordelijkheden: duidelijke verdeling, de mate waarin deze helder zijn belegd			
Heldere besluitvorming: zowel bestuurlijk als ambtelijk, en conform vereisten			

Beoordelingscriteria	Onvoldoende	Neutraal	Voldoende
Borging in statuten: de mate waarin de taken conform de statuten zijn vormgegeven			
Heldere werkprocessen: de mate waarin duidelijk is hoe de processen binnen de GR-JR lopen			
Efficiëntie: de mate waarin beschikbare middelen zo ingezet worden dat ze bijdragen aan de doelen			
Vereveningssystematiek: de mate waarin de verevening behulpzaam is aan de samenwerking			
Lerend netwerk: de mate waarin feedback, monitoring, sturing bijdragen aan een verbeterde organisatie			
Risicobeheersing: de mate waarin vroegtijdig en adequaat wordt geanticipeerd op risico's			
Innovatie: de mate waarin de GR-JR in staat is gebleken bij te dragen aan innovatie en/of deze aan te jagen			

Bijlage 4: Uit te voeren analyses door AEF

In dit memo staat een overzicht van welke analyses AEF heeft voorgesteld om uit te voeren voor de Procesevaluatie Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond en wat daarvoor nodig is.

Inleiding

Een belangrijke voorwaarde om als samenwerkingsverband goed te kunnen functioneren is het vermogen om effectief te kunnen sturen. Daarvoor is minimaal *inzicht* nodig in wat het gebruik van zorg is en wat daarin de onderlinge verschillen zijn (onder andere tussen de bijdrage van elke gemeente en de zorgkosten). Goede sturing heeft tegelijkertijd ook een *duiding* van deze verschillen nodig.

In dit memo gaan we nader in op welke analyses we willen doen om dat inzicht te verschaffen. We maken daarbij onderscheid tussen drie verschillende stappen:

1. *Analyseren*: in beeld brengen van het zorggebruik, uitgesplitst naar verschillende aspecten en identificeren van afwijkende patronen.
2. *Duiden* van de uitkomsten: mogelijke verklaringen voor afwijkingen vinden.
3. *Verdiepen*: zo nodig aanvullende analyses om deze verklaringen te kunnen toetsen.

Voor elk van deze stappen zullen we hieronder beschrijven van we willen doen, welke gegevens we nodig hebben om deze analyses uit te kunnen voeren en een klein doorkijkje geven naar de uitkomsten van de analyses.

N.B. Deze memo beschrijft de wat ons betreft ideale situatie. Met experts van de gemeenten willen we concluderen welke daarvan wel en niet mogelijk zijn op basis van welke gegevens op te leveren zijn, zodanig dat deze voldoende vergelijkbaar en betrouwbaar zijn voor een degelijke analyse.

Stap 1: analyseren

Het doel van de analyse is om bepaalde patronen of signalen van afwijkende aantallen jeugdigen of kosten te kunnen identificeren die mogelijk aanleiding kunnen geven voor het treffen van maatregelen of bijsturen van beleid. Wat die maatregelen zijn, is echter afhankelijk van de verklaring voor deze patronen of signalen.

Wat we doen

We maken voor de analyse a priori onderscheid tussen:

1. Wat de gemeenten ontvangen vanuit het verdeelmodel jeugd
2. Wat zij begroten voor de jeugdhulp, JB en JR die via de GR-JR gefinancierd wordt
3. Wat zij uitgeven aan deze jeugdhulp, JB en JR

De eerste en tweede komen niet geheel met elkaar overeen omdat het verdeelmodel niet volledig uit te splitsen is naar de jeugdhulp, JB en JR die enerzijds wel en anderzijds niet via de GR-JR gefinancierd wordt.

Bovendien maken we hierin een onderscheid naar:
- De verschillende gemeenten
- Verschillende tijdsperiodes: historisch en tegenwoordig (2015 – 2017 Q1 t/m Q3)
- Verschillende segmenten[15] en zorgvormen
- Kosten en aantal jeugdigen (zwaarte en omvang van de problematiek)

Het is niet zozeer de feitelijkheden die inzicht geven in de stand van zaken en ontwikkelingen, maar vooral de *verschillen* tussen zaken of *ontwikkelingen* daarin. Hiertoe zullen we de volgende aspecten via kwantitatieve analyse inzichtelijk maken. We maken daarbij de beweging van grof naar fijn.

1. De verschillen tussen begroting / inleg enerzijds en feitelijke uitgaven anderzijds
   a. Voor het totaal van zorgvormen
   b. Uitsplitsing hiervan naar segment en zorgvorm
2. Ontwikkeling in de tijd
   a. De ontwikkelingen van de totale **kosten per jaar** per gemeente over de tijd en de verschillen daarin met het gemiddelde van de GR-JR.
      i. Voor het totaal van zorgvormen (1)
      ii. Uitsplitsing hiervan naar segment en zorgvorm
   b. De ontwikkelingen van het totaal **aantal cliënten per jaar** per gemeente over de tijd en de verschillen daarin met het gemiddelde van de GR-JR.
      i. Uitsplitsing hiervan naar segment en zorgvorm (2)
   c. Door de uitkomsten van bovenstaande analyses samen te voegen, kunnen we de **gemiddelde kosten per jeugdige** per zorgvorm bepalen. Dit geeft een indicatie van de gemiddelde zwaarte van de problematiek. Dit kunnen we vervolgens ook per gemeente en per jaar uitsplitsen.
      i. Uitsplitsing hiervan naar segment en zorgvorm
3. De vergelijking met het historische zorggebruik (3, 6)
   a. Voor het totaal van zorgvormen
   b. Uitgesplitst naar de segmenten (4)
4. De vergelijking met het objectieve verdeelmodel
   a. Voor het totaal van zorgvormen (5, 6)

(1) Deze vergelijking is alleen te maken op voorwaarde dat de uitsplitsing naar zorgvorm beschikbaar is: de GR-JR heeft in verschillende jaren verschillende zorgvormen ingekocht. Hiervoor moet gecorrigeerd worden.
(2) Omdat gegevens over jeugdigen vermoedelijk niet op BSN-niveau beschikbaar zijn, kunnen we niet voorkomen dat we jeugdigen dubbeltellen wanneer we gegevens voor verschillende zorgvormen op cliëntniveau combineren (dwz door jeugdigen die zorg kregen

[15] Onder *segmenten* verstaan we hier bijvoorbeeld jeugd met een beperking, jeugd- en opvoedhulp, etc. Deze segmenten zijn vervolgens opgedeeld in *zorgvormen*, bijvoorbeeld crisisopvang, pleegzorg, etc. Daaronder vallen weer *producten* (bijvoorbeeld individuele DBC's), maar we zullen in het algemeen niet tot in die diepte gaan. We kunnen de terminologie later aanpassen om beter aan te sluiten bij die van de GR.

met meer dan één zorgvorm). Daarom heeft alleen het aantal jeugdigen op het niveau van zorgvormen een relatie met de werkelijkheid.
(3) De vergelijking met historische gegevens is van beperkte zeggingskracht vanwege de kwaliteit van de data.
(4) Het historische zorggebruik is niet verder gespecificeerd dan op het niveau van segmenten
(5) Het objectieve verdeelmodel wordt niet per segment uitgesplitst, we moeten ons daarom beperken tot het geheel.
(6) In de kosten van het historische zorggebruik en die door het objectieve verdeelmodel worden verdeeld, zitten ook de zorgvormen die niet door GRJR worden gefinancierd. Hiervoor moet gecorrigeerd worden. Dit maakt de zeggingskracht van deze analyses kleiner.

Wat we daarvoor nodig hebben

In de tabel hieronder staat voor elk van de analyses in de tabel hierboven welke gegevens we nodig hebben om deze uit te kunnen voeren. In de tweede kolom staat aangegeven van wie wij denken dat deze de betreffende gegevens beheert.

Analyse	Vereisten aan gegevens	Aan te leveren door
1.a	Begroting (2015 t/m 2017) en rekening (2015 t/m 2016) per gemeente	GR-JR
1.b	Begroting (2015 t/m 2017) en rekening (2015 t/m 2016) per gemeente, *per segment en per zorgvorm (zie de bijlage)*. Op basis hiervan is ook een analyse aanvullend aan die van 2.a te maken, met een vergelijking tussen de verschillende jaren	GR-JR
2.a.i	Totale gerealiseerde kosten per gemeente en per zorgvorm voor de jaren 2015, 2016 en 2017 (Q1 t/m Q3, gelijk aan het rekening-deel van 1.b). Bij voorkeur zijn de kosten uitgesplitst naar kwartalen om zo goed mogelijk te corrigeren voor het ontbrekende Q4 van 2017.	GR-JR
2.a.ii	Idem aan bovenstaande	GR-JR
2.b.i	Per zorgvorm (niet per se voor alle zorgvormen) het totaal aantal unieke jeugdigen per gemeente per jaar, voor de jaren 2015 en 2016. (Omdat jeugdigen in tegenstelling tot kosten niet op te tellen zijn voor verschillende kwartalen, kunnen we niet corrigeren voor onvolledige jaren)	GR-JR (1)
2.c.i	Niets aanvullend ten opzichte van bovenstaande.	GR-JR
3.a	Idem aan 2.a.i/2.a.ii i.c.m. openbare bronnen[16] en (om de correctie uit te kunnen voeren) per gemeente de kosten voor de vormen van jeugdhulp, JB en JR die niet door de GR gefinancierd worden.	GR-JR en gemeenten
3.b	Idem aan bovenstaande	GR-JR en gemeenten
4.a.	Idem aan bovenstaande i.c.m. openbare bronnen[17]	GR-JR en gemeenten

Tabel 1: benodigde bronnen voor de analyse.

(1) Wij begrijpen dat dit voor de sectoren jeugd met een beperking en jeugd- en opvoedhulp beschikbaar is, maar niet voor de jeugd-GGZ. Onduidelijk is ons nog of de JB/JR hierbij als onderdeel van jeugd- opvoedhulp gerekend wordt.

[16] SCP, Verdeling historische middelen jeugdhulp 2012 (2014)

[17] O.a. Cebeon, Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp (2014)

Wat we opleveren

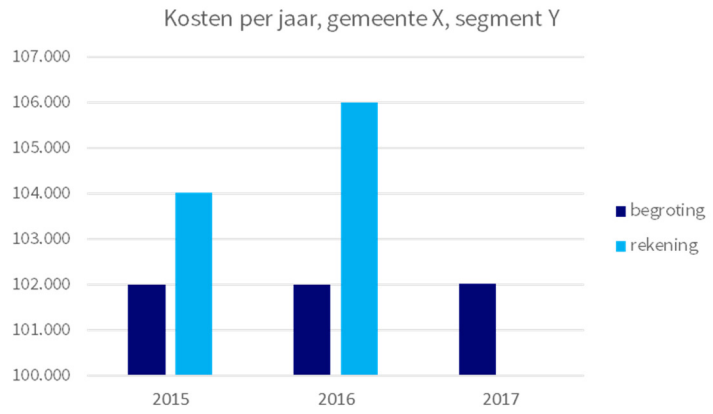
Het resultaat van dit onderdeel zijn

1. de uitkomsten van de analyses, samen met
2. opvallende patronen / signalen op basis daarvan.

Hieronder zijn enkele (hypothetische) voorbeelden van weergegeven.

1. Vergelijking begroting en rekening

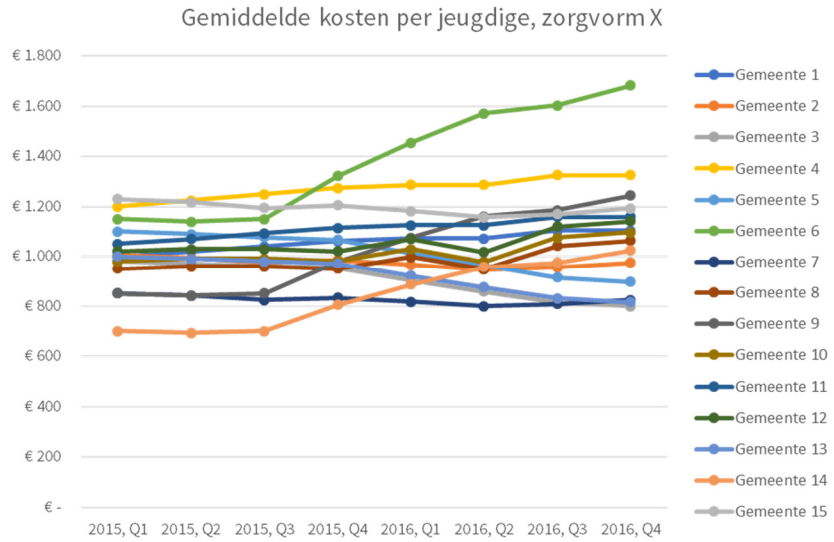
Voor een enkele gemeente en segment kan het resultaat van de analyse er bijvoorbeeld als volgt uitzien.



Een mogelijk signaal dat hieruit voortkomt, is dat de begroting niet afdoende aangepast wordt aan de werkelijkheid.

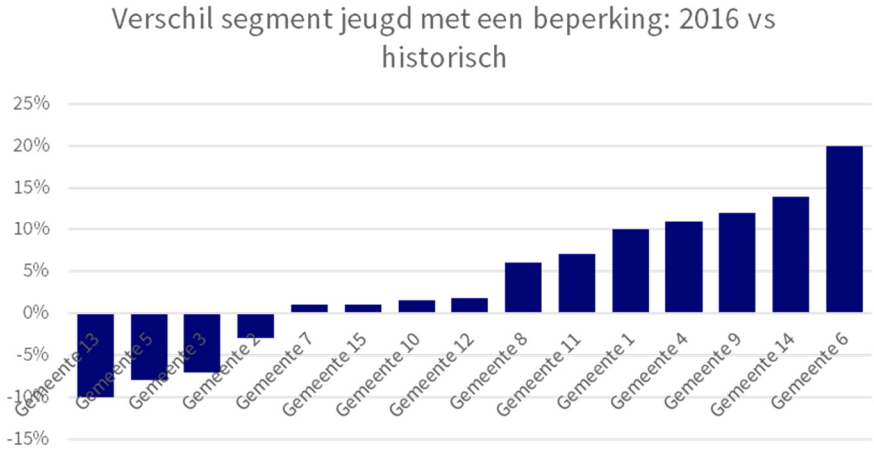
2. Ontwikkeling kosten gemeenten

Voor een enkele zorgvorm kan het resultaat van deze analyse er bijvoorbeeld als volgt uitzien.



Een mogelijk signaal dat hieruit voortkomt, is dat gemeenten 6 en 14 hun kosten voor de betreffende zorgvorm niet goed kunnen beteugelen. Een vergelijking met de andere zorgvormen kan verder inzicht geven in waar dit aan ligt: de betreffende gemeenten of de zorgvorm in het bijzonder. (De uitkomsten van 2.a.ii maken het namelijk ook mogelijk om de ontwikkeling in kosten van individuele zorgsoorten te vergelijken.)

3. Vergelijking met historisch zorggebruik (na correctie)
Het resultaat hiervan kan er bijvoorbeeld als onderstaande uitzien.



Het signaal dat hieruit voort kan komen, is dat gemeente 6 een stuk meer af is gaan wijken van het historische zorggebruik. Vanwege de betrouwbaarheid en mate van detail van de historische gegevens leent dit signaal zich niet voor harde conclusies, maar kan vooral richtinggevend zijn voor verdere analyse.

4. Vergelijking met verdeelmodel (na correctie)
Dit kan bijvoorbeeld resulteren in een afbeelding vergelijkbaar met die direct hierboven.

Stap 2: verklaringen voor over- en onderproductie

Het doel van dit onderdeel is om verklaringen te vinden (of daar althans plausibele hypothesen over op te stellen) voor de patronen of signalen die in het vorige onderdeel gevonden zijn.

We onderstrepen hierbij dat verklaringen doorgaans niet 'hard' gemaakt kunnen worden, gebruikmakende van de bovengenoemde gegevens en de beschikbare doorlooptijd in het project. (Zie verder de volgende stap).

Wat we doen

Hieronder staan een aantal mogelijke verklaringen voor afwijkingen in aantallen kosten of jeugdigen opgenoemd. In de tweede kolom staat waarin we (bijvoorbeeld) kunnen zien of deze mogelijke verklaring daadwerkelijk speelt. We willen in de eerste bijeenkomst met experts onderstaande lijst zo nodig aanvullen.

	Mogelijke verklaringen voor over- of onderproductie	Waarin zouden we dit bijvoorbeeld kunnen terugzien?
	Context-gerelateerde factoren	
1.	SCP-factoren (demografisch en sociaaleconomisch)	We zien een duidelijk verband tussen de kosten en de betreffende factoren.
2.	Veranderingen in samenstelling bevolking	Groei houdt gelijke tred met aantal jeugdigen in gemeente

	Beleidsmatige factoren	
3.	Keuzes over sturing	divers
4.	Vormgeving toegang	Er is een verschil te zien tussen zorgvormen die wel via de gemeentelijke toegang gaan en die dat niet gaan
6.	Inkoop	Er is een verschil te zien tussen zorgvormen die wel via de GR-JR gefinancierd worden en waarvoor dat niet het geval is.
7.	Inzet op preventie en substitutie	Er zijn voor een gemeente signalen van het plaatsvinden van communicerende vaten: de kosten voor preventie gaan omhoog, de kosten voor de inzet van zorg waar de preventie zich op richt, gaan omlaag.
	Factoren in de uitvoering	
8.	Doorverwijzingen	
9.	Kwaliteit van het lokale aanbod	Moeilijk of zelfs niet te identificeren als verklaring.
10.	Mate van samenwerking	Idem
	Financieel-organisatorische factoren	
11.	Manier waarop de inleg bepaald wordt	Consistent verschil tussen begroting en realisatie, dat te verklaren valt uit het verschil tussen de totale jeugdhulp, JB en JR (waar het verdeelmodel over gaat) en die door de GR-JR gefinancierd wordt.

Wat we nodig hebben

In eerste instantie slechts de gegevens waarover we al beschikken voor stap 1.

Wat we opleveren

Een lijst met opvallende signalen / patronen uit stap 1 en de mogelijke verklaringen die

Tabel 2: mogelijke verklaringen voor afwijkende patronen en hoe deze geïdentificeerd kunnen worden.

hiervoor in aanmerking zouden komen als verklaring.

Stap 3: aanvullende analyses

Sommige van de mogelijke verklaringen zouden gestaafd kunnen worden aan de hand van een kleine aanvullende analyse. Welke dat zijn, is op voorhand niet te zeggen. Op basis van de uitkomsten van de eerste twee onderdelen zullen we in tweede instantie met de opdrachtgever in gesprek gaan.

Bijlage: ingekochte zorgvormen

Segment	Zorgvorm	2015[18]	2016	2017
JB/JR				
	JB/JR maatregelen		X	X

[18] Niet te achterhalen op basis van online vindbare documenten.

	AMHK (Veilig Thuis)/ Crisis Interventie Team	X	X
Jeugd- en opvoedhulp			
	Crisisopvang	X	X
	Gesloten jeugdhulp	X	X
	(medische) Kinderdagbehandeling	X	X
	Pleegzorg	X	X
	Residentiële hulp	X	X
	Specialistische ambulante opvoedhulp bij langdurige complexe problematiek	X	X
	Deelname aan Consultatie en Diagnostische teams	X	
Jeugd -GGZ			
	Basis-GGZ, waaronder Dyslexie;	X	
	Deelname aan wijkteams, gemeenten hebben hier een opgave voor verstrekt, dit betreft ongeveer 75 fte	X	
	Specialistische GGZ, waaronder intramurale zorg	X	X
	Kinderartsen	?	X
	Deelname aan Consultatie en Diagnostische teams (dit wordt buiten de DBC structuur bekostigd)	X	
Jeugd met een beperking			
	Wonen met begeleiding	X	X
	Dagbesteding	X	
	Crisisopvang	X	X
	Vervoer	X	X
	Deelname aan Consultatie en Diagnostische teams	X	

Tabel 3: de zorgvormen die in een bepaald jaar door de GR-JR ingekocht zijn, zijn met een 'X' weergegeven. (Bron: begrotingen GR-JR)

Bijlage 5: Memo woonplaatsbeginsel

In dit memo geven we een toelichting op de belangrijkste wijzigingen van het woonplaatsbeginsel.

Aanleiding tot wijziging van het woonplaatsbeginsel

Het woonplaatsbeginsel bepaalt welke gemeente verantwoordelijk is voor het inzetten en financieren van jeugdhulp of het uitvoeren van een jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel.

De huidige definitie houdt op hoofdlijnen in dat die gemeente verantwoordelijk is waar de woonplaats van de ouder met gezag is. Het huidige woonplaatsbeginsel levert in de praktijk onduidelijkheden op. In vele gevallen volgt het gezag niet uit de Basisregistratie Personen (BRP) en moet het gezagsregister geraadpleegd worden. Dit is een tijdrovende activiteit. Daarnaast zijn er in de praktijk geschillen over de feitelijke woonplaats van de ouder met gezag[19].

Geplande wijzigingen

In de nieuwe definitie van het woonplaatsbeginsel wordt onderscheid gemaakt tussen jeugdigen zonder verblijf en met verblijf[20]:

- **Voor jeugdigen zonder verblijf** zal niet de woonplaats van de gezagsdrager bepalend zijn (voor welke gemeente verantwoordelijk is), maar het adres van de jeugdige. Het gezag speelt geen rol meer in het bepalen van de verantwoordelijke gemeente.
  - Voor zorg aan jeugdigen die uitstromen uit een Justitiële Jeugdinrichting is de gemeente verantwoordelijk waar de jeugdige (volgens de regelgeving van de BRP) voorafgaande aan een laatste verhuizing in verband met verblijf ingezetene was.
- Voor **de jeugdigen met verblijf** is de gemeente verantwoordelijk waar de jeugdige (volgens de regelgeving van de BRP) voorafgaand aan een laatste verhuizing (vanuit een gemeente zonder verblijf) in verband met verblijf ingezetene was.
  Toelichting: In de huidige situatie is, voor jeugdigen waarbij het gezag bij een instelling ligt en bij 18 plussers, de verantwoordelijkheid belegd bij de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is. In de huidige praktijk betekent dit dat de locatie van pleegzorg en verblijf in een instelling bepalend is voor de bepaling van de verantwoordelijke gemeente. De verantwoordelijkheid voor kinderen met

[19] Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 839, nr 561

[20] Uitvoeringstoets woonplaatsbeginsel Jeugdwet, JB Lorenz, mei 2017

instellingsvoogdij en 18 plussers ligt met het nieuwe woonplaatsbeginsel minder geconcentreerd bij gemeenten met instellingen met voogdijkinderen en jeugdigen die ouder zijn geworden dan 18 jaar en nog jeugdhulp ontvangen.

Inzicht in de effecten van de wijzigingen in het woonplaatsbeginsel

De onderstaande tabellen geven aan of er verschil is te verwachten na invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel.

Beide woonplaatsbeginsels maken onderscheid tussen 18- en 18+. Het huidige woonplaatsbeginsel maakt daarnaast onderscheid tussen gezag ouder, tijdelijke voogdij, voorlopige voogdij, (pleegouder) voogdij en gezag bij instelling.

Het nieuwe woonplaatsbeginsel maakt onderscheid tussen jeugdigen zonder en met verblijf. Met ‘zonder verblijf’ bedoelen we de situatie dat de jeugdige of in het huis van zijn ouders, familie, bekende woont of bijvoorbeeld op kamers. Binnen deze groep worden de jeugdigen zonder verblijf onderscheiden die uitstromen uit een Justitiële Jeugdinrichting.

Met ‘met verblijf’ bedoelen we de situatie dat er sprake is van een overnachting. De jeugdige slaapt formeel niet thuis in het gezin. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de jeugdige in een pleeggezin, crisisopvang, een leefgroep, gezinshuis, logeerhuis, zorgboerderij, instelling voor kinder- of jeugdpsychiatrie, instelling voor lvb-ers, begeleid wonen, kamertraining of gesloten jeugdzorg verblijft.

Verschillen definitie huidige en nieuwe woonplaatsbeginsel voor jeugdigen zonder verblijf.

	Huidig woonplaatsbeginsel	Nieuw woonplaatsbeginsel	Verschil?
18+	Adres jeugdige	Adres jeugdige	Geen
18-			
Geen sprake van uitstroom uit JJI			
Gezag bij ouder	Adres ouder	Adres jeugdige	Geen grote verschillen
Sprake van tijdelijk voogdij[21]	Feitelijk verblijf kind	Adres jeugdige	Ja
Sprake van voorlopige voogdij[22]	Situatie voor voorlopige voogdij	Adres jeugdige	Geen
Gezag bij (pleegouder)voogd	Adres gezagdrager	Adres jeugdige	Verschil als jeugdige niet bij voogd woont
Gezag bij instelling	Adres jeugdige	Adres jeugdige	Geen
Wel sprake van uitstroom uit JJI			
	Afhankelijk van waar gezag ligt	Laatste adres jeugdige voor verhuizing naar verblijf	Onduidelijk, misschien niet relevant ivm grootte groep?

[21] Zie bijlage toelichting tijdelijke en voorlopige voogdij

[22] Zie bijlage toelichting tijdelijke en voorlopige voogdij

Verschillen definitie huidige en nieuwe woonplaatsbeginsel voor jeugdigen met verblijf.

		Huidig woonplaatsbeginsel	Nieuw woonplaatsbeginsel	Verschil?
18+	Geen verlengde pleegzorg	Adres jeugdige	Laatste adres jeugdige voor verhuizing naar verblijf	Ja (grootste verandering)
	Wel verlengde pleegzorg	Adres jeugdige	Laatste adres jeugdige voor verhuizing naar verblijf	Ja
18-	Gezag bij ouder	Adres ouder	Laatste adres jeugdige voor verhuizing naar verblijf	Relatief klein, wel als ouders zijn verhuisd?
	Sprake van tijdelijk voogdij	Feitelijk verblijf kind	Laatste adres jeugdige voor verhuizing naar verblijf	Ja
	Sprake van voorlopige voogdij	Situatie voor voorlopige voogdij	Laatste adres jeugdige voor verhuizing naar verblijf	Ja, maar zeer tijdelijk
	Gezag bij (pleegouder)voogd	Adres gezagdrager	Laatste adres jeugdige voor verhuizing naar verblijf	Ja
	Gezag bij instelling	Adres jeugdige	Laatste adres jeugdige voor verhuizing naar verblijf	Ja (grootste verandering)

Welke jeugdigen zijn bekend bij de regio Rijnmond en welke niet?

De jeugdigen die jeugdhulp, JB en JR ontvangen zijn onder te verdelen in jeugdigen waarbij toepassing van het woonplaatsbeginsel leidt tot:

De jeugdigen die behoren tot de groep waarvoor de regio extra verantwoordelijk wordt is niet bekend bij de regio. De andere jeugdigen ontvangen al jeugdhulp onder verantwoordelijkheid van de regio Rijnmond. Deze jeugdigen zijn bekend bij de regio.

Bijlage bij memo effecten woonplaatsbeginsel; toelichting tijdelijke en voorlopige voogdij

Tijdelijke voogdij:

Er is sprake van tijdelijke voogdij als de gezaghebbende dit tijdelijk niet kan uitoefenen (zie artikel 1:253r BW). Enkele voorbeeldsituaties: als een ouder onder curatele is gesteld en er geen andere ouder is die het gezag kan uitoefenen, bij een onmogelijkheid om het gezag uit te oefenen wegens een geestelijke stoornis, als de ouder langdurig verblijft in het buitenland zonder iets geregeld te hebben voor het kind, als de ouder spoorloos is , bij langdurige opname van de ouder in een ziekenhuis, als de ouder gevangen zit in het binnen- of buitenland, bij minderjarigheid van de ouders. De tijdelijke voogdij duurt totdat de ouder het gezag weer heeft teruggevraagd aan de rechtbank.

Voorlopige voogdij:

Er is sprake van voorlopige voogdij (VoVo) bij een acute situatie die bedreigend is voor het kind. Een voorlopige voogdij is mogelijk op basis van artikel 1:241 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De voorlopige voogdij gaat vrijwel altijd gepaard met de schorsing van het gezag van de ouders. De voorlopige voogdij wordt het meest toegepast in de volgende situaties: als niet duidelijk is wie het gezag heeft over het kind, bijvoorbeeld na te vondeling leggen, als een jeugdige van zes maanden of jonger, die niet onder voogdij van een rechtspersoon staat, zonder toestemming van de Raad als pleegkind is opgenomen (art 1:241 lid 3), als er sprake van een crisissituatie en acute bedreiging voor een kind (bijvoorbeeld in geval van partnerdoding, mishandeling of ernstige verwaarlozing), bij weigering van een noodzakelijke medische behandeling voor een minderjarige jonger dan twaalf jaar (of een minderjarige ouder dan twaalf die niet in staat geacht kan worden tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake), na uitspraak van een buitenlandse rechtbank die na scheiding het gezag aan de andere ouder heeft opgedragen. Er is dan soms sprake van internationale kinderontvoering. De VoVo heeft een hoog crisisgehalte. De schorsing van het gezag en de voorlopige voogdij zijn zeer tijdelijk: maximaal drie maanden.