



Zienswijze op de (budgettaire) problemen bij Crossroads

Opgesteld door de Rekenkamer in Midden-Brabant (RMB)

1 November 2024

Voorwoord

De Rekenkamer in Midden-Brabant (RMB) doet ten behoeve van onze vier gemeenteraden in Dongen, Goirle, Hilvarenbeek en Loon op Zand onderzoek. Dit onderzoek dient om de raden te helpen in hun kaderstellende en controlerende taken. Een onderzoek dat al meerdere jaren loopt, en destijds op verzoek van de raden is gestart, gaat over de jeugdhulp in de regio Hart van Brabant (HvB). De gemeenten zijn volgens de Jeugdwet verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdhulp. Daarnaast echter is wetgeving op komst die de gemeenten verplicht samen te werken in regionaal verband.

Onze gemeenten hebben ervoor gekozen om met zeven andere gemeenten samen te werken in de gemeenschappelijke regeling van de regio HvB. HvB heeft op basis van door de raden in 2021 goedgekeurde bestuurlijke uitgangspunten contracten opgesteld en afgesloten met zorgaanbieders. Volgens die uitgangspunten was de opdracht dat de hulp selectiever zou worden toegekend, zodat vooral jongeren zouden worden geholpen die het echt nodig hebben en de kosten beter beheersbaar worden.

Over deze contracten heeft de RMB in juni 2023 een kritisch rapport uitgebracht. De RMB signaleerde, naast kansen, tekortkomingen en risico's. Nu blijkt dat met name voor de hoog-specialistische hulp de uitgangspunten niet gerealiseerd gaan worden. Deze jeugdhulp wordt uitgevoerd door Crossroads. Crossroads is een samenwerkingsverband tussen vier zorgaanbieders, namelijk Amarant, GGz Breburg, Sterk Huis en de Viersprong. Daarnaast zijn er nog een viertal onderaannemers ingeschakeld.

In september 2024 werd via de lokale pers melding gemaakt van aanzienlijke budgettaire problemen bij Crossroads. Het lijkt erop dat er geen selectieve indicatie heeft plaatsgevonden. In ieder geval is er tot dusverre geen sprake geweest van kostenbeheersing, maar van een kostenexplosie van 25 procent in nog geen twee jaar tijd.

In deze brief geeft de RMB zijn zienswijze op de ontwikkelingen bij Crossroads. De RMB probeert met name na te gaan of de problemen bij Crossroads te verklaren zijn uit de risico's die de RMB eerder heeft signaleerd. Daarbij maakt de RMB ook gebruik van de analyse die een Taskforce heeft opgesteld. Deze Taskforce is in mei 2024 ingericht en was samengesteld uit vertegenwoordigers van de regio HvB en Crossroads. De RMB heeft zelf geen aanvullend onderzoek gedaan.

Hieronder volgt een tekstkader met een korte samenvatting van deze rekenkamerbrief. Voor de raadsleden met een tekort aan tijd kan dit voldoende zijn om de discussie over de problemen rond hoog-specialistische zorg te kunnen volgen. Voor een verdere verdieping van het inzicht in de problematiek is het raadzaam de rekenkamerbrief te lezen die na de samenvatting volgt.

IN HET KORT

In 2021 hebben de raden de bestuurlijke uitgangspunten voor jeugdhulp goedgekeurd met als doelen kostenbeheersing door gerichte indicaties, betere hulp voor jongeren die het écht nodig hebben, en een focus op oplossingen in het 'normale' leven voor lichte problemen. Crossroads krijgt volgens het door HvB opgestelde contract jaarlijks €53,6 miljoen om hoog-specialistische jeugdhulp te bieden aan 1.600 jongeren en om te voldoen aan de bestuurlijke uitgangspunten.

Risico's en Tekortkomingen

Het RMB-rapport heeft meerdere tekortkomingen in de contracten geïdentificeerd die de uitvoering van de hoog-specialistische jeugdhulp volgens de opdracht in gevaar kunnen brengen. Belangrijke punten zijn:

- **Taakgerichte Bekostiging:** Deze aanpak is inconsistent toegepast, waardoor de urgentie om budgetoverschrijdingen te monitoren en te corrigeren is verminderd.
- **Verzwakt Contractmanagement:** De samenwerking tussen HvB en Crossroads kan leiden tot uitstel in het aanpakken van tekortkomingen, omdat hiërarchische controle ontbreekt.
- **Onvoldoende Rol voor Gemeenten:** Gemeenten hebben geen duidelijke controlefunctie, wat kan wijzen op een democratisch tekort in het toezicht op de jeugdhulp.
- **Er moest nog veel worden uitgewerkt:** Rr was geen tijdlijn voor ontwikkel- en transformatieopgaven en voor belangrijke definities van het systeem.
- **Onduidelijkheid in Relaties:** De onderlinge verantwoordelijkheden tussen Crossroads en de vier hoofdparters zijn niet helder vastgelegd, wat de effectiviteit van de zorg kan aantasten.

Suggesties voor oplossingen

De RMB suggereert de volgende mogelijkheden:

- **Herziening van Taakgerichte Bekostiging**
- **Herstructurering van het Contractmanagement**
- **Versterking van de Gemeentelijke Controle**
- **Sluitende definities van de doelgroep, de kwaliteit van zorg en normalisering**

Conclusie

De huidige uitvoering van de hoog-specialistische jeugdhulp door Crossroads vertoont tekortkomingen. Extra onderzoek, onafhankelijk van de regio HvB en Crossroads, is noodzakelijk om de exacte oorzaken van de problemen vast te stellen en zeker ook om toekomstige risico's te mitigeren. Het rapport van de RMB en de analyse van de taskforce kunnen daarbij als startpunt dienen.

Inleiding

Het tweede rapport over de jeugdhulp (vanaf nu kortweg RMB-rapport) dat de RMB op 8 juni 2023 publiceerde bevatte een evaluatie van de contracten met aanbieders van jeugdhulp in de regio Hart van Brabant (HvB). Die contracten waren op dat moment al met de zorgaanbieders afgesloten. De RMB beperkte zich tot segment 1 (S1, hoog-specialistische jeugdhulp) en segment 4 (S4, specialistische jeugdhulp). Voor beide bestudeerde segmenten signaleerde de RMB kansen en risico's.

Nu blijkt de uitvoering van de S1-contracten door Crossroads tot de nodige vooral budgettaire problemen te leiden. Deze problemen kwamen naar buiten door een [krantenartikel](#) in het Brabants Dagblad van 21 september 2024. Snel daarna werd op 25 september door de regio HvB een radenavond georganiseerd (zie [deze link](#) voor de presentatie door de regio). Eerder al hadden Crossroads en HvB in reactie op de problemen een gezamenlijke Taskforce ingesteld. Deze Taskforce kwam recent met een analyse van de problemen (vanaf nu wordt deze analyse korthedshalve aangeduid als 'de Analyse'. Zie [hier](#) voor de Analyse).

In deze brief geeft de RMB zijn mening over de huidige problemen en verwijst naar eerdere observaties uit het RMB-rapport. Veel van de eerder gesignaleerde risico's lijken nu werkelijkheid geworden, maar om dit zeker te weten, is aanvullend onderzoek nodig. Dit onderzoek zou een tijdlijn moeten opstellen: wanneer werden problemen bekend, wie was betrokken, en welke maatregelen zijn er genomen? Voor nu herhaalt de RMB de belangrijkste punten en kijkt of de benoemde risico's mogelijk hebben bijgedragen aan de huidige problemen.

De brief bespreekt eerst de opdracht die de regio HvB bij de inkoop van S1-jeugdhulp aan Crossroads heeft meegegeven. Daarna volgen een korte bespreking van de organisatie van de jeugdhulp, de recente problemen bij Crossroads, en de mogelijke oorzaken zoals die in het RMB-rapport stonden. Er zal ook gebruik gemaakt worden van de eerder genoemde Analyse van de Taskforce. Tenzij anders vermeld verwijzen de hierna genoemde bladzijdennummers naar het RMB-rapport.

De opdracht voor Crossroads

In het contract tussen de regio Hart van Brabant (HvB) en Crossroads voor hoog-specialistische jeugdhulp (S1) werd een vast budget toegekend voor de hulp aan 1.600 jongeren per jaar.

Een belangrijke opdracht voor Crossroads was 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. Dit moest dan binnen het budgettaire kader gerealiseerd worden.

Aan de zogeheten ontwikkelopgaven zou door de regio HvB en Crossroads samengewerkt worden. Eén opgave betrof het 'concretiseren van de doelgroepdefinitie van segment 1'. Het doel daarvan was om duidelijk te maken wie precies binnen S1 valt, zodat het verwijzen naar S1 eenvoudiger wordt. Daarmee samenhangend zou er

duidelijkheid moeten komen over wanneer hoog-specialistische jeugdhulp afgeschaald kan worden naar lichtere en goedkopere vormen van jeugdhulp.

Tenslotte was een belangrijke ontwikkelopgave het nader vormgeven van 'normalisering' waarbij het 'vergroten van zelfredzaamheid' en 'versterking van het netwerk' de grootste aandacht verdienden.

Het budget dat Crossroads ontvangt bedraagt 53,6 miljoen euro per jaar¹. Crossroads heeft daarbij contractueel de verplichting in de loop van vier jaar tot een besparing van tenminste 10 procent te komen. Crossroads zou daarvoor in de eerste helft van 2023 een plan moeten opstellen.

De organisatie van de uitvoering

Jongeren kunnen alleen via de gemeentelijke Toegang (zie [hier](#)) naar hoog-specialistische hulp bij Crossroads worden doorverwezen. Uit de regionale Raadsbrief over de stand zaken bij Crossroads van 1 oktober jl. (zie [hier](#) voor de link) blijkt dat Crossroads de verantwoordelijkheid voor het behandelplan en de sturing daarvan bij regiebehandelaren heeft belegd (zie ook de Analyse, blz. 29). Zij zijn verantwoordelijk voor het hele traject van de behandeling.

Uit de Analyse lijkt te volgen dat de regiebehandelaren autonoom zonder sturing en zonder door Crossroads vastgestelde normen voor behandeling te werk gaan. De regiebehandelaren sturen de uitvoering door de partners en moeten ook de effectiviteit van de behandeling monitoren. Volgens de Analyse (blz. 33) vinden de regiebehandelaren dit een 'complexe' taak 'ook vanwege verwachtingen bij ouders/verzorgers'.

Het door Crossroads ontvangen lumpsum budget wordt over acht partners verdeeld op basis van de door de partners opgegeven productieraming, vermenigvuldigd met een tarief. De tarieven kunnen per partner verschillend zijn en blijken geheim te zijn (zie de Analyse, blz. 33). Elke partner moet binnen zijn budget blijven. Bij afwijkingen kan de budgetverdeling worden aangepast. Er is een werkgroep P&C die de productie van de partners monitort en overschrijdingen van de geplande productie doorgeeft naar een stuurgroep.

De problemen bij de uitvoering van hoog-specialistische jeugdhulp

In plaats van een besparing op de hoog-specialistische jeugdhulp is er vanaf 2023 continu sprake geweest van knelpunten ten aanzien van het volume. In september 2024 bedroeg het aantal cliënten in S1 meer dan 1900, ruimschoots meer dan de 1600 waar in de contracten vanuit gegaan werd. Uit de eerder aangehaalde Analyse kwamen een aantal opvallende bevindingen naar voren. Zo bleek er sprake te zijn van 'vervuiling' tussen S1 en S4. In S1 zaten cliënten met een relatief lage zorginzet, terwijl omgekeerd

¹ Het bedrag van 53,6 miljoen euro wordt in het contract tussen HvB en Crossroads genoemd. In de raadsinformatiebrief van de regio HvB over de hoog-specialistische jeugdhulp van 1 oktober 2024 is er sprake van een bedrag van 58,6 miljoen euro. De RMB is niet nagegaan waar dit verschil van 5 miljoen euro door verklaard wordt.

in S4 cliënten met een relatief hoge zorginzet waren opgenomen. Dit duidt er al op dat een sluitende doelgroepdefinitie nog niet gerealiseerd was.

De groei van het aantal cliënten blijkt vooral in 2024 grotendeels veroorzaakt te zijn door een lage uitstroom. Daarop aansluitend is de ambulante jeugdhulp sterk toegenomen.

Aan de hierboven kort beschreven opdrachten aan de hoog-specialistische zorg lijkt maar zeer gedeeltelijk voldaan te zijn. Het lijkt er niet op dat er gewerkt is aan een doelgroepdefinitie voor S1, gezien de gemelde vervuiling van het cliëntenbestand. Ook de regiebehandelaren lijken niet te sturen op het voorkomen van ineffectieve en inefficiënte behandelingen.

Het hoeft verder geen betoog dat er niets terecht gekomen is van de taakstelling voor een besparing van 10 procent over vier jaar. Deze besparing werd als een contractuele 'verplichting' beschouwd waarvoor Crossroads volgens het contract geacht werd een plan te maken.

Door de RMB gesignaleerde tekortkomingen en risico's

Uitgangspunt van het contract met Crossroads was dat de bestuurlijke uitgangspunten zouden worden gerealiseerd. Kortweg gezegd kwamen deze uitgangspunten neer op kostenbeheersing door selectiever indiceren en meer nadruk op het 'normale' leven om problemen van en met jeugdigen eventueel met lichte hulp op te lossen.

Een taakgerichte bekostiging zou tot een realisering van deze gewenste uitgangspunten kunnen 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.

In het contract heeft de RMB echter een aantal onvolkomenheden aangetroffen. Deze onvolkomenheden brengen risico's met zich mee die de realisering van de bestuurlijke uitgangspunten kunnen blokkeren. Aan de hand van een aantal voor dit probleem relevante thema's worden de gevonden onvolkomenheden en risico's hieronder besproken. De schuingedrukte kopjes komen in een aantal gevallen letterlijk uit het tweede RMB-rapport over de jeugdhulp. In dat geval staat het bladzijdenummer in het rapport erbij vermeld. In de andere gevallen gaat het om een combinatie van opmerkingen uit het RMB-rapport.

Het principe van taakgerichte bekostiging wordt niet consequent toegepast (blz. 8)

Het komt de RMB voor dat de overschrijdingen van budgetten bij de partners van Crossroads niet tijdig zijn gemonitord en ook niet tot aanpassingen in de organisatie van de uitvoering hebben geleid.

Uit de presentatie tijdens de radenavond van 25 september 2024 over dit onderwerp blijkt dat er pas in mei van dit jaar een Taskforce is opgericht om de overschrijdingen te analyseren. Die overschrijdingen (van volumes) waren echter al in de loop van 2023 zichtbaar geworden.

De budgettaire klem was kennelijk niet stevig genoeg om al eerder in actie te komen. Het RMB-rapport wees op dit risico, omdat het principe van taakgerichte bekostiging niet consequent werd toegepast in het contract met Crossroads. Daar werd namelijk vermeld dat de aanbieder het eerste jaar “geen negatief resultaat” hoefde te schrijven. Dit suggereerde dat regio HvB er bij voorbaat van uitging dat het totaalbudget niet passend kan zijn. In een addendum bij het contract ging deze ‘relativering’ van het totaalbudget nog iets verder omdat daar werd gesteld dat de opdracht geen meerjarig negatief resultaat gedurende de looptijd van het contract hoeft te “presenteren”.

Op diverse plekken in de contracten en/of aanvullingen wordt het principe van taakgerichte bekostiging genuanceerd. Met andere woorden, het afgesproken budget van 53,6 miljoen euro hoefde niet beschouwd te worden als een ‘hard’ budgetplafond. Dat heeft wellicht voor de opdrachtnemer, i.c. Crossroads, betekend dat budgettaire overschrijdingen niet tot gepaste correcties hebben geleid. In ieder geval heeft de taakgerichte bekostiging niet aan het doel beantwoord, dat het vooraf een goede inschatting van de kosten oplevert.

De RMB beschouwde de invulling van het taakgerichte budget in het contract met Crossroads dus als een risico. Op deze zorg van de RMB kwam als ambtelijke reactie dat bij *“de invoering van een taakgericht budget het van belang is als partners toe te werken naar een passend en toereikend financieel kader. Daarbij dienen er ook afspraken te worden gemaakt over welke stappen moeten worden genomen bij een (mogelijke) overschrijding van een budget”* (blz.37).

De ambtelijke reactie benadrukt hier dus dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is voor de vaststelling en bewaking van het budget. Gezamenlijke verantwoordelijkheid kan echter tot een weinig slagvaardig contractmanagement leiden. De RMB licht dit toe onder het volgende kopje.

De samenwerkingsfilosofie kan leiden tot te weinig slagvaardigheid (blz. 15)

De regio Hart van Brabant (HvB) heeft ervoor gekozen om samen te werken met Crossroads bij de uitvoering van de jeugdhulp voor segment 1 (S1). Dit samenwerkingsmodel vraagt om een minder hiërarchische manier van contractmanagement. In plaats van eenzijdige sancties bij problemen in de uitvoering, moeten tekortkomingen worden opgelost door middel van overleg tussen Crossroads en de regio HvB.

Het RMB-rapport wijst erop dat deze samenwerking ook risico's met zich meebrengt. Het kan leiden tot uitstel van het oplossen van geconstateerde problemen, omdat deze via overleg en soms arbitrage moeten worden aangepakt. Dit probleem wordt verergerd omdat belangrijke termen, zoals kwaliteit en normalisatie, nog niet waren gedefinieerd toen de contracten werden afgesloten. Dit kan leiden tot conflicten over wat precies wordt verstaan onder tekortkomingen in de uitvoering.

Bovendien betekent deze samenwerkingsrelatie dat de regio HvB de ontwikkelingen bij S1 nauwlettend moet volgen. Echter, omdat de samenwerking gebaseerd is op gelijkwaardigheid, kan de regio HvB minder streng zijn in het aanspreken van Crossroads op eventuele tekortkomingen.

Uit de Analyse blijkt dat de overschrijdingen van het aantal cliënten in 2023 al zichtbaar waren, maar dat de regio HvB als opdrachtgever niet heeft ingegrepen. Het lijkt erop dat HvB het eens was met Crossroads dat deze overschrijding geen financiële gevolgen hoefde te hebben. Pas in mei van dit jaar werd er actie ondernomen door de oprichting van een gezamenlijke taskforce van HvB en Crossroads.

Onduidelijke rol voor gemeenten in het contractmanagement

Het RMB-rapport heeft geconstateerd dat er bij het contractmanagement geen duidelijke rol was weggelegd voor de gemeenten. De controle en het onderzoek waren namelijk uitsluitend de verantwoordelijkheid van de regio Hart van Brabant (HvB). Het RMB-rapport waarschuwt dat dit de controletaak van de gemeentelijke raden met betrekking tot de jeugdhulp kan bemoeilijken.

De ambtelijke reactie op dit punt was als volgt:

“U vraagt zich af of de vier gemeenten zelf ook steekproeven en kwaliteitscontroles bij het consortium doen. Dat is een beetje een semantische discussie, aangezien de vier gemeenten, samen met zeven andere gemeenten, de jeugdhulpregio zijn. En in die hoedanigheid de regio de opdracht kunnen geven tot een extra steekproef of controle vanuit contractmanagement, wat ook gebruikelijk is. De gemeenten werken samen in de regio HvB en de controle op doel- en rechtmatigheid van aanbieders is belegd bij de GR. Er wordt nauw samengewerkt tussen de gemeenten om signalen uit te wisselen en bij onderzoeken de gemeenten te informeren over voortgang en uitkomsten van onderzoeken.” (blz. 47)

De RMB concludeert uit de huidige Crossroads-case dat deze discussie verre van semantisch is, maar dat hier een aanwijzing voor een democratisch tekort in de gemeenschappelijke regeling lijkt te zijn. Dit blijkt alleen al uit het feit dat de informatie over de overschrijdingen door een toeval de gemeenteraden bereikte.

De relatie tussen Crossroads en de vier partners is niet duidelijk geregeld

Het RMB-rapport merkte op dat de hiërarchische relatie van de vier (hoofd)partners, namelijk Amarant, GGz Breburg, Sterk Huis en de Viersprong ten opzichte van Crossroads niet nader was toegelicht in de overeenkomst (blz. 30). Ook uit de Analyse blijkt dat niet duidelijk. Er bestaat wel een werkgroep P&C die de productie monitort bij de (hoofd)partners. Als uit prognoses volgt dat de productie van een partner niet meer binnen het budgetplafond past, wordt dat doorgegeven aan een stuurgroep.

Uit de Analyse blijkt verder dat Crossroads als samenwerkingsverband niet stuurt op effectieve en doelmatige jeugdhulp, geïntegreerd over de Crossroads partners heen. Dat betekent kennelijk dat Crossroads de ontwikkeling van de feitelijke budgetten van alle (hoofd)partners gezamenlijk niet monitort en dus ook niet kan signaleren wanneer er budgetoverschrijdingen plaatsvinden. Wat de relatie is tussen de regio HvB en Crossroads en de vermelde stuurgroep wordt niet duidelijk uit de Analyse.

Ook is het niet helder welke rol de regiebehandelaren precies hebben. Deze functie wordt niet genoemd in de contracten tussen HvB en Crossroads en lijkt op initiatief van Crossroads te zijn geïntroduceerd. De Analyse maakt niet duidelijk in hoeverre HvB hierover is betrokken en aan wie de regiebehandelaren verantwoording afleggen.

Er moet nog veel uitgewerkt en geconcretiseerd worden, zonder tijdlijn (blz. 7)

Zoals hierboven al opgemerkt waren er diverse ontwikkel- en transformatieopgaven. Dus, ook na het afsluiten van de contracten kon nog niet definitief worden vastgesteld of in het nieuwe stelsel dat vanaf 1 januari 2023 loopt de vastgestelde bestuurlijke uitgangspunten van het nieuwe stelsel gerealiseerd zullen worden. Zo ontbreken financiële- en kwaliteitscriteria en ontbreekt een concrete definitie van de doelgroep in S1. De concretisering van het begrip 'normalisering' moet daarnaast in samenwerking met de zorgaanbieders nog ontwikkeld worden. Hetzelfde geldt voor begrippen als 'zorg van goed niveau' en 'kwaliteit'.

Het RMB-rapport concludeerde dat de regio vertrouwde op de professionele deskundigheid van de zorgaanbieders voor een kwalitatief verantwoord zorgniveau. Maar in het contract en de bijlagen wordt het gewenste zorgniveau algemeen en niet concreet geformuleerd, bijvoorbeeld de hulp moet 'passend, effectief en integraal' zijn, of: de jeugdhulp vindt binnen het gezin plaats, 'tenzij de veiligheid van de jeugdige in het geding is'.

Gegeven het ontbreken van sluitende definities van de kwaliteit van zorg, zal het ook in de praktijk moeilijk, zo niet onmogelijk zijn vast te stellen of de verleende hulp effectief en efficiënt is of is geweest.

De gemeentelijke Toegang slaagt niet in de triage (blz. 17)

De toegang is medebepalend voor het realiseren van het bestuurlijke uitgangspunt van normaliseren. Minstens moet daarbij gegarandeerd zijn dat alleen jeugdigen met een ernstige complexe problematiek tot S1 worden toegelaten. Als een verwijzing naar S1 echt nodig is, wordt de cliënt aangemeld bij Crossroads. Aanbieder en Toegang trekken dan gezamenlijk op bij het opstellen van het plan van aanpak. Crossroads zal vervolgens het hulpverleningstraject bepalen, waar zoals eerder beschreven regiebehandelaren een belangrijke rol spelen. Als er geen overeenstemming is over het gewenste aanbod, kan advies bij het Regionale ExpertTeam (RET) worden opgevraagd. Dit is een onafhankelijk en gezaghebbend team van experts. Uit de radenavond van 25 september 2024 bleek echter dat het RET nog niet operationeel was, in ieder geval niet ingeschakeld.

Dit laat zien dat de gemeentelijke toegang een zware taak heeft bij het verwijzen naar hoog-specialistische zorg (ofte wel de triage). Die taak is daarom alleen al zwaar omdat, zoals we hierboven gezien hebben, de criteria voor de doelgroep niet concreet zijn geformuleerd.

Het RMB-rapport signaleert (blz. 18) het risico dat de gemeentelijke toegang er niet in zal slagen alleen naar hoog-specialistische hulp te verwijzen als dat 'echt nodig' is. Dit kan dan leiden tot een beroep op hoog-specialistische hulp door jeugdigen die ook met 'lichte' hulp geholpen zouden kunnen worden. Uit de Analyse blz. 7 blijkt dat dit in de afgelopen periode inderdaad speelde.

Een hiermee samenhangend risico is dat de onafhankelijkheid van de gemeentelijke toegang onder druk komt door de invloed van Crossroads op de toegang. Het RMB-rapport signaleerde namelijk op blz. 10 dat daar Crossroads gaat 'aanleunen' tegen de toegang een onafhankelijke triage door de toegang, gescheiden van het vaststellen van een behandelingsplan door Crossroads niet gegarandeerd is. Het RMB-rapport merkte op dat dit risico zou gemitigeerd kunnen worden door het frequenter inschakelen van het onafhankelijke RET bij de verwijzing (blz. 15). We hebben echter al gezien dat tot dusverre het RET geen enkele rol speelt bij de triage.

Is er autonome groei van het aantal jeugdigen in S1?

Op de Radenavond van 25 september jl. over dit onderwerp werd gemeld dat een deel van de groei in het aantal cliënten veroorzaakt kan zijn door autonome, buiten de invloedssfeer van de regio HvB liggende factoren. Genoemd werden corona en de toename van echtscheidingen. De RMB denkt echter dat het empirisch moeilijk zal zijn om het volume te relateren aan de mentale gevolgen van corona en echtscheidingen. Het [Nederlandse Jeugdinstituut](#) zegt bijvoorbeeld na een uitgebreid literatuuroverzicht het volgende over de coronacrisis:

"Het is niet met zekerheid te zeggen dat het mentaal welbevinden van kinderen en jongeren echt veranderd is door de coronacrisis. Het is in de praktijk lastig om leeftijdseffecten en maatschappelijke trends te onderscheiden van de invloed van het coronavirus, de bijbehorende maatregelen en de latere versoepelingen van maatregelen om de negatieve impact op de mentale gezondheid van kinderen en jongeren te beperken."

Hetzelfde kan gezegd worden over het effect van echtscheidingen. Voor sommige kinderen zal het effect op het mentale welbevinden sterk negatief zijn, maar het is ook denkbaar dat het effect positief is (minder ouderlijke ruzies, meer vrijheid door wisselende levensomstandigheden, enzovoorts). Het aantal echtscheidingen in Nederland neemt overigens al minstens 10 jaar af.

Een reconstructie van de gebeurtenissen is gewenst

De RMB vindt dat het verwijzen naar 'autonome groei' geen goede basis is voor het analyseren van de redenen achter de overschrijding van budgetten. Allereerst moeten alle stappen in het besluitvormingsproces rondom de toekenning van jeugdhulp kritisch worden bekeken. Dit omvat de organisatie en werking van de indicatiestelling bij de gemeente, de rol van huisartsen en het voorliggende veld, en de monitoring van doorverwijzingen. Ook moet er gekeken worden naar de indicaties zelf en de duur van behandelingen in relatie tot deze indicaties.

Daarnaast moet de samenwerking tussen Crossroads en de regio HvB nader worden geanalyseerd. Is er voldoende monitoring van de resultaten van behandelingen, worden budgettaire ontwikkelingen afdoende gevolgd? Krijgt Crossroads feedback van HvB over behandelingen en de budgetten?

Tenslotte is het zaak na te gaan of de gemeenteraden goed geïnformeerd zijn via de regio HvB en/of de verantwoordelijke wethouder. Hadden raadsleden kunnen weten dat er budgettaire problemen waren bij Crossroads. Hebben zij zelf al in de dashboards kunnen zien dat Crossroads niet aan zijn contractuele verplichtingen kon voldoen?

Conclusie

In het rapport van 8 juni 2023 heeft de RMB risico's aangegeven die voortvloeien uit het contract tussen de regio Hart van Brabant en Crossroads. Uit de analyse van de taskforce is al gebleken dat een deel van die risico's bewaarheid zijn geworden. Er is echter meer onderzoek, onafhankelijk van de regio HvB en Crossroads, nodig om een betrouwbaar beeld van de gebeurtenissen te krijgen. Het rapport van de RMB en de analyse van de taskforce kunnen daarbij als startpunt dienen. Een kernvraag is of de problemen veroorzaakt zijn door het in het contract afgesproken systeem, of dat het systeem niet bestand is tegen menselijke fouten, zoals bijvoorbeeld het niet tijdig reageren op waarschuwingssignalen.

De RMB merkt, tenslotte, op dat als sluitende definities van de doelgroep, de kwaliteit van zorg en normalisering blijven ontbreken, het ook in de toekomst moeilijk, zo niet onmogelijk zal zijn vast te stellen of de verleende hulp effectief en efficiënt is. Deze onduidelijkheid zal het ook in de toekomst lastig maken de hoog-specialistische hulp te sturen op basis van de bestuurlijke uitgangspunten.