



Normaal en selectief?

Eindrapport

Een kwalitatief onderzoek naar de werkwijze van de toegang tot
jeugdhulp

Onderdeel van een meerjarig onderzoek van de Rekenkamer in Midden-Brabant (RMB)
voor de gemeenteraden van Dongen, Goirle, Hilvarenbeek en Loon op Zand

Versie: 23 februari 2026

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	1
2. Leeswijzer	1
3. Voorgeschiedenis: fase 1 en fase 2 van het RMB-onderzoek	2
4. Intermezzo: de kwestie Crossroads en het belang van kostenbeheersing	3
5. Fase 3: kernvraag en wijze van uitvoering van het onderzoek	3
6. Samenvatting: van bevindingen naar conclusies	4
7. Toelichting op de conclusies van de RMB	8
8. Implicaties voor de rol van de gemeenteraad	14
9. Aanbevelingen	16
10. Tot slot	18
11. Bestuurlijke reacties colleges van B&W	
12. Nawoord	

Bijlagen:

1. Uitgangspunten voor de inkoopstrategie, regio Hart van Brabant	19
2. Budgettaire overschrijdingen bij Crossroads	20
3. Aanbevelingen in fase2-rapport	21
4. Het PON & Telos-rapport: De toegang in beeld	21

1. Inleiding

De bestuurlijke uitgangspunten

De RMB is vanaf 2021 bezig aan een meerjarig onderzoek naar de jeugdhulp¹ in de vier RMB-gemeenten, Dongen, Goirle, Hilvarenbeek en Loon op Zand. Directe aanleiding was de stijging van de kosten van de jeugdhulp in de regio Hart van Brabant (HvB). Deze kosten stegen van 69,3 miljoen euro in 2015 naar 117,8 miljoen euro in 2021².

Om deze ontwikkeling te keren heeft de regio een aantal bestuurlijke uitgangspunten geformuleerd, die door de gemeenteraden van de bij de regio HvB betrokken gemeenten in 2021 zijn goedgekeurd (zie bijlage 1 voor de bestuurlijke uitgangspunten). Een belangrijk uitgangspunt was kostenbeheersing (uitgangspunt 1). Om die kostenbeheersing te bereiken diende er bij de zorgtoewijzing sprake te zijn van normalisering (uitgangspunt 2) in een eenvoudiger en selectiever systeem (uitgangspunt 5).

Normalisering betekent, kortweg, dat ‘normale’ problemen in gezinnen bij voorkeur in die gezinnen zelf moeten worden opgelost. *Selectiviteit* betekent dat als niet-vrij beschikbare zorg voor een jongere en (eventueel) ouders/verzorgers echt nodig is, dit op een zo laag mogelijk niveau en in zo’n kort mogelijke tijd moet worden geboden.

De formulering en de acceptatie van de bestuurlijke uitgangspunten in 2021 was voor de RMB de aanleiding om het meerjarig onderzoek naar de jeugdhulp te starten. Deze bestuurlijke nota bevat de onderzoeksresultaten van de derde fase van het meerjarige onderzoek. De kernvraag van dit fase3-onderzoek was op welke wijze ‘normaliseren’ en ‘selectief gebruik’ een rol spelen bij het proces rond de indicatiestelling.

2. Leeswijzer

Naast ‘normaliseren’ en ‘selectief gebruik’ zijn er een aantal andere onderwerpen die van belang zijn bij het beantwoorden van de kernvraag, namelijk:

- De wijze waarop het proces rond de indicatiestelling georganiseerd is (*de werkwijze*).
- De rol van het *voorliggend veld*.
- *Stevige Lokale Teams* (SLT's)
- De *governance* van de jeugdhulp

Alvorens deze onderwerpen te bespreken, gaan we in §3 eerst in op het onderzoek naar jeugdhulp van fase 1 en fase 2. §4 is een intermezzo over gebeurtenissen bij de hoog-specialistische jeugdhulp die samenvielen met de start van het fase3-onderzoek in 2024. §5 bespreekt de kernvraag van het fase3-onderzoek. §6 geeft per onderwerp een samenvatting van de bevindingen, telkens gevolgd door de conclusies van de RMB. §7 geeft een toelichting op de conclusies van de RMB. Hier worden ook enige nuanceringen besproken die de RMB uit het ambtelijk wederhoor heeft afgeleid. §8 geeft de gevolgen voor de taken van de gemeenteraad, waarna in §9 de aanbevelingen van de RMB aan het college van B&W worden besproken. Tot slot volgen slotopmerkingen in §10.

¹ In dit rapport wordt het begrip jeugdhulp gehanteerd. Jeugdzorg wordt als een overkoepelende benaming gebruikt door het CBS waar ook de jeugdbescherming en jeugdreclassering onder valt. Desondanks wordt in dit rapport soms ook gesproken over zorg, aangezien deze term ook gebezigd wordt in de documenten van de regio Hart van Brabant.

² Zie Regio Hart van Brabant, Ontwikkeling kosten jeugdhulp, 12 april 2025, [link](#)

3. Voorgeschiedenis: fase 1 en fase 2 van het onderzoek RMB naar jeugdhulp

In 2021 was het vertrekpunt van de RMB:



In fase 1 (rapport van juli 2022, zie deze [link](#)) heeft de RMB onderzocht op welke wijze de bestuurlijke uitgangspunten in de inkoopstrategie van de regio Hart van Brabant zijn terecht gekomen.

Fase 2 (rapport van juni 2023, zie deze [link](#)) onderzocht de vraag of, op basis van de afgesloten contracten, geconcludeerd kon worden dat er zicht was op het realiseren van de zes vastgestelde bestuurlijke uitgangspunten.

De RMB heeft in het rapport over fase 2 van het meerjarig onderzoek gewezen op kansen en risico's op weg naar het nieuwe beoogde stelsel. Deze zijn hieronder opgenomen.

Kansen	Risico's
Meer ruimte maken voor complexe zorg door minder lichte zorg	De samenwerkingsfilosofie kan leiden tot te weinig slagvaardigheid
Operationaliseren van termen om meer sturend te kunnen worden	Er is geen garantie dat alleen effectieve interventies worden ingezet
Betere informatie om te kunnen normaliseren	De beoogde effecten van de bekostigingswijze zijn ongewis
De gemeentelijke Toegang als cruciale speler in het proces	De gemeentelijke Toegang slaagt niet in de triage
Verbetering lokale controlefunctie zodat gemeenteraden beter kunnen sturen.	De onafhankelijkheid van de gemeentelijke toegang wordt aangetast
Meer eisen aan zorgaanbieders ter voorkoming van misbruik zorggeld	Zorgaanbieders dragen te weinig bij aan de gewenste normalisering
	Zorgaanbieders voldoen te weinig aan de integriteitseisen

In het nieuwe stelsel zou de gemeentelijke Toegang een cruciale rol spelen. De gemeentelijke Toegang is immers de 'poortwachter' voor de jeugdhulp en kan in die functie ook bijdragen aan het verplaatsen van de hulp naar het voorliggend veld en/of naar algemene voorzieningen en het ontlasten van Segment 1 (S1)³. Dit was mede aanleiding om dit fase3-onderzoek te doen, zie §5 voor een nadere uitleg.

³ Segment 1 omvat hoog-specialistische jeugdhulp. Het is hulp voor jeugdigen (en de gezinnen waarvan zij deel uitmaken) tot 18 jaar, waarbij sprake is van ernstige complexe problematiek. Zie deze [link](#).

4. Intermezzo: de kwestie Crossroads en het belang van kostenbeheersing

Tijdens de start van het fase3-onderzoek bleek dat er bij de hoog-specialistische jeugdhulp (S1) in 2024 sprake was van aanzienlijke budgettaire overschrijdingen (zie ook bijlage 2). Deze jeugdhulp wordt in de regio Hart van Brabant uitgevoerd door het samenwerkingsverband Crossroads. De RMB had in haar fase2-rapport gewezen op het risico dat de gemeentelijke toegang er niet in zal slagen alleen naar hoog-specialistische hulp te verwijzen als dat 'echt nodig' is. Dit zou dan leiden tot een beroep op hoog-specialistische hulp (S1) door jeugdigen die ook met 'lichte' hulp geholpen kunnen worden. Met andere woorden, er is onvoldoende sprake van selectiviteit bij de diagnosestelling.

De RMB heeft in oktober 2024 over deze kwestie een rekenkamerbrief aan de gemeenteraad van Goirle gestuurd (zie [RMB-website](#)). Een voorzichtige conclusie van die RMB-brief – die echter verder onderzoek zou vergen – was dat de gewenste 'selectiviteit' van de triage niet zonder meer gerealiseerd wordt. Deze brief ging vooraf aan de rapportage van het onderzoek door Het PON & Telos dat in bijlage 4 is opgenomen. De rekenkamerbrief heeft geen invloed gehad op het PON & Telos onderzoek.

5. Fase 3: kernvraag en wijze van uitvoering van het onderzoek

De kernvraag

De RMB rapporteert in de voorliggende bestuurlijke nota over de uitvoering door de gemeente en het voorliggend veld⁴, met de nadruk op de werkwijze van de toegang om te komen tot een indicatiestelling. De kernvraag is:

- *Op welke wijze spelen 'normaliseren' en 'selectief gebruik' een rol bij het proces rond de indicatiestelling?*

Net als in fase 1 en fase 2 van dit onderzoek heeft de RMB zich beperkt tot Segment 1 (S1, hoog-specialistische hulp) en Segment 4 (S4, veel voorkomende hulp)⁵.

Het huidige onderzoek (fase 3) draait dus om de vraag op welke wijze de indicatiestelling verloopt en welke motieven daar een rol bij spelen. Het idee daarachter is dat als normaliseren en selectiviteit belangrijke motieven zijn bij de indicatiestelling de (financiële) houdbaarheid van het stelsel beter gewaarborgd wordt. Het gaat hierbij om de beoordeling van de hulpvraag en de beslissing om al dan niet hulp te verlenen. De hulpvraag kan binnenkomen bij het voorliggend veld, of direct bij de gemeentelijke toegang. In de meeste gemeenten kan alleen de gemeentelijke toegang een indicatie geven voor niet-vrij beschikbare hulp.

Als de toegang naar een zorgaanbieder verwijst, leidt dit tot een beschikking van de gemeente waarin dit wordt vastgelegd.

⁴ Een "voorliggend veld" verwijst naar het totale aanbod aan algemene, vrij toegankelijke voorzieningen in een wijk of gemeente. Dit omvat bijvoorbeeld maatschappelijk werk, of het dorpssteam. Inwoners kunnen gebruik maken van ondersteuning zonder een speciale aanvraag of indicatie. Deze ondersteuning zal er ertoe kunnen leiden dat de inzet van zwaardere, gespecialiseerde hulp wordt vermeden.

⁵ Segment 4 (S4) is veel voorkomende hulp. Bijvoorbeeld: begeleiding, behandeling, ambulante GGZ, vaktherapie of combinaties hiervan. De hulp is kortdurend en/of minder intensief dan hoog-specialistische jeugdhulp (S1).

Daar hulpvragen ook via het voorliggend veld bij de gemeentelijke toegang terecht kunnen komen, zijn ook jeugdconsulenten werkzaam bij het voorliggend veld geïnterviewd.

Uitbesteding en afbakening

Het onderzoek naar de werkwijze van de *triagisten* – dat wil zeggen zij die een indicatie naar niet-vrij beschikbare hulp mogen afgeven – heeft de RMB uitbesteed aan Het PON & Telos. De motivatie daarvoor was dat Het PON & Telos meer ervaring heeft met diepte-interviews, waardoor zij beter dan de RMB in staat is om de ‘ware’ motivaties van geïnterviewden te achterhalen. Het eindrapport van Het PON & Telos is opgenomen in bijlage 4 als nota van bevindingen bij deze bestuurlijke nota.

De RMB heeft Het PON & Telos gevraagd om een *kwalitatief* beeld te geven van de werkwijze die het voorliggend veld en de gemeentelijke toegang volgt bij het beoordelen van verzoeken om jeugdhulp. De onderzoeksperiode was eind 2024/begin 2025.

De RMB heeft geen onderzoek gedaan c.q. laten doen naar de doorverwijzingen die via het medisch domein en het onderwijs gedaan worden. Het gaat hierbij om ongeveer 50% van de verleende jeugdhulp.

6. Samenvatting: van bevindingen naar conclusies

Als rekenkamer is de RMB eindverantwoordelijk voor de conclusies en aanbevelingen richting de gemeenteraden. Daarom heeft de RMB bij elke kernbevinding van Het Pon & Telos een eigen conclusie toegevoegd.

Er zijn twee redenen voor deze aanpak. Ten eerste wil de RMB de gemeenteraden een consistent verhaal bieden dat past bij de eerdere onderzoeksfasen, zoals het fase 2-rapport (juni 2023) over kansen en risico's rond nieuwe contracten en gemeentelijke toegang.

Ten tweede duidt de RMB de bevindingen vanuit de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraad, en bekijkt daarom vooral wat de resultaten betekenen voor informatievoorziening aan en sturing door de gemeenteraad.

Hierdoor benadrukt de RMB soms andere punten of trekt conclusies verder door dan Het PON & Telos. De RMB wil daarmee niet een oordeel over het onderzoek geven. De empirische bevindingen vormen de basis. De onderzoekers hebben hun bevindingen daarop gebaseerd. De RMB plaatst ze echter in een bredere, bestuurlijke en soms ook maatschappelijke context.

Om de transparantie te waarborgen staan steeds eerst de onderzoeksbevindingen voorop, gevolgd door de conclusie van de RMB, zodat de gedachtegang van de RMB helder te volgen is.

Per onderwerp volgen hieronder de bevindingen en de conclusies.

Werkwijze Toegang

Bevinding: Zorgvuldige werkwijze met duidelijke structuur

Het onderzoek beschrijft de werkwijze van de gemeentelijke toegang in negen stappen, van binnenkomst hulpvraag tot eventuele aanpassing lopende toewijzing. De vier RMB-gemeenten doorlopen deze stappen. De indicatiestelling gebeurt bij iedere hulpvraag zorgvuldig, met meerdere kwaliteitswaarborgen: collegiale toetsing, vier-ogenprincipe en inzet van gedragswetenschappers bij complexe casuïstiek.

Conclusie: Effect op omvang toekenningen voor niet-vrij beschikbare zorg onduidelijk

De RMB ziet de zorgvuldigheid waarmee die indicaties voor niet-vrij beschikbare jeugdzorg worden opgesteld. Onduidelijk is echter in hoeverre de werkwijze in de loop der tijd veranderd is, al dan niet onder invloed van de acceptatie van de bestuurlijke uitgangspunten.

Het PON & Telos-onderzoek geeft een kwalitatief beeld van de stappen die bij iedere hulpvraag worden gezet om te komen tot normalisering en selectief gebruik. Het onderzoek geeft daarmee geen beeld van de eventuele kwantitatieve verschuivingen van de indicaties.

Normalisering

Bevinding: Normalisering is geïnternaliseerd

Het onderzoek laat zien dat de jeugdconsulenten normalisering hanteren als uitgangspunt in hun werk. Zij gebruiken concrete tools (Levenslijn Tool, QuickScan, Integrale Vraaganalyse) om te beoordelen of problemen 'normaal' zijn en door eigen netwerk opgelost kunnen worden. De onderzoekers wijzen erop dat wat als 'normaal' wordt gezien, kan verschillen in plaats – en dus ook per gemeente – en tijd.

Conclusie: Normalisering kent geen eenduidige en breed geaccepteerde definitie

De RMB concludeert dat de zwaarte van de indicaties voor niet-vrij beschikbare zorg in de huidige praktijk uiteindelijk afhankelijk is van de opvattingen en de houding van het team waarin de triagist functioneert. Het PON & Telos-rapport constateert namelijk dat er geen algemeen geaccepteerde definitie van het begrip normalisering bestaat. In de huidige praktijk wordt het begrip 'normalisering' daarom op de werkvloer ingevuld door de triagist en/of jeugdconsulent, die een beroep kan doen op collegiale toetsing en de gedragswetenschapper van de toegang.

Dit geldt voor de vier RMB-gemeenten en voor iedere medewerker die betrokken is bij de indicatiestelling van de toegang. Er bestaat dus het risico van verschillende handelwijzen en uitkomsten bij de afhandeling van hulpvragen.

Verder spreken geïnterviewden uit dat jeugdconsulenten ouders zelf meer verantwoordelijkheid kunnen laten nemen. Dit past in het beeld van ouders die een verwijzing naar specialistische zorg verlangen ook als er geen duidelijke medische noodzaak is. Dit beeld wordt soms in maatschappelijke discussies geschetst.

Selectiviteit

Bevinding: **Selectief gebruik wordt nagestreefd**

Het onderzoek laat zien dat bij de toekenning van niet-vrij toegankelijke jeugdhulp wordt gezocht naar 'best passende zorg' op 'zo laag mogelijke schaal'. Jeugdconsulenten overleggen bij complexere casussen met collega's of gedragswetenschappers. Voor Segment 1 (hoog-specialistische jeugdhulp) wordt de Crossroads-doelgroepdefinitie als toetsingskader gebruikt.

Conclusie: **Selectief gebruik kan niet worden vastgesteld**

De RMB heeft in zijn fase-2 rapport over de afgesloten contracten (blz. 14, zie [deze link](#)) geconstateerd dat de doelgroepdefinitie door de regio HvB niet concreet genoeg was geformuleerd. Daardoor hielp deze definitie de gemeentelijke toegang weinig bij haar indicatiestelling voor hoog-specialistische zorg (Segment 1). De RMB kan op basis van het rapport niet vaststellen of hulp op de laagst mogelijke schaal wordt gegeven.

Inmiddels staat er op de website van de regio Hart van Brabant een aantal kenmerken die moeten gelden voor jeugdigen en het gezin om voor Segment 1 in aanmerking te komen. De RMB kan niet beoordelen of deze kenmerken in de praktijk voldoende garantie bieden voor een selectieve toekenning van Segment 1.

Voorliggend veld

Bevinding: **Voorliggend veld heeft andere positie**

Het onderzoek laat zien dat de professionals in het voorliggend veld gezinnen vaak langer in beeld hebben en beschikken over meer tijd voor gedegen analyse. Het belangrijkste verschil in werkwijze tussen voorliggend veld en gemeentelijke toegang ligt in de relatie met het gezin. Jeugdconsulenten van de gemeentelijke toegang voeren doorgaans één keukentafel-gesprek en moeten daarop hun inschatting baseren.

Anderzijds blijkt uit de interviews dat professionals die maar kort betrokken zijn bij een hulpvraag kritischer kunnen zijn bij de beoordeling van zorgvragen.

Het PON & Telos-rapport wijst erop dat de gemeentelijke toegang niet altijd goed bekend is met het beschikbare aanbod van preventieve en collectieve ondersteuning in het voorliggend veld. Dit is belangrijk omdat het de mogelijkheid beperkt om effectief terug te verwijzen.

Conclusie: **In het voorliggend veld kan normalisering meer impact hebben**

De RMB verbindt hieraan de suggestie dat het voorliggend veld beter gepositioneerd kan zijn voor normalisering dan de gemeentelijke toegang. Omdat het voorliggend veld gezinnen langere tijd in beeld heeft, kan er ook eerder preventief worden opgetreden. Dat kan ervoor zorgen dat kinderen minder vaak worden doorverwezen naar niet-vrij beschikbare hulp.

Overigens is daar voor de vier RMB-gemeenten geen duidelijk (empirisch) bewijs voor. Dit zou nader onderzocht moeten worden. Als deze suggestie juist is, is dit van belang bij de ontwikkeling van Stevige Lokale Teams (zie volgende kader).

Bovendien blijkt dat een professional die geen band opbouwt met het gezin, er niet bang voor hoeft te zijn dat de samenwerkingsrelatie met het gezin onder druk komt te staan door een kritische evaluatie van de zorgvraag. Dit leidt tot de conclusie dat het waardevol kan zijn via externe visitaties of externe audits het indicatieproces door te lichten.

Stevige lokale teams (SLT's)

Bevinding: **Structurele organisatorische spanningsvelden**

Het onderzoek van Het PON & Telos laat een aantal spanningsvelden zien:

- Tijdelijke vs. Vaste krachten: Tijdelijke inhuur helpt wachtlijsten te verkorten maar gaat ten koste van continuïteit en kennisopbouw;
- Inhoud vs. Administratie: Toenemende administratieve lasten versus inhoudelijke taken;
- Snelheid vs. Zorgvuldigheid: Druk om wachtlijsten (8 weken) terug te dringen versus noodzaak grondige analyse.

De professionals hebben in het onderzoek gereflecteerd op uitdagingen voor de komende SLT-ontwikkeling (2025-2027). Hieruit kwamen risico's naar voren:

- Dubbelrol: een spanning tussen adviseren/indiceren en hulpverlening kan de objectiviteit van het indicatieproces onder druk zetten;
- Capaciteit en expertise: het is de vraag of alle benodigde expertise bij personele schaarste geborgd kan worden;
- Werkdruk: adequate ondersteuning en duidelijke procesinrichting zijn nodig om de werkdruk beheersbaar te houden.

Conclusie: **De opbouw van SLT is wellicht te ambitieus**

De RMB concludeert dat, gegeven de door de geïnterviewden gesignaleerde tijds- en werkdruk, functievermenging en andere spanningsvelden, de opbouw van SLT's voor de RMB-gemeenten een ambitieus project is. De schaalgrootte van de RMB-gemeenten en de schaarse personele en inhoudelijke capaciteit zouden de gewenste normalisering en selectiviteit kunnen tegenwerken. In dat geval is er, ondanks de goede intenties van het principe van de SLT, een risico dat de ambities van de SLT's niet waargemaakt worden.

Governance

Bevinding: **Hoge ambitie en zorgvuldige werkwijze**

Het onderzoek van Het PON & Telos laat zien dat er op beleidsniveau hoge verwachtingen waren over de bestuurlijke uitgangspunten (2021). Het onderzoek vermeldt dat normalisering een "dynamisch, sociaal construct" is dat in de praktijk voortdurend cultivering vraagt. Het onderzoek laat ook zien dat de gemeenten deskundige en hechte teams hebben. Die teams passen zorgvuldige werkwijzen toe met kwaliteitsbewaking en constructieve samenwerking met partners.

De professionals moeten samen met ouders en jongeren inschatten wat normaal is. Tussen professionals en/of tussen teams kunnen verschillende opvattingen bestaan over wat "normaal" is.

Conclusie: **Er bestaat een afstand tussen beleid en uitvoering**

De RMB beoordeelt de 'governance' van de toegang vanuit de welbekende PDCA-cyclus: Plan – Do – Check – Act.

De RMB concludeert dat de stap 'Plan' is vastgelegd in de bestuurlijke uitgangspunten (die de ambities van de gemeenteraden vastlegden) en de stap 'Do' is uitgewerkt in de werkwijze die voor de indicatiestelling gevolgd wordt.

De RMB concludeert echter dat de fasen 'Check' en 'Act' ontbreken. Er is in de werkwijze van de toegang een structureel gebrek aan feedback over de effectiviteit van indicaties.

Jeugdconsulenten krijgen pas terugkoppeling wanneer een jeugdige binnen of na een doorlopen zorgtraject een andere indicatie nodig heeft, maar hebben geen systematisch inzicht in het succes van hun eerdere beslissingen.

Deze beperkte feedback belemmert leerprocessen en kwaliteitsverbetering. Dit maakt het voor zowel de uitvoering als het beleidsniveau moeilijk om te sturen op de gewenste doelen van normalisering en selectiviteit. Het vaststellen van bestuurlijke uitgangspunten (2021) en het verwerken van deze uitgangspunten in de contracten met de jeugdhulpaanbieders (2022) biedt dus voor de gemeenteraad geen garantie dat zij worden gerealiseerd. Hier bestaat een afstand tussen beleid en uitvoering. De kwestie Crossroads is hiervan een voorbeeld: een grote kostenoverschrijding bij Segment 1 als gevolg van een toename van de gegeven zorg in hoog-specialistische jeugdhulp.

Voor een beeld van de beoogde kwantitatieve verschuivingen van de indicaties (bijvoorbeeld van S1 naar S4 en van S4 naar voorliggend veld) zou een dieper onderzoek naar individuele cases noodzakelijk zijn. Dan kan ook nagegaan worden of er relatief meer of minder naar niet-vrij beschikbare zorg wordt (terug)verwezen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de vraag of er in de loop der tijd relatief meer naar het voorliggend veld wordt verwezen. Deze vragen lagen echter buiten het bestek van dit onderzoek.

7. Toelichting op de conclusies van de RMB

Deze paragraaf gaat dieper in op de conclusies die RMB trekt uit de bevindingen van Het PON & Telos. De bevindingen volgen uit de interviews met triagisten. Deze bevindingen en conclusies zijn in §6 terug te vinden.

Werkwijze Toegang

De onderzoekers van Het PON & Telos hebben de werkwijze van de gemeentelijke toegang in §2.1 van het rapport beschreven. De werkwijze van de vier gemeenten bij verzoeken om hupvragen blijkt – ondanks verschillen in de organisatie – in hoofdlijnen overeen te komen. Een verzoek om jeugdhulp kan binnenkomen bij het zogeheten voorliggend veld of bij de gemeentelijke toegang. In het voorliggend veld is in sommige gemeenten het dorpsteam een belangrijke speler.

Vanaf het moment dat er een verzoek om jeugdhulp binnenkomt tot aan een eventueel aanbod van jeugdhulp en mogelijk een daaropvolgend verzoek om aanpassing van de lopende toewijzing kunnen negen stappen worden onderscheiden (zie blz. 6⁶ e.v.). In stap zes wordt een Plan van Aanpak (PvA) opgesteld:

“Het doel van een PvA is om te komen tot een goed onderbouwd advies om wel of geen aanvraag voor een maatwerkvoorziening op grond van de Jeugdwet te doen” (blz.11).

Wat hierbij vanuit het oogpunt van de onderzoeksvraag opvalt is dat de voorstellen voor jeugdhulp op verschillende momenten door anderen dan de betrokken jeugdprofessional worden gecontroleerd. Zo controleert een collega eerst het Plan van Aanpak voordat een beschikking voor niet vrij-beschikbare zorg verleend kan worden. Daarnaast vindt op verschillende momenten in het proces van toegang tot hulp intercollegiale toetsing plaats. Jeugdconsulenten toetsen elkaars werk op inhoudelijke kwaliteit (blz. 15).

⁶ De bladzijdennummers verwijzen in het vervolg naar het bijgevoegde PON& Telos-rapport, tenzij anders vermeld.

Deze intercollegiale toetsing zou erop kunnen duiden dat normalisering en selectiviteit centraal staan in het werk van de jeugdprofessionals. Dat is ook de conclusie van de onderzoekers van Het PON & Telos (blz. 29). Maar of de diverse vormen van intercollegiale toetsing garanderen dat de bestuurlijke uitgangspunten van normalisering en selectiviteit een belangrijke rol spelen bij de triage lijkt toch niet gegarandeerd. Dit wordt bij de onderwerpen *normalisering* en *selectiviteit* toegelicht.

Een belangrijk aandachtspunt is dat er geen terugkoppeling op individueel niveau blijkt te zijn over de ingezette jeugdhulp (wat is het effect van de gekozen behandeling geweest voor de betrokken jongere?). Dat blijkt uit figuur 1 in het PON & Telos-rapport (blz. 7). De professionals van de gemeentelijke toegang krijgen pas terugkoppeling over de effectiviteit van de ingezette hulp als een jongere binnen/na een doorlopen zorgtraject een andere indicatie nodig heeft. In andere gevallen is er geen systematisch inzicht in het succes van hun eerdere beslissingen. Deze beperkte feedback belemmert leerprocessen en kwaliteitsverbetering.

Normalisering

Een gerelateerde kwestie is de vraag wat onder normalisering zou moeten worden verstaan. Zoals het PON & Telos-rapport op blz. 29 vermeldt, moeten jeugdprofessionals samen met de jeugdigen en hun ouders inschatten of de gemelde problemen ‘normaal’ zijn. Normale problemen kunnen immers mede door het eigen netwerk van de ouders worden opgelost. Het maken van de inschatting wat een normaal probleem is, is echter een complex proces waarbij de cliënten – dat wil zeggen de jongere met een hulpvraag en de ouders of verzorgers – en de jeugdconsulent van mening kunnen verschillen. Hier kan, met andere woorden, spanning optreden als de ouders en de jongere het begrip normaliseren anders beleven dan de jeugdconsulent.

De vraag is dan wiens beleving hier de doorslag geeft bij de indicatiestelling: die van de ouders en de jongere of die van de triagist? Dat wordt uit het PON & Telos-rapport niet duidelijk. Wel benoemen sommige geïnterviewden de opvatting dat jeugdconsulenten soms meer zouden mogen loslaten en de ouders zelf meer verantwoordelijkheid mogen laten nemen.

Misschien dat hierbij een rol speelt dat cliënten in de zorg steeds hogere, maar niet altijd realistische verwachtingen hebben gekregen van de oplossingen die de zorg kan bieden en daarom hulp van de zorg eisen. De Nederlandse huisarts, schrijver en opiniemaker, Danka Stuijver, geeft in haar boek *“Dit kost ons de zorg”* (Arbeiderspers, 2025) daar voorbeelden van uit haar eigen huisartsenpraktijk. Zo proberen – vaak hoger opgeleide – cliënten druk te zetten op de hulpverleners om zo eerder een verwijzing naar hulp te krijgen. Menig burger gedraagt zich tegenover zorgprofessionals *“als een dwingende en eisende consument”*, schrijft zij op blz. 111. De voorbeelden die zij geeft in haar boek hebben overigens geen betrekking op de vraag naar jeugdhulp.

Of druk door hoger opgeleiden ook bij de jeugdhulp voorkomt, is een open vraag. Wel is het eerder vastgesteld dat de groei van de jeugdhulp vooral bij hogere inkomens is terecht gekomen. Onderstaand tekstkader, waarin een citaat uit een onderzoek van Andersson Elffers Felix (AEF) wordt gegeven, laat dit zien.

We hebben daarom onder andere gekeken naar het mediane inkomen van het huishouden van jeugdigen die per jaar in jeugdhulp instromen. Daaruit is gebleken dat het mediane inkomen van gezinnen met jeugdhulp weliswaar lager ligt dan het mediane inkomen in Nederland, maar in de afgelopen jaren voor jeugdhulp zonder verblijf wel harder gestegen is. Er zijn dus niet meer jeugdigen uit gezinnen met lage inkomens bereikt. Deze resultaten wijzen er juist op dat er voor de lichte zorgvormen eerder een verschuiving heeft plaatsgevonden naar huishoudens met een hoger inkomen, in plaats van naar huishoudens met een lager inkomen. Uit: AEF, "Stelsel in groei", 2020, blz. 16.

Ook zijn jeugdprofessionals afhankelijk van de medewerking van de ouders bij het starten van een behandelproces. Als ouders het Plan van Aanpak niet willen tekenen, vinden jeugdconsulenten het lastig om het proces los te laten (blz. 25). Daarop aansluitend blijken jeugdconsulenten een sterk dienstverlenende houding te hebben (blz. 25).

In de inleiding van het PON & Telos-rapport wordt over de norm van normalisering het volgende gezegd: *"De norm is immers geen objectief begrip, maar een sociaal construct. Dat maakt normaliseren (...) een dynamisch concept dat steeds gecultiveerd moet worden (blz. 2)".* Dat betekent dat opvattingen hierover kunnen verschillen in plaats en tijd, en ook tussen personen en/of sociale groepen. In de huidige praktijk wordt het begrip 'normalisering' op de werkvloer ingevuld door de triagist/jeugdconsulent, die een beroep kan doen op collegiale toetsing en de gedragswetenschapper van de toegang.

Het is niet uit te sluiten dat jeugdconsulenten van verschillende gemeenten andere opvattingen over normalisering kennen. Het is evenmin uit te sluiten dat jeugdconsulenten binnen dezelfde gemeente het begrip normalisering anders toepassen dan hun collega's. Als er geen gedeelde opvatting bestaat van wat normaal is, zijn indicaties voor niet-vrij beschikbare zorg afhankelijk van de opvattingen van de triagist.

Uit ambtelijk wederhoor bleek bovendien dat een definitie van het begrip 'normalisering' niet erg zinvol werd geacht. Normalisering vraagt namelijk om maatwerk dat niet in een definitie te vangen is. In de Verordening Jeugdhulp en de beleidsregels Jeugdhulp van de gemeenten komt de term normalisering dan ook niet voor. Daar wordt gesproken over 'eigen kracht' en 'gebruikelijke hulp'. Van de laatste term heeft de overheid beleidsregels geformuleerd die gemeenten kunnen gebruiken om aan te geven wanneer er recht bestaat op niet-vrij beschikbare jeugdhulp.

De RMB constateert tegelijkertijd dat de bestuurlijke uitgangspunten – waaronder 'normalisering' en 'selectiviteit' – in 2021 door de raden zijn vastgesteld en daarom voor de controlerende rol van de raden invulling behoeven. Dit betekent dat als een definitie van een begrip als 'normalisering' niet als zinvol wordt beschouwd, de raad zich hierover zou dienen uit te spreken.

Selectiviteit

Ook het uitgangspunt van selectiviteit speelt een rol in het Plan van Aanpak waarin jeugdhulp wordt toegekend. Daarover lezen we op blz. 31 van het rapport:

"Er wordt beargumenteerd waarom niet-vrij toegankelijke jeugdhulp noodzakelijk is en waarom een specifiek aanbod als passend wordt beschouwd."

"In dit proces kan de jeugdconsulent ook overleggen met een collega of met de gedragswetenschapper. Dit wordt veelal gedaan bij complexere casussen. Wanneer de jeugdconsulent inschat dat de hulpvraag mogelijk onder hoog specialistische jeugdhulp

(Segment 1) valt, wordt de Doelgroep definitie van Crossroads als leidraad gebruikt ter ondersteuning en toetsing” (blz. 31)

De jeugdconsulenten van de gemeente adviseren alleen hoog-specialistische hulp (Segment 1) als dat in overeenstemming is met de doelgroepdefinitie van Crossroads. Gezien de recente ontwikkelingen bij Crossroads (zie RMB-brief van 1 november 2024), is het voor de RMB de vraag of deze definitie voldoende garantie biedt voor een selectieve toekenning van hoog-specialistische zorg. Er staan op de website van de regio Hart van Brabant een aantal kenmerken die moeten gelden voor jeugdigen en het gezin om voor Segment 1 in aanmerking te komen.

De RMB kan echter niet beoordelen of deze kenmerken voldoende garantie bieden voor een selectieve toekenning van Segment 1.

Voorliggend veld

Het rapport vermeldt dat het voor het voorliggend veld een basishouding is om ouders of verzorgers op hun eigen verantwoordelijkheid te wijzen. Daar speelt mee dat het voorliggend veld frequenter contact met gezinnen kan hebben. Op blz. 30 lezen we daarover:

“Professionals uit het voorliggend veld hebben gezinnen vaak al langere tijd in beeld en beschikken daardoor over meer ruimte en tijd om samen met het gezin een gedegen analyse te maken van de hulpbehoefte. Een jeugdconsulent daarentegen voert doorgaans één (keukentafel)gesprek op locatie en moet op basis daarvan de inschatting maken.”

Dit citaat suggereert dat normalisering in betere handen is bij het voorliggende veld dan bij de gemeentelijke toegang. Omdat het voorliggend veld gezinnen eerder in beeld heeft dan de gemeentelijke jeugdconsulenten zou er een preventieve werking kunnen uitgaan van de activiteiten van het voorliggend veld. Dat betekent dat zorgvragers minder snel zullen worden doorverwezen naar de toegang voor een verwijzing naar niet-vrij beschikbare zorg.

Als de gemeentelijke toegang bij hen rechtstreeks binnenkomende hulpvragen standaard terugverwijst naar het voorliggende veld, zou er dan meer aan preventie gedaan kunnen worden. Een belemmering hierbij is echter dat de gemeentelijk toegang niet altijd goed bekend is met het beschikbare aanbod van preventieve en collectieve ondersteuning in het voorliggend veld zoals uit het onderzoek van Het PON & Telos blijkt (blz. 38). Het rapport stelt hierover:

“Het ontwikkelen en onderhouden van een actuele en toegankelijke sociale kaart van het voorliggende veld kan bijdragen aan een effectievere verwijzing naar bestaande voorzieningen in de wijk of gemeente. Hiermee krijgen professionals en inwoners beter inzicht in het beschikbare aanbod, wat het gebruik van preventieve en collectieve ondersteuning bevordert.”

Het voorliggend veld zou dus normalisering beter kunnen toepassen dan de gemeentelijke toegang. Daar staat tegenover dat professionals die maar kort betrokken zijn bij een hulpvraag kritischer kunnen zijn bij de beoordeling van zorgvragen. Dit wordt in het rapport bevestigd in een citaat op blz. 26. Een professional die geen band opbouwt met het gezin, hoeft er niet bang voor te zijn dat de samenwerkingsrelatie met het gezin onder druk komt te staan door een kritische evaluatie van de zorgvraag. Letterlijk zegt een geïnterviewde:

“We kunnen nu kritisch zijn omdat we kort betrokken zijn. Ik kan heel veel speldenprikjes maken op een respectvolle manier, omdat ik daarna weer uitvlieg. (...) Veel collega’s zijn handelingsverlegen omdat ze bang zijn als ze zeggen waar het op staat, ze de samenwerkingsrelatie onder druk zetten.”

Bovenstaande opmerkingen over “uitvliegende beoordelaars” heeft betrekking op de verschillende aard van de relatie tussen de jeugdconsulent en de hulpvrager bij de gemeentelijke toegang en het voorliggend veld. Maar, ook al is bij de gemeentelijke toegang de relatie kortdurend, er is een connectie met de hulpvrager.

Stel dat we ervan uit mogen gaan dat hoe minder de beoordelaar de hulpvrager rechtsreeks ziet, des te kritischer hij/zij kan zijn.

Dan is het voor de toepassing van normalisering bevorderlijk om externe beoordelaars frequenter in te schakelen. In ieder geval leidt het de RMB ertoe om, net als in het fase2-rapport, een pleidooi te houden voor het frequenter inschakelen van externe beoordelaars (zie de aanbevelingen). Externe beoordelaars beoordelen immers alleen het dossier, zonder contact met de hulpvrager.

Stevige lokale teams

Volgens de Hervormingsagenda Jeugd van het Rijk uit 2023 dienen gemeenten te beschikken over wat genoemd wordt Stevige Lokale Teams (SLT’s). In de woorden van de regering:

“We zijn duidelijk in onze doelstelling: jeugdigen en hun ouders moeten voor jeugdhulp laagdrempelig en dicht bij huis terecht kunnen. We willen dit onder meer bereiken door in te zetten op stevige lokale teams met voldoende kennis en expertise en verbinding met specialistische hulp. Teams die met ouders en jeugdigen kijken naar wat echt nodig is. Die niet alleen toegang verlenen, maar zelf lichte hulp verstrekken, gericht op het versterken van het gewone leven en de veerkracht van gezinnen en jongeren.” Uit: Hervormingsagenda Jeugd, blz. 28.

Deze teams moeten multidisciplinair zijn met goed opgeleide professionals, die beschikken over de juiste (in ieder geval ontwikkelingspsychologische) expertise. Gemeenten dienen stappen te zetten richting Stevige Lokale Teams. In het PON & Telos-onderzoek is ook gevraagd hoe de geïnterviewden naar de ontwikkeling van de SLT’s kijken (blz. 26-27). Het blijkt dat de geïnterviewden diverse spanningsvelden zien bij de verdere invoering van een SLT.

Zo willen niet alle jeugdconsulenten zelf hulp gaan verlenen. Sommigen hebben geen uitvoerende ervaring, anderen kiezen bewust voor een meer regisserende of indicerende rol op basis van hun werkverleden.

Een daarmee samenhangend aandachtspunt in de ontwikkeling van de SLT’s is de gevraagde dubbelrol van jeugdconsulenten. De jeugdconsulenten vrezen zelf voor de zuiverheid van het indiceren (zie blz. 26 van het PON & Telos-rapport). Het rapport concludeert:

“Wanneer dezelfde persoon verantwoordelijk is voor zowel het beoordelen als het uitvoeren van hulp, kan de kritische vraagarticulatie onder druk komen te staan. Dit raakt aan de kern van professionele onafhankelijkheid en de borging van objectiviteit in het indicatieproces. (blz. 39).”

Bovendien bestaat er onder de geïnterviewden onzekerheid of ieders specifieke expertise behouden kan blijven. Wellicht dat het in de gemeenten door personele schaarste en/of door budgettaire beperkingen lastig zal worden om alle relevante expertise in huis te halen en te behouden. Het alternatief zou dan kunnen zijn dat alle jeugdconsulenten over meer generalistische kennis moeten gaan beschikken ten koste van hun specifieke expertise. Een verdere overweging die hier een rol speelt is dat aangezien de gemeenten alle voor dezelfde uitdagingen staan bij het verwerven van gekwalificeerd personeel zij op de arbeidsmarkt ook elkaars concurrenten zijn.

De RMB concludeert hieruit dat, ook gegeven de door de geïnterviewden gesignaleerde tijdsdruk en (vele) andere spanningsvelden, de opbouw van SLT's voor de RMB-gemeenten een te ambitieus project kan zijn.

De schaalgrootte van de RMB-gemeenten en de schaarse personele en inhoudelijke capaciteit zouden de gewenste normalisering en selectiviteit kunnen tegenwerken.

De negatieve effecten van de zojuist vermelde spanningsvelden zouden voorkomen kunnen worden door samenwerking en uitruil van kennis en personeel met andere gemeenten in de regio Hart van Brabant. Aangezien gekwalificeerd personeel schaars is en de gemeenten in de regio in 'dezelfde vijver' vissen, zou uitruil van personeel contraproductieve concurrentie op personeelsgebied kunnen vermijden. Dit alles zou een mogelijke tegenkracht kunnen zijn die de haalbaarheid van SLT's vergroot. Afspraken hiervoor kunnen de gemeenten met elkaar maken in het kader van de regio Hart van Brabant. Aanbeveling 7 in §9 hieronder vraagt aan B&W deze optie verder te onderzoeken,

Een positief effect dat de RMB uit de ontwikkeling van de SLT's afleidt, mag hier niet onvermeld blijven. Uit het ambtelijk wederhoor met de RMB-gemeenten kwam de boodschap naar voren dat bij de verdere ontwikkeling van de SLT's de verhouding tussen de gemeentelijke toegang en het voorliggend veld heroverwogen wordt. De nieuwe verhouding tussen Toegang en voorliggend veld zal daarbij structureel en procedureel worden vastgelegd. Dit betekent een versteviging van de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de twee organen.

Governance

Het rapport van Het PON & Telos brengt verschillende structurele spanningsvelden aan het licht die de gewenste bestuurlijke doelen van de jeugdhulp kunnen beperken. Deze spanningsvelden hebben betrekking enerzijds op de door het beleidsniveau gewekte verwachtingen van budgettaire besparingen door de toepassing van de bestuurlijke uitgangspunten. Anderzijds gaat het ook om spanningen en dilemma's binnen de toegang zelf.

Wat de toepasbaarheid van de bestuurlijke uitgangspunten betreft, bestaat er volgens de RMB een afstand tussen het beleidsniveau en de uitvoeringspraktijk. Op het beleidsniveau (van het Rijk, via bestuur van de regio Hart van Brabant naar de gemeenteraden van de aangesloten gemeenten) waren de verwachtingen over de bestuurlijke uitgangspunten hoog gespannen. Het beleidsniveau gaf echter aan de uitvoerders geen duidelijke criteria mee waarmee de uitvoerders konden nagaan of bij de uitvoering aan de bestuurlijke uitgangspunten was voldaan. Zo ontbrak het, zowel bij het Rijk als bij de regio Hart van Brabant, bijvoorbeeld aan een duidelijke definitie van normalisering.

Het voorgaande betekent dat het impliciet aan de werkvloer bij de indicatiestelling zelf werd overgelaten hiervoor een standaardinstructie te formuleren. Het is de RMB niet

duidelijk of dergelijke standaarden bestaan. Zelfs als dat wel het geval is, hoeft dat het werk van de triagist niet eenvoudiger te maken. Zoals het rapport van Het PON & Telos op blz. 29 beschrijft kunnen de professionals en de jongere met ouders en verzorgers van mening verschillen over de wenselijkheid of noodzaak van hulp. Het zal dan een opgave zijn voor de professional om vast te houden aan de standaard.

Wat de interne spanningsvelden betreft, gaat het bijvoorbeeld om de afweging tussen snelheid en zorgvuldigheid, waarbij de druk om wachtlijsten terug te dringen kan botsen met de noodzaak van grondige analyse van hulpvragen. Daarnaast bestaat er een voortdurende spanning tussen tijdelijke oplossingen door inhuur van externe krachten en de wens voor duurzame inzet van vaste medewerkers die continuïteit en kennis-opbouw kunnen waarborgen.

Een derde (intern) spanningsveld betreft de balans tussen inhoudelijke professionele taken en de toenemende administratieve lasten die jeugdconsulenten ervaren.

Het PON & Telos-rapport geeft aan dat er veel goed gaat in de organisatie van de jeugdhulp. De bestuurlijke doelstellingen, zowel van het Rijk als van de regio Hart van Brabant zijn ambitieus. De werkwijze van de gemeentelijke toegang en het voorliggend veld zijn zorgvuldig. Toch biedt dit geen garantie dat alle ambities worden gerealiseerd. Voor de invulling van de beleidsdoelen wordt veel aan de werkvloer overgelaten. De net genoemde spanningsvelden maken dat duidelijk.

Een belangrijk doel van de toepassing van de bestuurlijke uitgangspunten is om te komen tot kostenbeheersing in de jeugdhulp. Het PON & Telos-onderzoek geeft echter een kwalitatief beeld van de stappen die bij iedere hulpvraag worden gezet om te komen tot normalisering en selectief gebruik. Het onderzoek geeft dus geen beeld van de eventuele kwantitatieve verschuivingen van de indicaties. Daarvoor zou verder kwantitatief onderzoek vereist zijn. Overigens beveelt de RMB ook aan om in de loop der tijd het percentage naar S1 en/of S4 doorverwezen hulpvragers te volgen, zie aanbeveling 5 in §9. Dit percentage geeft namelijk ook aan of er – al dan niet – een kwantitatieve verschuiving plaatsvindt van beschikte naar vrij beschikbare zorg.

8. Implicaties voor de rol van de gemeenteraad

Algemeen

Uit het voorgaande kan de algemene conclusie worden getrokken dat het vaststellen van bestuurlijke uitgangspunten en het verwerken van deze uitgangspunten in de contracten met de jeugdhulpaanbieders geen garantie bieden dat deze daadwerkelijk worden gerealiseerd. De kwestie Crossroads is hiervan een voorbeeld: een grote kostenoverschrijding bij S1 in plaats van een besparing als gevolg van een toename van de gegeven zorg in S1 (hoog-specialistische jeugdhulp).

Kaderstellende rol

Het PON & Telos-onderzoek toont aan dat de begrippen normalisering en selectiviteit weliswaar ‘leven’ bij de uitvoering, maar dat de concrete invulling ervan complex is en ruimte laat voor verschillende interpretaties door de professionals in het veld.

Zo noemen geïnterviewden in het PON & Telos-onderzoek dat betrokken jeugdconsulenten soms de ouders meer verantwoordelijkheid kunnen laten nemen. Verder wordt in het rapport de opvatting van experts weergegeven dat normalisering

een 'sociaal construct' is (blz. 2). Deze 'relativeringen' van het begrip normalisering vragen van de gemeenteraden een actievere rol bij het bepalen van de relevantie van de eertijds geaccordeerde bestuurlijke uitgangspunten.

De RMB heeft in het fase 2-rapport opgemerkt dat het gewenst is een heldere uitwerking van de begrippen normalisering en selectiviteit te geven. Deze uitwerking zou duidelijker moeten aangeven binnen welke kaders jeugdconsulenten deze uitgangspunten kunnen interpreteren. Zoals in §7 al vermeld is het de RMB gebleken dat de RMB-gemeenten definiëring van het begrip 'normalisering' niet zinvol vinden. Het begrip heeft ook geen opvolging heeft gekregen in de Verordeningen en de beleidsregels van de RMB-gemeenten. Ook vanuit de regio Hart van Brabant is het begrip 'normalisering' niet nader geconcretiseerd.

De RMB acht het daarom gewenst dat de gemeenteraden zich uitspreken of deze uitgangspunten al dan niet gehandhaafd dienen te blijven. Zie aanbeveling 3.

Controlerende rol

Volgens de RMB was een belangrijk doel van de eerder geformuleerde bestuurlijke uitgangspunten dat er minder naar niet-vrij beschikbare zorg wordt verwezen en dat er alleen naar hoog-specialistische zorg wordt doorverwezen voor de meest complexe gevallen. Het PON & Telos-onderzoek geeft een kwalitatief beeld van de stappen die worden gezet om te komen tot een selectief gebruik. Zoals al eerder gemeld, geeft het onderzoek geen beeld van de eventuele kwantitatieve verschuivingen van de indicaties. Daarvoor zou een dieper onderzoek naar individuele cases noodzakelijk zijn.

Bovendien zou de raad regelmatig informatie moeten ontvangen over de ontwikkeling in de tijd van het aantal hulpvragen. Ook is het voor de raad relevant om te weten hoe hoog het percentage van de hulpvragen is die naar niet-vrij beschikbare hulp of het voorliggend veld zijn (terug)verwezen. Dit soort informatie kan de raad inzicht geven in de vraag in hoeverre normalisering (of 'eigen kracht', gekoppeld aan 'gebruikelijke hulp', zoals dat in de gemeentelijke verordeningen jeugdhulp wordt genoemd) aan belang wint. Ook de ontwikkeling van de duur van de behandeltrajecten kunnen hier inzicht in geven.

De RMB merkt hierbij op dat de hier bedoelde informatie een aanvulling vormt voor de raden op de voortgangsinformatie die zij van B&W en/of de regio ontvangen over de voortgang van de transformatie die uit de hervormingsagenda jeugd voortvloeit. In de hierna geformuleerde aanbeveling 5 wordt deze informatiebehoefte van de raad vastgelegd.

De RMB acht het raadzaam om de monitoring van de verleende jeugdhulp en de uitvoeringspraktijk ervan structureel op de agenda van de raad te plaatsen, zodat de raden hun rol als democratische controleur op dit belangrijke beleidsterrein kunnen waarmaken en tijdig kunnen bijsturen waar nodig. Zie aanbeveling 4 en 5.

9. Aanbevelingen

Op basis van de voorgaande analyses verzoekt de RMB het college van B&W onderstaande aanbevelingen per direct op te volgen. Opvolging zou kunnen leiden naar een verbetering van de uitvoeringspraktijk van de jeugdhulp (aanbevelingen 1, 2 en 7), dan wel tot een versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad (aanbevelingen 3 tot en met 6).

Kwaliteitsverbetering uitvoeringspraktijk van de Sterke Lokale Teams

1. Voer externe audits in bij de lokale teams met expliciete normenkaders voor normalisering en selectief gebruik. De externe auditors kunnen steekproeven uitvoeren en hun resultaten aan de lokale teams terugkoppelen, waardoor op uitvoerend niveau meer inzicht ontstaat wanneer een beroep op niet-vrij beschikbare hulp niet en wanneer deze hulp wel nodig is en effectief.

Toelichting: De RMB constateert dat een onafhankelijke beoordelaar die maar kort betrokken is het zich kan veroorloven kritisch te zijn over indicaties. De hier aanbevolen *externe* audit is in aanvulling op de *interne* procedures (4-ogen principe, inschakeling van gedragswetenschapper, e.d.) die de RMB-gemeenten hebben ingevoerd.

Men kan deze audits vergelijken met externe visitatiecommissies die in sommige sectoren (onderwijs, wooncorporaties, ziekenhuizen) zijn ingevoerd om de kwaliteit van de geboden diensten door onafhankelijke experts te laten beoordelen. Deze commissies worden meeste om de vier of vijf jaar ingeschakeld. In het fase 2-onderzoek van de RMB heeft de RMB ook gepleit voor externe audits.

2. Besluit over functiescheiding binnen de (stevige) lokale teams.

Toelichting: Zoals hiervoor is besproken, plaatst de RMB vraagtekens bij de "zuiverheid⁷ van besluitvorming" wanneer dezelfde persoon verantwoordelijk is voor zowel het beoordelen als het verlenen van hulp. Sommige RMB-gemeenten passen deze functiescheiding al toe. De RMB acht het waardevol om de raad dit beginsel te laten bevestigen als ordenend beginsel.

Versterking kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad

3. Bepaal of de raad wil vasthouden aan de bestuurlijke uitgangspunten die in 2021 door haar zijn geaccordeerd.

Toelichting: Zoals in §7 en §8 is besproken vinden de RMB-gemeenten een definitie van begrippen als normalisering en selectiviteit niet zinvol en gebruiken zij het ook niet bij de Verordening Jeugdhulp en de Beleidsregels. De gemeenteraden in de regio HvB hebben in 2021 deze begrippen echter als bestuurlijke uitgangspunten voor de uitvoering van de jeugdhulp vastgesteld. Dit betekent dat de raad zich zou dienen uit te spreken of deze uitgangspunten al dan niet gehandhaafd dienen te blijven.

4. Bespreek regelmatig het effect van de verleende jeugdhulp met de gemeenteraad.

Toelichting: Uit het onderzoek is gebleken dat er in de werkwijze van de toegang een structureel gebrek aan feedback is over de effectiviteit van indicaties. De

⁷ De RMB gebruikt hier het woord 'zuiverheid', omdat deze term in het rapport van Het PON & Telos is gebruikt naar aanleiding van de interviews met de jeugdconsulenten (zie blz. 26 in het rapport van Het PON & Telos). Het verwijst naar een vrees voor een dubbelrol ofwel een spanning tussen adviseren en hulpverlening.

RMB-gemeenten meldden echter dat de evaluatie van de verleende jeugdhulp tijdens en na het behandeltraject een vast onderdeel van de procedure zal worden in de SLT's. Voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad is deze informatie over de effectiviteit van cruciaal belang.

5. Geef jaarlijks aan de gemeenteraad een overzicht van de ontwikkeling van de vraag naar en de feitelijk verleende jeugdhulp.

Toelichting: In §8 is vastgesteld dat het voor de controlerende rol van de gemeenteraad belangrijk is geïnformeerd te worden over de rol die eigen kracht en gebruikelijke hulp spelen bij het al dan niet verlenen van jeugdhulp. Het percentage naar S1 en/of S4 doorverwezen hulpvragers geeft hier indirect informatie over.

6. Organiseer jaarlijks een gesprek tussen de gemeenteraad en vertegenwoordigers van de gemeentelijke toegang en het voorliggend veld (jeugdconsulenten, gedragswetenschappers) om de praktijkwereld van de triagisten en de beleidswereld dichterbij elkaar te brengen.

Toelichting: Zoals hierboven is uiteengezet, lijken de bestuurlijke uitgangspunten niet goed aan te sluiten op de 'uitvoeringspraktijk' van hen die bevoegd zijn een beschikking af te geven voor niet-vrij toegankelijke jeugdhulp. Een jaarlijks gesprek tussen de gemeenteraad en vertegenwoordigers van de uitvoering (jeugdconsulenten, gedragswetenschappers) kan deze aansluiting maken. De voorgaande opmerkingen en conclusies, en ook de hier gegeven aanbevelingen zullen voldoende inspiratie opleveren voor dergelijke gesprekken. Ook als een dergelijk gesprek al staande praktijk is in de gemeenten, is het aan te bevelen dit structureel vast te leggen.

Samenwerking in/met regio bij de Stevige Lokale Teams

7. Onderzoek of bij de ontwikkeling van het stevige lokale team (SLT):
 - a. meer met andere gemeenten of zelfs regionaal samengewerkt kan worden.
 - b. spanning kan ontstaan tussen tijdelijke oplossingen en duurzame inzet.

Toelichting:

ad a. Uit de door het PON & Telos gehouden interviews is gebleken dat de jeugdprofessionals diverse spanningsvelden zien bij de verdere invoering van een SLT. In §7 is uitgesproken dat samenwerking en uitruil van kennis en personeel met andere gemeenten in de regio Hart van Brabant (HvB) een oplossing zou kunnen vormen. Bindende afspraken hiervoor kunnen de gemeenten met elkaar maken in het kader van de regio HvB.

ad b. Het gaat hier om de balans tussen tijdelijke en vaste krachten die zeker bij de opbouw van de SLT's gaat spelen of al speelt. Tijdelijke inhuur helpt bij de opbouw van het SLT, maar gaat ten koste van continuïteit en duurzame kennisopbouw.

10. Tot slot

De RMB heeft in Fase 3 van het meerjarig onderzoek naar jeugdhulp kwalitatief onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk. Dit resulteert in concrete aanbevelingen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren en toekomstbestendig te maken.

In de volgende en laatste fase van het onderzoek beoogt de RMB meer vanuit kwantitatief oogpunt een overzicht te geven van het gehele proces van de jeugdhulp binnen de gemeenten, van organisatie tot verantwoording aan de gemeente.

De nadruk zal dan liggen op monitoring en verantwoording. Bij monitoring gaat het bijvoorbeeld om de vraag hoe de gemeente omgaat met de (kwantitatieve en kwalitatieve) gegevens over de jeugdhulp. Verantwoording betreft bijvoorbeeld de kwaliteit van de rapportages over jeugdhulp die het college naar de raad stuurt.

De precieze vorm van dit onderzoek en de periode waarin het zal plaatshebben, is overigens nog onzeker.

11. Bestuurlijke reacties colleges van B&W



Rekenkamer Midden-Brabant
t.a.v. dhr. Van Rietschoten, secretaris-onderzoeker

Bezoekadres

Hoge Ham 62
5104 JJ Dongen

Contact

Postbus 10153
5100 GE Dongen

T 14 0162
+31 162 38 32 00
(buitenland)

info@dongen.nl
www.dongen.nl

Dongen, 27 januari 2026

Zaaknummer : 2026-181649
Bijlage(n) : n.v.t.
Contactpersoon/tel.nr. : Judith Verkooijen / 140162
Betreft : Bestuurlijke reactie op rekenkamerrapport 'Normaal en selectief?'

Geachte leden van de Rekenkamer Midden-Brabant,

Dank voor toezending van uw rapport bestuurlijke nota 'Normaal en selectief; een kwalitatief onderzoek naar de werkwijze van de toegang tot jeugdhulp', aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Het college waardeert de inzet van de Rekenkamer die is gepleegd om te komen tot deze nota evenals de gesprekken die zijn gevoerd. Hieronder treft u een bestuurlijke reactie en toelichting per aanbeveling:

1. Voer externe audits in bij de lokale teams met expliciete normenkaders voor normalisering en selectief gebruik. De externe auditors kunnen steekproeven uitvoeren en hun resultaten aan de lokale teams terugkoppelen, waardoor op uitvoerend niveau meer inzicht ontstaat wanneer een beroep op niet-vrij beschikbare hulp niet en wanneer deze hulp wel nodig is en effectief.

Toelichting: De RMB constateert dat een onafhankelijke beoordelaar die maar kort betrokken is het zich kan veroorloven kritisch te zijn over indicaties. De hier aanbevolen *externe* audit is in aanvulling op de *interne* procedures (4-ogen principe, inschakeling van gedragswetenschapper, e.d.) die de RMB-gemeenten hebben ingevoerd.

Men kan deze audits vergelijken met externe visitatiecommissies die in sommige sectoren (onderwijs, wooncorporaties, ziekenhuizen) zijn ingevoerd om de kwaliteit van de geboden diensten door onafhankelijke experts te laten beoordelen. Deze commissies worden meeste om de vier of vijf jaar ingeschakeld. In het fase 2-onderzoek van de RMB heeft de RMB ook gepleit voor externe audits.

Bestuurlijke reactie: Het invoeren van externe audits kan voor de gemeente Dongen meerwaarde hebben en wordt overwogen in de doorontwikkeling van ons Stevig Lokaal Team (SLT).

Toelichting:

De gemeente Dongen staat open voor een externe audit bij onze lokale teams. Dit omdat het mee laten kijken van een externe partner ervoor kan zorgen dat 'blinde vlekken' zichtbaar worden. We zouden dan wel een audit in willen zetten waarbij niet alleen gefocust wordt normalisering en selectief gebruik, maar waarbij breder naar processen wordt gekeken. Het inzetten van externe audits nemen we mee in de doorontwikkeling van ons SLT.

Daarnaast pleiten wij er in de regio Hart van Brabant voor dat er ook externe audits bij jeugdhulpaanbieders plaats gaan vinden.

2. Besluit over functiescheiding binnen de (stevige) lokale teams.

Toelichting: Zoals hiervoor is besproken, plaatst de RMB vraagtekens bij de "zuiverheid van besluitvorming" wanneer dezelfde persoon verantwoordelijk is voor zowel het beoordelen als het verlenen van hulp. Sommige RMB-gemeenten passende deze functiescheiding al toe. De RMB acht het waardevol om de raad dit beginsel te laten bevestigen als ordenend beginsel.

Bestuurlijke reactie: De aanbeveling wordt reeds uitgevoerd.

Toelichting:

Er is in de (door)ontwikkeling van het Stevige Lokale Team (SLT) aandacht voor deze functiescheiding. Het SLT in Dongen wordt zo ingericht dat er een onderscheid is in jeugdprofessionals die jeugdigen beschikkingsvrij begeleiden en daarnaast jeugdconsulenten die beschikkingen voor jeugdhulp af kunnen geven.

3. Bepaal of de raad wil vasthouden aan de bestuurlijke uitgangspunten die in 2021 door haar zijn geaccordeerd.

Toelichting: Zoals in §7 en §8 is besproken vinden de RMB-gemeenten een definitie van begrippen als normalisering en selectiviteit niet zinvol en gebruiken zij het ook niet bij de Verordening Jeugdhulp en de Beleidsregels. De gemeenteraden in de regio HvB hebben in 2021 deze begrippen echter als bestuurlijke uitgangspunten voor de uitvoering van de jeugdhulp vastgesteld. Dit betekent dat de raad zich zou dienen uit te spreken of deze uitgangspunten al dan niet gehandhaafd dienen te blijven.

Bestuurlijke reactie: Dongen onderschrijft de uitgangspunten voor de uitvoering van de jeugdhulp (2021).

Toelichting:

In 2021 is in de gemeente Dongen een visie op normalisering vastgesteld. Daarnaast zijn tot 2025 de begrippen 'eigen kracht' en 'gebruikelijke hulp' in de beleidsregels opgenomen en zijn deze begrippen vanaf 2025 onderdeel van de Verordening jeugd. De begrippen 'normaliseren', 'eigen kracht' en 'gebruikelijke hulp' worden door de jeugdconsulenten, casusregisseurs, kwaliteitsadviseurs en gedragswetenschapper als uitgangspunt meegenomen in het beoordelen van een verzoek om jeugdhulp. Het is echter onmogelijk om het begrip 'normaliseren' te vangen in een afgebakende definitie die er voor zorgt dat alle jeugdprofessionals over alle elf gemeenten van de regio Hart van Brabant deze unaniem toepassen. Dit omdat, zoals in het rapport van de RMB vermeld staat, de norm geen objectief begrip is en normalisering om maatwerk vraagt. Een hulpvraag kan in de ene context door een gezin en/of netwerk opgepakt worden, maar in een andere context toch tot de inzet van jeugdhulp leiden.

Dat betekent niet dat we 'normaliseren' dan niet meer als uitgangspunt zouden moeten nemen. Ook al is het in onze beleving niet mogelijk dit in een vastomlijnd kader te vatten, het concept geeft wel een belangrijk signaal af en het is van belang dat dit uitgangspunt onder de aandacht blijft.

4. Bespreek geregeld het effect van de verleende jeugdhulp met de gemeenteraad.

Toelichting: Uit het onderzoek is gebleken dat er in de werkwijze van de toegang een structureel gebrek aan feedback is over de effectiviteit van indicaties. De RMB-gemeenten meldden echter dat de evaluatie van de verleende jeugdhulp tijdens en na het behandeltraject een vast onderdeel van de procedure zal worden in de SLT's. Voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad is deze informatie over de effectiviteit van cruciaal belang.

Bestuurlijke reactie: inzicht in de effectiviteit van verleende jeugdhulp is inderdaad een aandachtspunt.

Toelichting:

Wat betreft de effecten van ingezette zorg is er op dit moment zowel op landelijk als regionaal en lokaal niveau een gebrek aan data en inzicht. Er wordt onvoldoende data verzameld op basis waarvan een beeld gevormd kan worden over de effectiviteit van jeugdhulptrajecten. Op individueel niveau vragen de jeugdconsulenten wel naar de effectiviteit van ingezette jeugdhulp, maar dit is op dit moment nog niet structureel bij elk jeugdhulptraject dat beëindigd wordt.

Zowel landelijk (Hervormingsagenda Jeugd) als in de regio en in onze gemeente komt hier een extra focus op. In de regio Hart van Brabant laten we bijvoorbeeld het aanleveren van prestatie-indicatoren in de overeenkomsten met jeugdhulpaanbieders opnemen.

In de gemeente Dongen starten we in januari 2026 met een Stevig Lokaal Team (SLT). SLT-professionals voeren de regie over alle casussen waarbij zij betrokken zijn. Ook als begeleiding door een SLT-professional of vanuit het Dorpsteam niet meer toereikend is en er een beschikking voor jeugdhulp nodig is. Hierdoor blijven deze professionals betrokken bij het gezin en krijgen daarmee inzicht in de effectiviteit van het ingezette jeugdhulptraject.

5. Geef jaarlijks aan de gemeenteraad een overzicht van de ontwikkeling van de vraag naar en de feitelijk verleende jeugdhulp.

Toelichting: In §8 is vastgesteld dat het voor de controlerende rol van de gemeenteraad belangrijk is geïnformeerd te worden over de rol die eigen kracht en gebruikelijke hulp spelen bij het al dan niet verlenen van jeugdhulp. Het percentage naar S1 en/of S4 doorverwezen hulpvragers geeft hier indirect informatie over.

Bestuurlijke reactie: deze aanbeveling wordt reeds uitgevoerd.

Toelichting:

De gemeenteraden worden drie maal per jaar geïnformeerd over de prognoses jeugdhulp. Dit betreft met name de financiële ontwikkeling, waar kwalitatieve en kwantitatieve gegevens aan toegevoegd worden, meestal op niveau van de 5 segmenten jeugdhulp.

Daarnaast wordt de monitor sociaal domein twee keer per jaar aan de gemeenteraad van Dongen aangeboden. Hierin is onder andere de ontwikkeling van het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdhulp opgenomen.

6. Organiseer jaarlijks een gesprek tussen de gemeenteraad en vertegenwoordigers van de gemeentelijke toegang en het voorliggend veld (jeugdconsulenten, gedragswetenschappers) om de praktijkwereld van de triagisten en de beleidswereld dichter bij elkaar te brengen.

Toelichting: Zoals hierboven is uiteengezet, lijken de bestuurlijke uitgangspunten niet goed aan te sluiten op de 'uitvoeringspraktijk' van hen die bevoegd zijn een beschikking af te geven voor niet-vrij toegankelijke jeugdhulp. Een jaarlijks gesprek tussen de gemeenteraad en vertegenwoordigers van de uitvoering (jeugdconsulenten, gedragswetenschappers) kan deze kloof dichten. De voorgaande opmerkingen en conclusies, en ook de hier gegeven aanbevelingen zullen voldoende inspiratie opleveren voor dergelijke gesprekken. Ook als een dergelijk gesprek al staande praktijk is in de gemeenten, is het aan te bevelen dit structureel vast te leggen.

Bestuurlijke reactie: het college kan zich vinden in deze aanbeveling.

Toelichting:

Als onze raad hier behoefte aan heeft, gaan we een jaarlijkse ontmoeting tussen raad en vertegenwoordigers van de gemeentelijke toegang en het voorliggend veld organiseren.

7. Onderzoek of bij de ontwikkeling van het stevige lokale team (SLT):
 - a. meer met andere gemeenten of zelfs regionaal samengewerkt kan worden.
 - b. spanning kan ontstaan tussen tijdelijke oplossingen en duurzame inzet.

Toelichting:

ad a. Uit de door het PON & Telos gehouden interviews is gebleken dat de jeugdprofessionals diverse spanningsvelden zien bij de verdere invoering van een SLT. In §7 is uitgesproken dat samenwerking en uitruil van kennis en personeel met andere gemeenten in de regio Hart van Brabant (HvB) een oplossing zou kunnen vormen. Bindende afspraken hiervoor kunnen de gemeenten met elkaar maken in het kader van de regio HvB.

ad b. Het gaat hier om de balans tussen tijdelijke en vaste krachten die zeker bij de opbouw van de SLT's gaat spelen of al speelt. Tijdelijke inhuur helpt bij de opbouw van het SLT, maar gaat ten koste van continuïteit en duurzame kennisopbouw.

Bestuurlijke reactie: deze aanbeveling wordt reeds uitgevoerd.

Toelichting:

a) Het college is het eens met deze aanbeveling. Op het gebied van de doorontwikkeling van het zorglandschap, de SLT's en segment 3 en 4 is er reeds een (sub)regionale samenwerking.

b) Het college is het eens met deze aanbeveling. Onze voorkeur gaat uit naar duurzame inzet van professionals. In de gemeente Dongen is de inzet van SLT-professionals aanbesteed. Er is daardoor voor langere tijd een overeenkomst met een zorgaanbieder voor de inzet van jeugdprofessionals in ons lokale team. Daarnaast heeft de gemeente ook zelf jeugdconsulenten in dienst. Het werken met tijdelijke inhuur heeft niet de voorkeur, maar is niet altijd te voorkomen.

Vragen

Mocht u nog vragen hebben naar aanleiding van deze brief, dan kunt u contact opnemen met bovengenoemde contactpersoon.

Wij danken u nogmaals voor uw rapport en wensen u succes bij de verdere uitwerking tot het eindrapport.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Dongen,

Rekenkamer Midden- Brabant
t.a.v. Dhr. Kees van Rietschoten
Postbus 17
5050 AA Goirle

Kenmerk n.v.t	Datum 27 januari 2026	Bijlage(n) 0
Zaaknummer 1038897	Behandeld door Loes Kokken	Onderwerp Bestuurlijke reactie gemeente Goirle op nota jeugdhulp RMB
Uw mail van 3 januari 2026	Telefoonnummer (013) 5310 610	

Geachte leden van de Rekenkamer Midden-Brabant,

Dank voor toezending van uw rapport bestuurlijke nota 'een kwalitatief onderzoek naar de werkwijze van de toegang tot jeugdhulp', aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Het college waardeert de inzet van de rekenkamer die is gepleegd om te komen tot deze nota, evenals de gesprekken die zijn gevoerd.

Wij erkennen de strekking van uw aanbevelingen, echter we zien dat een groot deel van de aanbevelingen is opgevolgd. Reden hiervan is de komst van de hervormingsagenda jeugd en de ontwikkelingen naar een Stevig Lokaal Team (SLT) zoals reeds gestart binnen de gemeente Goirle.

Hieronder een reactie per aanbeveling:

Kwaliteitsverbetering uitvoeringspraktijk van de Sterke Lokale Teams

1. Voer externe audits in bij de lokale teams met expliciete normenkaders voor normalisering en selectief gebruik. De externe auditors kunnen steekproeven uitvoeren en hun resultaten aan de lokale teams terugkoppelen, waardoor op uitvoerend niveau meer inzicht ontstaat wanneer een beroep op niet-vrij beschikbare hulp niet en wanneer deze hulp wel nodig is en effectief.
Bij de gemeente Goirle kiezen we ervoor om te werken volgens het 4-ogen principe. In het Stevig Lokaal Team (SLT) werken we met een gedragswetenschapper die op inhoud meekijkt én met een werkbegeleider die met de professionals meekijkt met hun caseload. Beide (gedragswetenschapper en werkbegeleider) hebben geen eigen caseload.

2. Besluit over functiescheiding binnen de (stevige) lokale teams.

De aanbeveling wordt nu al uitgevoerd. Binnen de werkwijze van de toegang is een functiescheiding aangebracht tussen:

- professionals met regie en mandaat
- Professionals zonder mandaat die de ambulante ondersteuning verlenen

Versterking kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad

3. Bepaal of de raad wil vasthouden aan de bestuurlijke uitgangspunten die in 2021 door haar zijn geaccordeerd.

Advies vanuit het college is om hier niet aan vast te houden. De Verordening Jeugdhulp is aangepast, met behulp van een artikel van het NJI ('opgroeien en opvoeden'). Hierin heeft Goirle invulling gegeven aan 'normalisering' zonder het zo te noemen. De gemeente gebruikt in plaats daarvan de termen 'eigen kracht' en 'gebruikelijke hulp' in de Verordening Jeugdhulp. De reden is dat de gemeente kijkt naar de context van het gezin (draagkracht/ draaglast, sociaal netwerk e.d.) Afhankelijk van de gezinssituatie kunnen bij dezelfde vraag verschillende maatwerkvoorzieningen worden aangeboden. Daarnaast komt er in 2026 een nieuwe visie vanuit het sociaal domein Goirle. Hier wordt ook het onderwerp 'normaliseren' in beschreven.

4. Bespreek geregeld het effect van de verleende jeugdhulp met de gemeenteraad.

Dit doen we drie keer per jaar door de 'prognose jeugdhulp' te delen middels een raadsinformatiebrief. Daarnaast hebben we een dashboard waar de gemeenteraad twee keer per jaar een presentatie van ontvangt en vragen over kan stellen. Ook ontvangt de gemeenteraad jaarlijks een rapportage van het Dorpsteam. Hiermee voeren we deze aanbeveling reeds uit.

5. Geef jaarlijks aan de gemeenteraad een overzicht van de ontwikkeling van de vraag naar en de feitelijk verleende jeugdhulp.

Zie het antwoord op aanbeveling 4.

6. Organiseer jaarlijks een gesprek tussen de gemeenteraad en vertegenwoordigers van de gemeentelijke toegang en het voorliggend veld (jeugdconsulenten, gedragswetenschappers) om de praktijkwereld van de triagisten en de beleidswereld dichter bij elkaar te brengen.

In 2025 is er een informatiemarkt geweest voor raadsleden met consulenten in 'marktstalletjes'. Daarnaast is er op 2 december 2025 een themabijeenkomst transformatie geweest voor de gemeenteraad waarbij consulenten aanwezig waren en de Raad hebben meegenomen op inhoud middels casuïstiek.

Samenwerking in/met regio bij de Stevige Lokale Teams

7. Onderzoek of bij de ontwikkeling van het stevige lokale team (SLT):

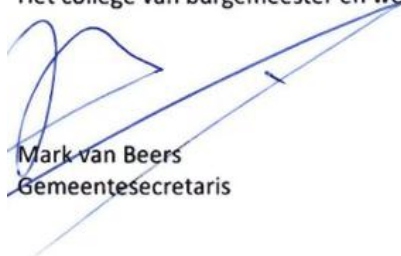
- a. meer met andere gemeenten of zelfs regionaal samengewerkt kan worden.
- b. spanning kan ontstaan tussen tijdelijke oplossingen en duurzame inzet.

De gemeente Goirle vult het vooralsnog zelf in en volgt (sub/regionale) ontwikkelingen door de medewerkers op detacheringsbasis aan trekken (flexibiliteit). De gemeente doet wat lokaal moet, en volgt daarnaast (sub)regionale ontwikkelingen. We proberen samen te werken waar het kan. Zo wordt er al (sub)regionaal samengewerkt bij o.a. echtscheidingen.

Met deze bestuurlijke reactie hopen wij u voldoende reactie op uw aanbevelingen te hebben gegeven.



Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van Goirle



Mark van Beers
Gemeentesecretaris



Mark van Stappershoef
Burgemeester

HILVARENBEEK

Aan: Rekenkamer Midden-Brabant

Datum: 29-01-2026

Geachte leden van de Rekenkamer Midden-Brabant,

Dank voor toezending van uw rapport bestuurlijke nota 'een kwalitatief onderzoek naar de werkwijze van de toegang tot jeugdhulp', aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Het college waardeert de inzet van de rekenkamer die is gepleegd om te komen tot deze nota evenals de gesprekken die zijn gevoerd. Het onderzoeksrapport van het Pon & Telos geeft een heldere en goede weergave van de dagelijkse praktijk van het werken in de toegang.

Met betrekking tot de aanbevelingen die door de RMB worden gedaan, is relevant dat de samenstelling en samenwerking van de toegang van Hilvarenbeek (het SamenZorgTeam) in de nota's niet juist staat omschreven. In de ambtelijke reactie voorafgaand aan deze bestuurlijke reactie is de RMB hierop geattendeerd. Op 15-01-2026 heeft de gemeente Hilvarenbeek een aanvullend document van de RMB ontvangen waarin de ambtelijke reactie is verwerkt. Het college bedankt de RMB voor deze correctie.

Hieronder treft u een bestuurlijke reactie en toelichting per aanbeveling:

"RMB Aanbeveling 1: Voer externe audits in bij de lokale teams met expliciete normenkaders voor normalisering en selectief gebruik. De externe auditors kunnen steekproeven uitvoeren en hun resultaten aan de lokale teams terugkoppelen, waardoor op uitvoerend niveau meer inzicht ontstaat wanneer een beroep op niet-vrij beschikbare hulp niet en wanneer deze hulp wel nodig is en effectief."

Bestuurlijke reactie: Het invoeren van externe audits heeft voor de gemeente Hilvarenbeek geen meerwaarde met betrekking tot normaliseren en selectief indiceren.

Toelichting: In de gemeente Hilvarenbeek bestaat de toegang (het SamenZorgTeam, SZT) uit zowel professionals van het voorliggend veld als consultants van de gemeente. Deze professionals werken nauw samen met elkaar. Inwoners met ondersteuningsvragen kunnen deze terecht op verschillende locaties (bij de gemeente, de huisartsen, Farent, MEE, Contour de Twern). Op deze locaties werken de professionals samen. Inwoners ontvangen passende hulp, beschikkingsvrij waar mogelijk, geïndiceerd waar nodig. Alle professionals in het SZT zijn op de hoogte van de sociale kaart. Ook met andere partners uit de sociale basis, het medisch domein en het onderwijs wordt intensief samengewerkt bijvoorbeeld met het jongerenwerk, de POH-GGZ jeugd, de GGD, intern begeleiders op scholen, de huisartsen etc. Het normaliseren is een professionele grondhouding. Het uitvoeren van externe audits hierop heeft geen meerwaarde. Zie verdere toelichting bij aanbeveling 3. Het uitvoeren van externe audits m.b.t. selectief indiceren heeft voor Hilvarenbeek ook geen meerwaarde. In Hilvarenbeek worden gezinnen wekelijks multidisciplinair besproken in het SamenZorgTeam. Het SamenZorgTeam beschikt over een procesregisseur, een adviseur mentale gezondheid en een kwaliteitsmedewerker.

Deze professionals zijn niet direct betrokken bij de gezinnen maar dragen bij aan het proces van selectief indiceren.

“RMB Aanbeveling 2: Besluit over functiescheiding binnen de (stevige) lokale teams.”

Bestuurlijke reactie: De aanbeveling wordt reeds uitgevoerd.

Toelichting: In het SamenZorgTeam werken verschillende professionals, o.a. professionals die beschikkingen afgeven (consulenten van de gemeente) als professionals die begeleiding bieden en regie voeren (O3 partners: MEE, Farent, Contour de Twern). De O3 partners leiden toe naar passende hulpverlening maar de gemeente is verantwoordelijk voor het afgeven van de beschikkingen. Ook als begeleiding van de O3 partners niet (meer) toereikend is en er specialistische zorg nodig is dan blijven deze professionals betrokken bij het gezin.

“RMB Aanbeveling 3: Bepaal of de raad wil vasthouden aan de bestuurlijke uitgangspunten die in 2021 door haar zijn geaccordeerd.”

Bestuurlijke reactie: Hilvarenbeek onderschrijft de uitgangspunten voor de inkoopstrategie (2021).

Toelichting: Normaliseren in het sociaal domein gaat veel verder dan alleen het verminderen van geïndiceerde zorg. Het is een bredere beweging die draait om het versterken van de samenleving en het bevorderen van eigen kracht, inclusie en preventie.

Normaliseren betekent dat we niet elk probleem meteen als een zorgvraag zien. Veel uitdagingen horen bij het gewone leven en kunnen worden opgelost binnen het eigen netwerk, met hulp van de gemeenschap of algemene voorzieningen. Bijvoorbeeld: een kind dat zich tijdelijk somber voelt, hoeft niet direct naar de GGZ, maar kan baat hebben bij een betrokken leerkracht, sportcoach of buurthuisactiviteit. Normaliseren stimuleert mensen om zelf regie te nemen over hun leven.

Normaliseren gaat om het versterken van vaardigheden, zelfvertrouwen en het benutten van eigen mogelijkheden. Dit vraagt om een andere houding van professionals: minder overnemen, meer ondersteunen. Een genormaliseerde aanpak zet in op het versterken van informele netwerken: familie, burens, vrijwilligers, verenigingen. Deze sociale verbanden zijn cruciaal voor welzijn en kunnen veel betekenen vóórdat professionele zorg nodig is. Door eerder en laagdrempeliger in te grijpen voorkom je dat problemen escaleren tot zorgvragen. Denk aan opvoedondersteuning, schuldenpreventie of buurtinitiatieven.

Normaliseren vraagt ook om een andere manier van praten over problemen. Niet alles hoeft een diagnose of label te krijgen. Het gaat om het erkennen van menselijke ervaringen zonder ze te medicaliseren. Het gaat om gezamenlijk in gesprek blijven over onderwerpen die vragen om een gezamenlijke weging, het durven laten zijn daar waar dit geen risico's oplevert en gezamenlijk verbeteren waar wel nodig.

Het verminderen van geïndiceerde zorg is vaak een resultaat van normaliseren, maar niet het doel op zich. Het doel is een gezondere, veerkrachtigere samenleving waarin mensen minder afhankelijk zijn van professionele hulp en op hun eigen kracht en kunnen vertrouwen.

Normaliseren vraagt maatwerk

Normaliseren betekent aansluiten bij wat voor iemand normaal is in zijn of haar leefwereld. Dat verschilt per persoon, gezin, wijk of cultuur. Een uniform werkproces kan die nuance moeilijk vangen.

Bijvoorbeeld: wat voor de ene ouder een normale opvoeduitdaging is, kan voor een ander een crisis betekenen. Een standaardprocedure doet dan geen recht aan die verschillen.

Normaliseren vraagt om nabijheid, vertrouwen en het kunnen schakelen in het moment. Professionals moeten kunnen afwijken van het protocol als dat nodig is om echt aan te sluiten bij de leefwereld van mensen. Uniforme processen kunnen dit belemmeren door te veel nadruk te leggen op regels, registraties en afvinklijstjes. Uniforme werkprocessen zijn vaak gericht op het beoordelen, indiceren en doorverwijzen. Normaliseren vraagt juist om het denken in mogelijkheden, het versterken van eigen kracht en het benutten van informele hulpbronnen.

Normaliseren vereist dat professionals vanuit vertrouwen ruimte krijgen om hun vakmanschap in te zetten. Dat betekent: kunnen afwijken, reflecteren, en samen zoeken naar passende oplossingen.

Uniforme processen kunnen die professionele ruimte beperken. Bij normaliseren werk je vaak buiten de formele zorgstructuren. Dat betekent dat je minder werkt met indicaties, trajecten en zorgproducten. Uniforme processen zijn daar juist op gebaseerd, waardoor ze niet goed passen bij deze werkwijze.

“RMB Aanbeveling 4: Bespreek regelmatig het [effect van de verleende jeugdhulp met de gemeenteraad.](#)”

[Bestuurlijke reactie: deze aanbeveling wordt reeds uitgevoerd.](#)

Toelichting: De gemeenteraden worden driemaal per jaar geïnformeerd over de prognoses jeugdhulp.

In lijn met het raadsbesluit n.a.v. de tweede fase van het Rekenkamer onderzoek wordt de gemeenteraad van Hilvarenbeek aanvullend geïnformeerd over kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. De prognoses worden aangevuld met informatie over de aantallen van de segmenten 1 t/m 5 maar ook met informatie van de O3 partners (Farent, MEE, Contour), het positief jeugdbeleid en de POH GGZ jeugd.

“RMB Aanbeveling 5: Geef jaarlijks aan de gemeenteraad een overzicht van de [ontwikkeling van de vraag naar en de feitelijk verleende jeugdhulp.](#)”

[Bestuurlijke reactie: deze aanbeveling wordt reeds uitgevoerd.](#)

Toelichting: Zie het antwoord op aanbeveling 4.

“RMB Aanbeveling 6: Organiseer jaarlijks een gesprek tussen de gemeenteraad en vertegenwoordigers van de gemeentelijke toegang en het voorliggend veld (jeugdconsulenten, gedragswetenschappers) om de praktijkwereld van de triagisten en de beleidswereld dichterbij elkaar te brengen.”

[Bestuurlijke reactie: deze aanbeveling wordt reeds uitgevoerd.](#)

Toelichting: er worden jaarlijks zowel formele als informele bijeenkomsten georganiseerd met de raadsleden van Hilvarenbeek en medewerkers van het sociale domein (zowel beleid als uitvoering).

“RMB: Aanbeveling 7: Onderzoek of bij de ontwikkeling van het stevige lokale team (SLT): meer met andere gemeenten of zelfs regionaal samengewerkt kan worden. spanning kan ontstaan tussen tijdelijke oplossingen en duurzame inzet.”

[Bestuurlijke reactie: deze aanbeveling wordt reeds uitgevoerd.](#)

Toelichting:

A. Eens met deze aanbeveling. Hilvarenbeek werkt vanuit de zienswijze “Samenwerkend Hilvarenbeek”. Daar waar mogelijk werken we (sub)regionaal samen. Op het gebied van de doorontwikkeling van het zorglandschap, de SLT's en segment 3 en 4 is er reeds een (sub)regionale samenwerking.

B. Eens met deze aanbeveling. Voorkeur gaat uit naar duurzame inzet van professionals.

Samenwerking is voor Hilvarenbeek zowel sub regionaal als regionaal erg belangrijk. Daarbij werken we zo min mogelijk met inhuur. Echter dit is niet altijd te voorkomen.

Vervolgonderzoek

“Tot slot, beoogt de RMB in de volgende en laatste fase van het onderzoek zich te richten op het overzicht van het gehele proces van de jeugdhulp, van organisatie tot verantwoording.”

Bestuurlijke reactie: een vervolgonderzoek naar de Jeugdzorg heeft geen meerwaarde.

Na de derde fase, is het meerjarig rekenkameronderzoek Jeugdhulp afgerond. Het sociale domein is de komende jaren volop in beweging. Het jeugdzorg landschap moet hervormen.

In Hilvarenbeek kiezen we voor een programmatische manier van werken aan deze hervorming. Dat betekent bouwen vanuit een duidelijke visie, lange termijn doelen en samenhangende projecten. Niet alleen gericht op Jeugd maar op alle thema's en samen met partners van het sociaal domein. Zo ontstaat een stevige basis voor samenwerking met inwoners en partners, meer grip op voortgang van resultaten en is er ruimte om te leren en bij te sturen. Op korte termijn een (vervolg) onderzoek starten naar jeugdhulp heeft daarom geen meerwaarde.

Te meer omdat er in 2026 ook nog een regionaal onderzoek gaat lopen in het kader van een motie die in 2025 is aangenomen bij de verenigde vergadering van 12 april 2025. De centrale vraagstelling van dit onderzoek betreft de kwaliteit van uitvoering en de oorzaken van financiële problemen de afgelopen jaren bij de hoog specialistische jeugdhulp in segment 1 zoals ingekocht door Regio Hart van Brabant.

Met deze bestuurlijke reactie hopen wij u voldoende reactie op uw aanbevelingen te hebben gegeven.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek

Rekenkamer in Midden-Brabant
Kees van Rietschoten
info@r-mb.nl



Datum	Verzenddatum	Zaaknummer	uw kenmerk	uw brief / registratienr
27-jan.-2026		ZK26.00090		/

Onderwerp

Bestuurlijke reactie op Rekenkamerrapport "De Toegang in Beeld" en bestuurlijke nota:
Onderzoek naar de werkwijze van de toegang tot jeugdhulp.

Geachte (leden van de) Rekenkamer Midden-Brabant,

Hartelijk dank voor de toezending van uw rapportage. Wij waarderen het dat u dit onderzoek heeft uitgevoerd en stellen het op prijs dat wij de gelegenheid krijgen om bestuurlijk te reageren.

Het onderzoeksrapport van Het PON & Telos geeft een uitgebreide weergave van de uitvoeringspraktijk. Wij waarderen de inzet die door u is gepleegd, alsook de betrokkenheid en de mogelijkheid die onze medewerkers is geboden, om middels gesprekvoering een bijdrage te kunnen leveren.

In relatie tot de door u geformuleerde aanbevelingen is het relevant om te vermelden, dat in het rapport niet alles juist staat omschreven voor de gemeente Loon op Zand, bijvoorbeeld over de term 'Dorpsteam' als het gaat om het voorliggend veld. In het ambtelijk wederhoor, d.d. 2 december 2025, is dit reeds aan u teruggekoppeld. Daarbij hebben wij vermeld dat er gaandeweg het meerjarig onderzoek inmiddels ook stappen zijn ondernomen in de gemeente Loon op Zand, doordat dit onderzoek ons bewust actiever heeft doen nadenken, wat maakt dat de situatie op het moment van schrijven anders is dan omschreven in het onderzoeksrapport. Een voorbeeld hiervan is het Sterk Lokaal Team (hierna SLT) dat in oprichting is. Ons team aan inwonersondersteuners en maatschappelijk activeringscoaches zullen wij in 2026 verder uitbreiden. Er wordt in beginsel geworven voor inwonersondersteuners, om meer te kunnen inzetten op diverse expertises als jeugd of geldzaken. Inwonersondersteuners worden geschoold in systemisch werken en ondersteunen onze inwoners van 0 tot 100 jaar. De maatschappelijk activeringscoaches zijn meer actief in de wijk, sluiten aan bij wijkteamoverleg en hebben een intensieve samenwerking met de daartoe aangewezen partijen voor sociale zaken en sociale werkgelegenheid.



Maatschappelijke activering wordt ingezet voor inwoners die een dusdanige zorgbehoefte hebben, waardoor zij de regie op het eigen leven zijn verloren, of langdurig bijstandsgerechtigde zijn. Het SLT staat in nauw contact met de indicatievrije dagbestedingsvoorzieningen, waarbij zij inwoners stimuleren om hen terug te begeleiden naar maatschappelijke activiteiten. Aan het SLT is een gedragswetenschapper verbonden, zodat er casuïstiekbespreking kan plaatsvinden. Wat wij in 2026 tevens verder zullen uitrollen is de werkwijze van de toegang in samenwerking met het Zorgloket en het wijkteam, het optimaliseren van werkprocessen en het herinrichten van onze zorgadministratie.

Wij geven onze bestuurlijke reactie graag per aanbeveling. Deze treft u hieronder.

Aanbeveling 1: "Voer externe audits in bij de lokale teams met expliciete normenkaders voor normalisering en selectief gebruik. De externe auditors kunnen steekproeven uitvoeren en hun resultaten aan de lokale teams terugkoppelen, waardoor op uitvoerend niveau meer inzicht ontstaat wanneer een beroep op niet-vrij beschikbare hulp niet en wanneer deze hulp wel nodig is en effectief."

Het invoeren van externe audits heeft voor de gemeente Loon op Zand geen meerwaarde met betrekking tot normaliseren en selectief indiceren. De jeugdconsulenten binnen onze toegang kunnen voldoende selectief indiceren, doordat interne werkprocessen voortdurend worden aangescherpt, er gewerkt wordt met diverse afwegingskaders als instrument, er bijscholing plaatsvindt en er tot slot goed zicht is op de sociale kaart. Er is sprake van een constructieve samenwerking met alle partners uit het voorliggend veld door structureel accounthouderoverleg. Dat biedt alternatieven in de vorm van indicatievrije, beschikbare hulp. De jeugdconsulenten binnen de toegang passen bij hun onderzoek het vierogen principe toe, dat volgens ons volstaat. Tijdens het keukentafelgesprek en ook in de gesprekken daarna komt normalisering eigenlijk al terug. Op basis daarvan wordt de hulpvraag en worden de ondersteuningsbehoeften vastgesteld. Wij zetten in deze gesprekken zoveel mogelijk technieken in om te komen tot de eigen kracht van onze inwoners en om aan hen het inzicht mee te geven, dat uitdagingen bij het leven horen en bij de ontwikkelingsfasen van kinderen en jeugdigen. Alle inwoners komen op een bepaald moment in het leven voor een uitdaging te staan. Wij denken niet dat één normenkader van toepassing is op iedere inwoner of iedere gezinssituatie. Dit stellen wij zo passend mogelijk en op maat vast.

Wij nemen de aanbeveling wel over ten gunste van afspraken met het medisch domein en om deze aan te scherpen. Dit kan helpen het reguliere toegangsproces voor hen te verduidelijken, het aanbod in het voorliggend veld en alternatieven voor geïndiceerde zorg toe te lichten en de samenwerking met het SLT te verbeteren. Wat wij ons kunnen voorstellen, zoals u zult teruglezen als reactie op aanbeveling 7, is dat het ontwikkelen van een leerhuis in de regio een mooie manier kan zijn om van en met elkaar te leren en om gedachten uit te wisselen op bijvoorbeeld het thema normalisering.

Aanbeveling 2: "Besluit over functiescheiding binnen de (stevige) lokale teams."

Deze aanbeveling is reeds doorgevoerd binnen de gemeente Loon op Zand. Wij hebben dit zo vormgegeven dat de jeugdconsulenten gemandateerd zijn om een beschikking af te geven, waarnaast er medewerkers in dienst zijn van de gemeente Loon op Zand die vanuit het SLT regie voeren en ondersteuning en coaching bieden. Ook wanneer er een partner uit het voorliggend veld wordt aangehaakt, of wanneer toeleiding naar geïndiceerde zorg plaatsvindt omdat bijvoorbeeld hoog specialistische zorg passend lijkt, blijft de medewerker uit het SLT aanspreekpunt voor de inwoner en loopt hij of zij samen mee op. De jeugdconsulent kan dan opnieuw worden benaderd om te indiceren en te beschikken.

Aanbeveling 3: "Bepaal of de raad wil vasthouden aan de bestuurlijke uitgangspunten die in 2021 door haar zijn geaccordeerd."

De gemeente Loon op Zand onderschrijft de definities van de uitgangspunten. Normaliseren omvat volgens ons wel meer. Het omvat het inzetten op eigen kracht en eigen regie en de moeilijker momenten niet problematiseren, maar normaliseren. Externaliserend of internaliserend gedrag onder jeugdigen in combinatie met de pubertijd fase kan uitdagingen met zich meebrengen voor ouder(s)/verzorger(s). Dat wil niet direct zeggen dat dit gedrag als probleem bestempeld moet worden en dat daarvoor professionele hulp nodig is. Belangrijker is de eigen kracht en regie van deze ouder(s)/verzorger(s) en daarop inzetten. Om daartoe te komen wil je als lokale gemeente inzetten op een sterke sociale basis met een sterke gemeenschap. De betekenis ervan gaat verder dan afname van geïndiceerde zorg alleen. Het gaat over het versterken van de samenleving, over het bespreekbaar maken van thema's en onderwerpen die zich in de wijken afspelen en over inclusie en preventie. Door hier op laagdrempelige wijze meer aandacht aan te geven kan escalatie in te toekomst worden voorkomen. Daarbij is normaliseren haast niet naar een werkproces, een werkinstructie of kader te vertalen. Wat je hoopt te bereiken is dat je als lokale gemeente kan bouwen aan een sterke gemeenschap door het benutten van de eigen mogelijkheden van inwoners, daar eventueel vaardigheden voor te vergroten en in te zetten op het zelfvertrouwen. Dat kan in de eerste plaats heel goed door het inzetten van het informele netwerk bij overvraging in de opvoeding en door oog te hebben voor bestaanszekerheid, te denken aan schuldenpreventie. Bij iedere vraag die wij lokaal krijgen wordt een contextgerichte, systeemgerichte benadering toegepast in plaats van dat bijvoorbeeld een opvoedvraag voor het kind of de jeugdige wordt behandeld zónder het in de context te plaatsen. Daarmee zou de vraag namelijk als een individuele maatwerkvoorziening kunnen worden opgepakt. Normaliseren vraagt dus om maatwerk en om de 'vraag' en niet het 'probleem' in de context te zien. Het belangrijkste daarbij is om als eerste zicht te hebben op de stressoren van het gehele gezinssysteem.

Aanbeveling 4: "Bespreek geregeld het effect van de verleende jeugdhulp met de gemeenteraad."

De gemeenteraad wordt driemaal per jaar geïnformeerd ten tijde van de prognoses jeugdhulp die door de regio Hart van Brabant worden gedeeld. Wij vullen deze prognose aan met lokale aantallen en ontwikkelingen op de segmenten 1 tot en met 5, zodat voor de gemeenteraad het aandeel voor Loon op Zand bekend is. Hiernaast wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de doorontwikkeling van een toekomstbestendig jeugdzorglandschap en de doorontwikkeling van de inkoopcontracten met zorgaanbieders. Middels kwartaalrapportages krijgt de gemeenteraad hierbij een beeld van het hoog specialistische segment.

Aanbeveling 5: "Geef jaarlijks aan de gemeenteraad een overzicht van de ontwikkeling van de vraag naar en de feitelijk verleende jeugdhulp."

Wij zijn voornemens om, in lijn met ons nieuwe beleidskader dat eind 2025 door de gemeenteraad is vastgesteld, jaarlijks themasessies te organiseren. Deze sessies zullen weer in lijn zijn met het uitvoeringsprogramma van dit beleidskader, waaruit wij thema's als jeugdhulp zullen belichten. Wij nemen deze aanbeveling dan ook over.

Aanbeveling 6: "Organiseer jaarlijks een gesprek tussen de gemeenteraad en vertegenwoordigers van de gemeentelijke toegang en het voorliggend veld (jeugdconsulenten, gedragswetenschappers) om de praktijkwereld van de triagisten en de beleidswereld dichter bij elkaar te brengen."

Zie de toelichting bij aanbeveling 5. De themasessies zijn ervoor bedoeld om uitvoering en beleid samen te brengen en op een informele wijze de gemeenteraad mee te nemen in de lokale stand van zaken, ontwikkelingen en beoogde doelstellingen.

Aanbeveling 7: " Onderzoek of bij de ontwikkeling van het stevige lokale team (SLT):

a. meer met andere gemeenten of zelfs regionaal samengewerkt kan worden.

b. spanning kan ontstaan tussen tijdelijke oplossingen en duurzame inzet."

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling en hebben dit regionaal al vormgegeven.

- a. Er ligt een 'regionaal plan van aanpak SLT's' waarin thema's en basistaken worden omschreven en waarin bijvoorbeeld ook het leerhuis terug naar voren komt. Op het gebied van de regionale doorontwikkeling van het toekomstbestendig jeugdzorglandschap wordt er ook van en met elkaar geleerd en worden ontwikkelingen integraal en in samenhang bekeken.
- b. Binnen de gemeente Loon op Zand streven wij zo veel als mogelijk naar een duurzame inzet met behulp van vaste medewerkers in dienst en zo min mogelijk naar inhuurkrachten.

Vervolgonderzoek

Het onderzoek van de RMB naar de toegangen is na deze derde fase afgerond. Dit heeft geresulteerd in concrete aanbevelingen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren. In een volgende fase van het onderzoek beoogt de RMB meer vanuit kwantitatief oogpunt een overzicht te geven van het gehele proces van de jeugdhulp binnen de gemeenten, van organisatie tot verantwoording aan de gemeente. De nadruk zal dan liggen op monitoring en verantwoording. Bij monitoring gaat het bijvoorbeeld om de vraag hoe de gemeente omgaat met de (kwantitatieve en kwalitatieve) gegevens over de jeugdhulp. Verantwoording betreft bijvoorbeeld de kwaliteit van de rapportages over jeugdhulp die het college naar de raad stuurt. De precieze vorm van dit onderzoek en de periode waarin het uitgevoerd zal worden is nog onzeker.

Bestuurlijke reactie: Het sociaal domein is volop in ontwikkeling en in beweging. De hervormingsagenda jeugd loopt nog tot 2028. Dat betekent dat het jeugdzorglandschap zich ook de komende jaren nog zal gaan hervormen. Lokale gemeenten zijn hard aan het werk om de eigen SLT's te organiseren. Dit vraagt om lange termijn doelen en een periode van transformatie.

De gemeente Loon op Zand richt zich daarbij niet alleen op jeugd, maar maakt een ontwikkeling door die over het domein heengaat. Samen met externe partners, samen met de Wmo en samen met financiën. Wij zijn er voor al onze inwoners en richten ons SLT daarop in. Om op korte termijn een vervolgonderzoek te starten heeft naar ons idee daarom geen meerwaarde. Dit onderzoek heeft laten zien dat er tussentijds stappen in de juiste richting zijn genomen. Te meer omdat er in 2026 ook een regionaal onderzoek zal starten op basis van een motie die in 2025 is aangenomen door de Verenigde Vergadering. De onderzoeksvraag betreft hier de kwaliteit van uitvoering en de oorzaken van financiële problemen die zich de afgelopen jaren in het hoog specialistische segment (segment 1, zoals ingekocht door de regio Hart van Brabant) hebben afgespeeld.

Met deze bestuurlijke reactie vertrouwen wij erop dat wij u voldoende toelichting hebben gegeven. Wij willen u nogmaals hartelijk danken voor de ruimte die is geboden en die dialoog die wij hebben gevoerd. Dit draagt bij aan wederzijds begrip en versterkt de bruikbaarheid van de aanbevelingen.

Hoogachtend,

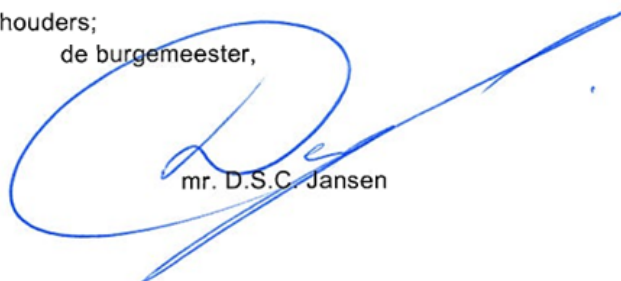
Het college van burgemeester en wethouders;

de secretaris,



drs. C.A. de Haas, MBA

de burgemeester,



mr. D.S.C. Jansen

12 NAWOORD REKENKAMER

Het rapport 'Normaal en selectief? Een kwalitatief onderzoek naar de toegang tot jeugdhulp', werd in januari 2026 aangeboden aan de colleges van Dongen, Goirle, Hilvarenbeek en Loon op Zand voor bestuurlijke reactie. Dit document bevat het nawoord van de Rekenkamer Midden-Brabant (RMB) bij die reacties. De RMB geeft hieronder eerst aan bij welke aanbevelingen de bestuurlijke reacties overeenkomen, waarna we de verschillen in de reacties belichten.

Daarna bekijken we welke aanbevelingen de RMB aan de raad wil doorgeven. Het gaat hier om de aanbevelingen die betrekking hebben op de werkwijze van de toegang en het voorliggend veld. Deze aanbevelingen vloeiden rechtstreeks voort uit het onderzoek waarover in het onderzoek verslag wordt gedaan. De aanbevelingen 4 en 5 waren echter 'bijvangst' van het onderzoek en krijgen daarom een aparte behandeling. Deze aanbevelingen gaan over de informatie die de raad ontvangt over de kwaliteit van de jeugdhulp (aanbeveling 4 uit de bestuurlijke nota) en de ontwikkeling van de hoeveelheid doorverwijzingen (aanbeveling 5).

Overeenkomsten

De vier gemeenten vertonen opvallende overeenkomsten in hun benadering:

- Opgaven sociaal domein tot 2028: de gemeenten staan in de komende jaren voor grote opgaven in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd. Zoals Loon op Zand aangeeft: 'Het sociaal domein is volop in ontwikkeling en in beweging. De hervormingsagenda jeugd loopt nog tot 2028. Dat betekent dat het jeugdzorglandschap zich ook de komende jaren nog gaat hervormen.'
- Functiescheiding: Alle gemeenten hebben functiescheiding geïmplementeerd tussen professionals die beoordelen en professionals die hulp verlenen. Dit wijst op een gedeeld inzicht in het belang van gescheiden rollen.
- Subregionale samenwerking: Alle gemeenten werken subregionaal samen of geven hier de voorkeur aan. De Regio Hart van Brabant vormt de logische samenwerkingscontext.
- Duurzame inzet: Alle gemeenten prefereren vaste dienstverbanden boven externe inhuur, wat duidt op het besef van het belang van continuïteit.

Verschillen

De belangrijkste verschillen betreffen:

- Externe audits: Dongen overweegt externe audits, Goirle kiest voor interne kwaliteitscontrole via het 4-ogen principe, en Hilvarenbeek en Loon op Zand wijzen externe audits expliciet af vanwege het multidisciplinaire karakter van hun teams.
- Normalisering: Dongen en Hilvarenbeek staan achter het concept maar benadrukken de noodzaak van maatwerk. Goirle adviseert de raad niet vast te houden aan de terminologie uit 2021 en kiest voor andere begrippen in de Verordening Jeugdhulp. Loon op Zand onderschrijft de uitgangspunten maar definieert normaliseren breed als het versterken van de samenleving.

Welke aanbevelingen over de werkwijze leggen we aan de gemeenteraden voor?

De bestuurlijke reacties van de colleges van B&W geven de RMB aanleiding om de aanbevelingen gedeeltelijk ter bevestiging en gedeeltelijk ter besluitvorming aan de gemeenteraden voor te leggen.

Aanbevelingen ter bevestiging

Voor de aanbevelingen 2, 6 en 7 heeft de RMB de volgende aanpak voor ogen: De RMB stelt voor dat de gemeenteraden van deze aanbevelingen bevestigen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de ontwikkeling van Stevige Lokale Teams (SLT). Alle vier gemeenten geven aan deze aanbevelingen al uit te voeren:

- Aanbeveling 2 (functiescheiding): Alle gemeenten hebben functiescheiding geïmplementeerd.
- Aanbeveling 6 (jaarlijks gesprek): Alle gemeenten organiseren al bijeenkomsten tussen raad en uitvoering.
- Aanbeveling 7 (samenwerking SLT): Alle gemeenten werken al (sub)regionaal samen en borgen een duurzame inzet van professionals.

Door deze aanbevelingen te bevestigen, geven de raden in navolging van hun colleges aan het belang van deze aanbevelingen te onderkennen.

Aanbevelingen ter besluitvorming

Aanbeveling 1: Externe audits

De gemeenteraden kunnen besluiten om hun college opdracht te geven externe audits in te voeren bij de lokale teams, of kunnen instemmen met de keuze van hun college om dit niet te doen. De gemeenten hebben verschillende visies op de meerwaarde van externe audits:

Dongen overweegt externe audits in de doorontwikkeling van het SLT en pleit ervoor dat ook externe audits bij jeugdhulpaanbieders plaatsvinden.

Goirle, Hilvarenbeek en Loon op Zand zien geen meerwaarde in externe audits omdat zij werken met interne kwaliteitscontrole via het 4-ogen principe, multidisciplinaire teams en structureel accountoverleg.

De RMB beveelt aan dat elke gemeenteraad hierover een standpunt inneemt, rekening houdend met de lokale context en de gekozen organisatievorm van de toegang tot jeugdhulp.

Aanbeveling 3: Normalisering

De gemeenteraden in de regio Hart van Brabant hebben in 2021 de begrippen normalisering en selectiviteit als bestuurlijke uitgangspunten voor de uitvoering van de jeugdhulp vastgesteld. Deze uitgangspunten zouden moeten leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de jeugdhulp, terwijl ze ook zouden bijdragen aan de financiële beheersbaarheid. De bestuurlijke reacties laten zien dat er verschillende opvattingen bestaan over de bruikbaarheid van deze begrippen:

Dongen en Hilvarenbeek staan achter het concept, maar benadrukken dat het onmogelijk is om normalisering te vangen in een afgebakende definitie. Normalisering vraagt om maatwerk en hangt af van de context van het gezin.

Goirle adviseert de raad niet vast te houden aan de terminologie uit 2021 en heeft de Verordening Jeugdhulp aangepast met andere begrippen.

Loon op Zand onderschrijft de uitgangspunten maar geeft een brede invulling aan normaliseren als het versterken van de gehele samenleving.

De RMB constateert dat alle colleges onderschrijven dat niet elk probleem meteen als een zorgvraag moet worden gezien en dat veel uitdagingen kunnen worden opgelost binnen het eigen netwerk of met algemene voorzieningen. Dit principe blijft van belang, ongeacht de terminologie die wordt gebruikt.

De RMB beveelt aan dat de gemeenteraden zich uitspreken over de vraag of zij willen vasthouden aan de bestuurlijke uitgangspunten uit 2021, of dat zij – in lijn met het advies van het college – kiezen voor een andere formulering of andere begrippen die hetzelfde principe uitdragen: het bevorderen van eigen kracht en het benutten van algemene voorzieningen alvorens een beroep te doen op niet-vrij toegankelijke jeugdhulp.

Aanbevelingen 4 en 5: krijgt de raad de relevante informatie?

Aanbevelingen 4 en 5 handelden over de informatievoorziening aan de raad en gaan feitelijk niet over de werkwijze van de toegang, waar het onderzoek over ging.

Aanbeveling 4 vloeit voort uit de constatering in het RMB-onderzoek dat de effectiviteit van de jeugdhulp in de RMB-gemeenten een blinde vlek vormt. Dit was voor de RMB het motief om uw college van B&W het advies te geven regelmatig het effect van de verleende jeugdhulp met uw raad te bespreken. Uit de bestuurlijke reacties op deze aanbeveling hebt u kunnen opmaken dat drie colleges van B&W meedelen deze aanbeveling al op te volgen (namelijk Goirle, Hilvarenbeek en Loon op Zand). B&W van Dongen echter bevestigt het beeld dat zowel landelijk als lokaal inzicht in de effectiviteit van behandelingen in de jeugdhulp structureel ontbreekt.

Aanbeveling 5 was gemotiveerd door de constatering dat uit het RMB-onderzoek over de werkwijze van de toegang blijkt dat jeugdconsulenten zowel normalisering als selectiviteit hanteren als uitgangspunt in hun werk. Het effect op het aantal indicaties en de zwaarte van de indicaties voor niet-vrij beschikbare specialistische hulp is echter onduidelijk.

Uw colleges van B&W spreken alle uit dat aanbeveling 5 al wordt uitgevoerd. De RMB is hier uiteraard content over, maar het is de RMB niet helemaal duidelijk hoe uw college u informeert over de mate waarin normalisering en selectiviteit doorwerken bij de verwijzingen naar jeugdhulp.

Het huidige onderzoek over de werkwijze van de toegang had niet tot doel data te verzamelen die een licht zouden kunnen werpen op de vraagstukken die in de aanbevelingen 4 en 5 worden aangekaart. De RMB geeft er daarom de voorkeur aan om de evaluatie van aanbevelingen 4 en 5 door te schuiven naar het vervolgonderzoek in fase 4.

Het staat uw raad uiteraard vrij te vragen op welke wijze uw college de aanbevelingen 4 en 5 geïnterpreteerd hebben. Dan zou u met name het volgende in het oog kunnen houden:

- Ten eerste ontbreekt op dit moment op landelijk, regionaal en lokaal niveau adequate data over de effectiviteit van jeugdhulptrajecten. Zoals Dongen opmerkt: 'Er wordt onvoldoende data verzameld op basis waarvan een beeld gevormd kan worden over de effectiviteit van jeugdhulptrajecten.'
- Ten tweede erkent het Rijk in zowel de Hervormingsagenda Jeugd (2023) als in de Voortgangsbrief Jeugd (2026) dat niet bekend is welke behandelingen wel en niet werken. Er wordt gewerkt aan een 'niet-doen' lijst van behandelingen die niet meer als jeugdhulp mogen worden ingezet, maar deze lijst is nog niet beschikbaar.

In het fase-4 vervolgonderzoek zal de RMB zich richten op monitoring en verantwoording van de verleende jeugdhulp. Daarbij zullen twee zaken nader belicht worden:

- hoe monitoren gemeenten de effectiviteit van verleende jeugdhulp
- de wijze waarop de gemeenten monitoren hoe vaak gevraagde jeugdhulp tot een doorverwijzing naar specialistische jeugdhulp leidt en daarbinnen hoe de verdeling over veelvoorkomende en hoog-specialistische hulp zich ontwikkelt.

Tevens is bij de genoemde zaken de vraag op welke wijze de colleges hierover verantwoording afleggen aan de gemeenteraden.

Slot

De Rekenkamer Midden-Brabant waardeert de inzet van de colleges om te komen tot deze bestuurlijke reacties en de bereidheid van de ambtelijke organisaties om met de RMB in gesprek te gaan. De reacties laten zien dat de gemeenten hard werken aan de doorontwikkeling van de toegang tot jeugdhulp en dat er op veel terreinen goede stappen zijn gezet.

Tegelijkertijd constateert de RMB dat er nog ruimte is voor verbetering, met name op het gebied van monitoring en evaluatie van de kwaliteit en effectiviteit van jeugdhulp. Het vervolgonderzoek in fase 4 zal zich hierop richten en zal naar verwachting in 2027 van start gaan.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: Uitgangspunten voor de inkoopstrategie, regio Hart van Brabant (Zie deze [link](#), gedateerd 27 Oktober 2020)

1. Naar een meer **gesloten financiering**. We kiezen voor een inkoopvorm waarbij we de kosten beter kunnen beheersen, met een minder grote financiële prikkel voor aanbieders. Beheersing van de kosten, inzicht in productie, kwaliteit en resultaat zijn hierbij belangrijk. Een taakgerichte inkoop draagt bij aan de genoemde uitgangspunten. Niet voor alle segmenten is een taakgerichte inkoop geschikt of realiseerbaar. Een (beperkt) deel van de ondersteuning zal daarom via een andere systematiek worden ingekocht.

2. **Normaliseren**. We willen iedere inwoner de mogelijkheid geven om mee te doen. We willen dat meer doen met algemene of collectieve voorzieningen. Als dat niet voldoende is zetten we individueel maatwerk in. Niet meer dan nodig en ook niet langer dan nodig. We kijken daarbij kritischer naar het hulpaanbod. We zetten in op bewezen effectieve methoden die passen binnen het wettelijk kader.

3. **Verbeterde lokale samenhang**. Doordat we veel aanbieders gecontracteerd hebben is het overzicht verdwenen en zijn verbindingen vervaagd. We willen een herkenbaar aantal aanbieders per gebied (wijk, dorp) of per doelgroep. We contracteren aanbieders die zich committeren aan de lokale opgaven en de verbinding zoeken met het voorliggende aanbod. De gecontracteerde aanbieders moeten dus bijdragen aan de couleur locale. Niet alle onderdelen lenen zich hiervoor. Denk b.v. aan hoog specialistische en intramurale Jeugdhulp.

4. **Werk** (ook participatie en opleiding) is de beste zorg. Werk biedt sociale contacten, betekenis en geeft een betere financiële basis. Werk vermindert de vraag naar hulp. We streven naar een integrale benadering van het sociaal domein. Daarom willen we mogelijk maken dat participatie en de onderdelen in de Wmo die te maken hebben met werk en dagbesteding in samenhang kunnen worden ingekocht. We willen hier met de nieuwe inkoop de voorwaarden voor realiseren. Daarnaast kunnen we de samenhang tussen zorg- en participatie-aanbod ook op andere manieren versterken, bijvoorbeeld: - eenduidige/ meer samenhang bij indicatiestelling en diagnostiek - flexibele en (direct) toegankelijke dienstverlening van zorg en participatie voor elkaars klanten zodat een combi aanpak zorg-participatie op maat mogelijk is - gelijke uitgangspunten opnemen in afspraken met alle aanbieders in het sociaal domein (bijvoorbeeld omarmen uitgewerkte leidende principes, geen cliënten doorsturen zonder warme overdracht) - gezamenlijk gebruik van infrastructuur, plekken, expertise/ personeel

5. **Eenvoudiger en selectiever systeem**. Door indicatiestelling hebben we een drempel opgeworpen voor inwoners. Door bij melding direct het goede gesprek aan te gaan en sneller praktische hulp te verlenen zijn we klantvriendelijker en kunnen we selectiever zijn in wat we aanbieden. Veel hulpvragen raken aan bestaanszekerheid en snelle hulp op deze terreinen helpt om zorgkosten te verminderen. We willen dus meer en laagdrempeliger hulp bieden vóór een eventuele indicatie c.q. beschikking.

6. **Misbruik voorkomen**. In de nieuwe contractering selecteren we aanbieders strenger en maken we scherpere afspraken (kwantitatief en kwalitatief) waarop we beter kunnen handhaven.

Daarbij kun je denken aan opleidingseisen, kwaliteit van interventies en normen over winst, personeelsratio's, het volgen van de CAO, voldoen aan de Wet normering topinkomens en financiële constructies. Daarbij handhaven we door contractmanagement en toezicht.

BIJLAGE 2: Budgettaire overschrijdingen bij Crossroads (2024)

Tijdens de uitvoering van dit fase3-onderzoek bleek dat voor de hoog-specialistische hulp de bestuurlijke uitgangspunten niet gerealiseerd gingen worden, omdat met name de behandelingen langer duurden dan voorheen. Deze vorm van jeugdhulp wordt uitgevoerd door het samenwerkingsverband Crossroads. Crossroads is een samenwerkingsverband tussen vier zorgaanbieders, namelijk Amarant, GGz Breburg, Sterk Huis en de Viersprong. Daarnaast heeft Crossroads nog diverse onderaannemers ingeschakeld.

De RMB heeft in oktober 2024 over deze kwestie een rekenkamerbrief aan gemeenteraad van Goirle gestuurd en deze toegelicht op 7 november 2024 (zie RMB-website). De RMB heeft ook een toelichting gegeven op een informatieavond van de gemeenteraad van Dongen op 2 december 2024.

In onderstaand kader wordt kort weergegeven welke opdrachten Crossroads had meegekregen in de contracten die met de Regio Hart van Brabant waren afgesloten. Een aantal van die opdrachten heeft Crossroads niet kunnen opvolgen, met als gevolg een de aanzienlijke overschrijding van het budget. Voor een analyse van de oorzaken van deze overschrijding verwijzen wij naar de RMB-brief over deze kwestie.

De kwestie Crossroads:

Het contract met Crossroads bevatte de opdracht om ontwikkelopgaven te volbrengen en transformatiedoelen te realiseren. Wat de transformatie betreft zou er sprake moeten zijn van een 'beweging naar nul', dat wil zeggen dat er zo min mogelijk uithuisplaatsingen van jeugdigen mochten plaatsvinden. Bovendien moest de hulp passend zijn, waarbij 'uitingen van ineffectieve en inefficiënte jeugdhulp' gereduceerd moesten worden.

Een belangrijke ontwikkelopgave betrof het nader vormgeven van 'normalisering' waarbij het 'vergroten van zelfredzaamheid' en 'versterking van het netwerk' de grootste aandacht verdienden.

Crossroads ontvangt een vast budget per jaar en heeft daarbij contractueel de verplichting in de loop van vier jaar tot een besparing van tenminste 10 procent te komen. Die taakstelling is in de afgelopen jaren echter niet gerealiseerd. Taakgerichte bekostiging had tot een realisering van deze gewenste uitgangspunten moeten leiden. Het idee van taakgerichte bekostiging is immers dat de aanbieder voor een vooraf afgesproken totaalbudget een goed gedefinieerde taak uitvoert voor een bepaalde populatie. Daarbij krijgt de aanbieder de vrije hand om de taak uit te voeren. Dit zou de aanbieder kunnen prikkelen tot meer selectieve keuzes en daarmee tot kostenbeheersing. Dat zou ervoor moeten zorgen dat jongeren die écht hoog-specialistische hulp nodig hebben, niet langer op een wachtlijst geplaatst hoeven te worden.

Aan de beschreven opdrachten aan de hoog-specialistische zorg lijkt maar zeer gedeeltelijk voldaan te zijn. Zo leek er niet gestuurd te worden op het voorkomen van ineffectieve en inefficiënte behandelingen.

Binnen de regio Hart van Brabant is de 'kwestie Crossroads' geplaatst op de agenda van de Verenigde Vergadering (VV) op 25 januari 2025 (en later vervolgd op 21 april 2025). Het algemeen bestuur van de regio Hart van Brabant heeft toegelicht welke verbetermaatregelen zijn getroffen om herhaling te voorkomen.

De VV heeft negen moties ingediend, waaronder een verzoek aan het algemeen bestuur van de regio Hart van Brabant om onderzoek te doen naar de kwestie Crossroads, en

wel in samenspraak met de rekenkamers van de 11 aangesloten gemeenten, waarbij werd gesteund op het rapport van de RMB over Fase 2. Deze motie is aangenomen op 21 april 2025.

BIJLAGE 3: Aanbevelingen RMB in fase2-rapport (2023)

7.2 Aanbevelingen

De RMB stelt de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraden voor:

1. Benut het handelingsperspectief van de gemeenteraden door:
 - a. B&W te vragen of de gemeentelijke **Toegang** klaar is voor de jeugdhulp, zoals zou moeten blijken uit voldoende personele bezetting, vereiste deskundigheid en sturing van de toegang. Vraag ook een kwantitatieve en kwalitatieve onderbouwing van de gereedheid van de Toegang.
 - b. B&W te vragen om een periodieke update – bijvoorbeeld tweemaal per jaar – over kwantitatieve en kwalitatieve gegevens van het aantal verwijzingen door de gemeentelijke **Toegang**: hoeveel vragen om hulp, hoeveel verwijzing naar het eigen sociaal verband, hoeveel naar het voorliggend veld, hoeveel naar S1, hoeveel naar S4. Vraag bij elk van deze categorieën om een schatting van de gemiddelde behandelduur. Hierbij past een bestuurlijke duiding van de verkregen informatie.
2. Benut het handelingsperspectief van de gemeenteraden door:

B&W te vragen om een periodieke update van het **contractmanagement** door regio HvB met de ‘eigen’ zorgaanbieders. Hierbij dient informatie gegeven te worden over de voortgang bij de diverse ontwikkel- en transformatieopgaven in de beoogde samenwerking met de zorgaanbieders, zoals aangekondigd in de contracten en opdracht-omschrijvingen.
3. Vraag als gemeenteraad aan B&W om zo snel mogelijk een visie op normalisering voor te stellen aan de raad.

BIJLAGE 4 Het PON & Telos-rapport (2025, separaat bijgevoegd)