

Evaluatie subsidieregeling continuïteit jeugdzorg

11 juli 2024

Inhoudsopgave

Uw contactpersonen voor deze rapportage zijn:

Joost Janson

Director
+31 6 467 485 82
Janson.Joost@kpmg.nl

Dirk Bakker

Senior Manager
+31 6 233 503 21
Bakker.Dirk@kpmg.nl

Deze rapportage is bestemd voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van dit rapport anders dan waarvoor het is opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan VWS als opdrachtgever. KPMG is niet verplicht de rapportage te actualiseren naar aanleiding van gebeurtenissen die zich na de opleverdatum voordoen.

De aard van onze werkzaamheden hield in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assuranceopdracht hebben uitgevoerd. Daarom kan aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie worden ontleend. Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt namens of participeert in enig besluitvormingsproces. In deze rapportage worden derhalve geen keuzes gemaakt. Het is de bedoeling dat u op basis van onze rapportage uw eigen conclusies trekt ten behoeve van de besluitvorming op verder te ondernemen stappen.

| | Pagina |
|---|---------------|
| 1. Inleiding, opdracht en vraagstelling | 3 |
| 2. Aanpak | 5 |
| 3. Toelichting subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg | 7 |
| 4. Beantwoording onderzoeksvragen | 10 |
| | |
| Bijlagen | 19 |
| | |
| I. Overzicht betrokken personen & begeleidingsgroep | |
| II. Overzicht ontvangen documenten | |

1

Inleiding, opdracht en vraagstelling



Achtergrond, doel van de opdracht, reikwijdte en resultaat

Achtergrond

Om in het geval van acute liquiditeitsproblemen de continuïteit van cruciale jeugdzorg te waarborgen, is in het Bestuurlijk Overleg Rijk-VNG van 11 juli 2019 besloten middelen ter beschikking te stellen om in het geval van acute liquiditeitsproblemen de continuïteit van jeugdzorg te waarborgen. Aanbieders kunnen vanaf 1 januari 2020 via de subsidieregeling Continuïteit cruciale jeugdzorg een verzoek indienen om gebruik te maken van deze middelen. De huidige subsidieregeling, welke vanaf 1 januari 2020 bestaat komt met ingang van 1 oktober 2025 te vervallen (aanvraag van de subsidie is daarbij mogelijk tot en met 31 december 2024).

Vraagstelling

VWS heeft de wens een evaluatie uit te voeren van de huidige regeling om te bezien of de regeling verlengd en eventueel aangepast zou moeten worden. De evaluatie is uitgevoerd op basis van zeven onderzoeksvragen, te weten:

1. Hoe vaak is de subsidie in de afgelopen vijf jaar toegekend?
2. Hoe vaak is de subsidie in de afgelopen vijf jaar afgewezen? En wat is de reden tot afwijzing geweest?
3. Wat zijn de ervaringen bij betrokken partijen (DUS-I, VWS, de Jeugddautoriteit, JenV, VNG, aanbieder, BGZJ) met de subsidieregeling vanaf 2020 tot heden? Zijn er verschillen tussen de ervaringen van de diverse betrokken partijen?
4. In hoeverre is de subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg doelmatig en doeltreffend gebleken vanaf 2020 tot heden? Indien de regeling niet of onvoldoende doelmatig en doeltreffend gebleken is, wat zijn hier dan de redenen van? De doelmatigheid en doeltreffendheid dient daarbij getoetst te worden aan de hand van de doelen die bij de totstandkoming van de subsidieregeling gesteld zijn.
5. Zijn de voorwaarden in de huidige subsidieregeling voldoende duidelijk omschreven? Worden de voorwaarden door betrokken partijen als passend ervaren?
6. Indien continuïteit van een subsidieregeling in de toekomst nodig geacht wordt om de risico's voor de continuïteit van cruciale jeugdzorg te borgen, voor welke periode dient deze regeling dan opengesteld te worden?
7. Geef advies of voorgaande punten tot een aanpassing van de regeling of andere beleidsaanpassingen moeten leiden. Indien aanpassingen worden voorgesteld, breng daar – voor zover mogelijk – ook de gevolgen van in beeld.

Reikwijdte

- De evaluatie heeft zich gericht op de subsidieregeling 'Continuïteit cruciale jeugdzorg' gedurende de periode 1 januari 2020 tot en met 15 juni 2024. Eventuele gebeurtenissen na 15 juni 2024 zijn geen onderdeel van de evaluatie.
- Wij hebben ons gebaseerd op documentatie voor zover aanwezig, aangevuld met inzichten vanuit gehouden interviews met betrokken partijen (Ministerie VWS, Jeugddautoriteit, DUS-I, VNG, JenV, Elker Jeugdhulp & Onderwijs). De rol van KPMG was om dit te interpreteren en te analyseren.
- De resultaten in deze rapportage zijn tot stand gekomen met medewerking van verschillende betrokken partijen die tijdens de analyse vertegenwoordigd waren in diverse interviews. Tussentijdse resultaten zijn besproken en gevalideerd met de begeleidingsgroep. De samenstelling van de begeleidingsgroep is opgenomen in bijlage I.

Resultaat en leeswijzer

Het resultaat van de analyse is deze voorliggende rapportage waarin de onderzoeksvragen zijn beantwoord.

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding, de opdracht, de onderzoeksvragen en de reikwijdte. In Hoofdstuk 2 is de aanpak van de evaluatie toegelicht. Vervolgens zijn in hoofdstuk 3 de subsidieregeling en het subsidieproces toegelicht. In Hoofdstuk 4 is de beantwoording van de onderzoeksvragen opgenomen. De bijlagen bevatten een overzicht van de in de evaluatie betrokken partijen en de geanalyseerde documenten.

2 Aanpak



2. Aanpak

De evaluatie is in drie stappen uitgevoerd, waarbij de tussenresultaten zijn besproken met de begeleidingsgroep

De evaluatie is uitgevoerd in drie stappen. De activiteiten en resultaten zijn onderstaand per stap toegelicht. Documentstudie, interviews en werksessies zijn terugkerende activiteiten geweest. De resultaten per stap zijn besproken met de begeleidingsgroep.



1. Een goede start

Het opstarten van de evaluatie met de opdrachtgever en de begeleidingsgroep. Bij de start van de evaluatie is de aanpak vastgesteld, zijn werkafspraken gemaakt en is de planning besproken. Tevens zijn de onderwerpen vastgesteld voor de interviews en is bepaald welke organisaties geïnterviewd worden. Een overzicht van de betrokken organisaties is opgenomen in bijlage I.

2. Verzamelen en analyseren

Het doel van deze stap is het verzamelen en analyseren van de informatie en het beantwoorden van de onderzoeksvragen. De relevante informatie over het gebruik van de subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg is via twee lijnen opgehaald en vervolgens gecombineerd. De eerste lijn is een documentanalyse van de vijf subsidieaanvragen die zijn ingediend en de bijbehorende besluitvorming, de regeling en het proces. De tweede lijn is het interviewen van de betrokken partijen over de ervaringen met de (uitvoering van de) regeling. De informatie uit de documenten en uit de interviews is vervolgens samengebracht en geanalyseerd. Op basis van deze analyse zijn de onderzoeksvragen beantwoord. De beantwoording van de onderzoeksvragen is de basis voor eventuele aanbevelingen over een toekomstige regeling. De beantwoording van de onderzoeksvragen is besproken met de begeleidingsgroep om eventuele onduidelijkheden of onjuistheden inzichtelijk te maken.

3. Opstellen rapportage

In de laatste stap is de conceptrapportage opgesteld waarin de onderzoeksvragen zijn beantwoord. De conceptrapportage is besproken met de begeleidingsgroep, waarna eventuele opmerkingen zijn verwerkt in de definitieve rapportage.

3

Toelichting subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg



3. Toelichting subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg

Het doel van de regeling is het borgen van de continuïteit van cruciale jeugdzorg indien er sprake is van een liquiditeitsprobleem. Een aanbieder dient aan een aantal voorwaarden te voldoen om in aanmerking te komen voor de subsidie



Hoofdpijnen subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg

Doel van de regeling

- Het borgen van de continuïteit van cruciale jeugdzorg indien er sprake is van een aantoonbaar liquiditeitsprobleem.

Voorwaarden voor toekenning subsidie:

- Het liquiditeitsprobleem is in samenwerking met de gemeenten en met bemiddeling van de Jeugdautoriteit niet verholpen.
- De aanbieder moet een vorm van cruciale jeugdzorg verlenen.
- De subsidie dient binnen één jaar te worden terugbetaald.
- De hoogte van de subsidie is afhankelijk van de liquiditeitsbehoefte en bedraagt maximaal 15% van de omzet jeugdhulp of jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen.
- De subsidieregeling heeft een budgetplafond van EUR 10 miljoen in 2024. Toegekende middelen worden na terugbetaling weer toegevoegd aan het beschikbare budget (revolverend fonds).
- De aanbieder moet op basis van het continuïteitsplan voldoende aannemelijk maken dat en hoe zij met de subsidie op grond van deze regeling in staat is de continuïteit van de cruciale jeugdzorg te borgen. Het continuïteitsplan bevat onder andere de volgende elementen:
 - Welke activiteiten de aanbieder voorstelt om de continuïteit te borgen, wat hiervan de kosten zijn en wat de rol en de bijdrage van de gemeente is bij deze activiteiten.
 - Welke activiteiten de aanbieder en gemeenten hebben ondernomen om de continuïteit te borgen.
 - Wat het benodigde subsidiebedrag is, hoe het subsidiebedrag binnen één jaar wordt terugbetaald en hoe de continuïteit van cruciale jeugdzorg gedurende en na afloop van de subsidieperiode ten minste voor twee jaar geborgd is.



Tussentijdse wijzigingen regeling 2020 - 2024

1. Het verlengen van de regeling en het aanpassen van het subsidieplafond

- De regeling is drie keer met één jaar verlengd in 2022, 2023 en 2024.
- Het subsidieplafond is twee keer aangepast van EUR 20 miljoen in 2020 en 2021 naar EUR 5 miljoen in 2022 en naar EUR 10 miljoen voor 2023 en 2024.

2. Een inhoudelijke aanpassing van de regeling per 1 januari 2022

- De rol van het OZJ is gewijzigd waardoor bemiddeling van het OZJ geen voorwaarde meer is voor toekenning van de subsidie. Vanaf 2022 is bemiddeling door de Jeugdautoriteit en samenwerking met de gemeenten als voorwaarde opgenomen.
- De toevoeging aan de regeling dat het continuïteitsplan minstens twee jaar vooruit moet kijken nadat de subsidie verstrekt is. In de eerdere versie was de duur van het continuïteitsplan niet gedefinieerd. Ook dient zowel de rol als de bijdrage van de gemeenten onderdeel te zijn van de aanvraag.

3. Toelichting subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg

Het subsidieproces loopt van aanvraag tot uitbetaling. Meerdere partijen zijn betrokken vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid

Subsidieproces

- Het subsidieproces start met het indienen van een aanvraag door een aanbieder bij VWS. Voorafgaand aan de aanvraag is de JA vanuit het Draaiboek Continuïteit Jeugdzorg betrokken bij de betreffende casus¹. Bemiddeling van de JA is een voorwaarde voor het verlenen van de subsidie. De JA heeft daardoor zicht op mogelijke aanvragen.
- Na ontvangst wordt de aanvraag getoetst op volledigheid door DUS-I, VWS en JenV (JenV indien de aanbieder jeugdbescherming of jeugdreclassering aanbiedt): zijn alle voorgeschreven documenten toegevoegd in het juiste format. Als de aanvraag niet volledig is, wordt een incompleetbrief verstuurd. Indien een incomplete aanvraag niet tijdig wordt aangevuld door de aanbieder, wordt deze buiten behandeling gesteld. Nadat de aanvraag compleet is bevonden, vraagt VWS advies over de aanvraag bij de JA.
- De JA stelt een advies op. VWS/JenV besluit op basis van dit advies over de subsidie. Bij een positief besluit wordt de subsidie verleend en bij een negatief besluit wordt de aanvraag afgewezen. DUS-I stelt de beschikking op met daarin het besluit en verstuurd deze naar de aanbieder.
- Bij een positief besluit rapporteert de aanbieder conform de voorwaarden in de beschikking over de voortgang en betaalt binnen de gestelde termijn in de beschikking (maximaal één jaar) de subsidie terug.
- De beoordeling van de aanvraag duurt maximaal dertien weken. Het beoordelingsproces moet afhankelijk van de urgentie van de continuïteitsproblematiek sneller worden doorlopen. De aanbieder kan gedurende deze stap de aanvraag intrekken.

Rollen

- **De aanbieder** vraagt de subsidie aan en rapporteert over de voortgang indien een subsidie is toegekend.
- **De JA** monitort de ontwikkelingen in het veld o.a. op basis van het Draaiboek Continuïteit Jeugdzorg, adviseert op basis van de voorwaarden over de subsidieaanvraag, en monitort de ontwikkelingen na verlening.
- **DUS-I** beoordeelt de compleetheid, monitort de voortgang van het beoordelingsproces en stelt de beschikking op.
- **VWS & JenV** zijn stelselverantwoordelijk (VWS voor de jeugdhulp, JenV voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering) en besluiten op basis van het advies van de JA over de subsidieaanvraag (JenV is alleen betrokken indien er sprake is van jeugdbescherming of jeugdreclassering).
- **Gemeenten** dienen een bijdrage te leveren in de oplossing van de continuïteitsproblematiek. Deze bijdrage is afhankelijk van de casus. Gemeenten moeten mogelijk tegelijk met het subsidieproces bij VWS een eigen besluitvormingsproces doorlopen om deze bijdrage formeel toe te zeggen.

¹ Aanbieders besluiten zelfstandig over het indienen van het aanvraag. Het is mogelijk dat een aanbieder een aanvraag indient zonder dat, het conform het Draaiboek Continuïteit Jeugdzorg, in een traject zit met gemeenten en de JA.

| | Stap in het proces | Betrokken partijen |
|---|---|--------------------------|
| Voorfase | Bemiddeling bij aanbieders die een mogelijk beroep kunnen doen op de subsidieregeling | JA, aanbieder & gemeente |
| | Indienen aanvraag door aanbieder | Aanbieder |
| Beoordelen / beschikken (doorlooptijd maximaal dertien weken) | Compleetverklaring van aangeleverde documenten | DUS-I, VWS & JenV |
| | Analyse aanvraag en advies | JA |
| | Interne en externe afstemming advies | JA, VWS & JenV |
| | Besluitvorming over advies | VWS & JenV |
| | Verwerken besluitvorming / opstellen beschikking (verlenen of afwijzen) | DUS-I |
| Monitoren en terugbetalen | Monitoring ontwikkelingen | JA |
| | Rapportage over voortgang | Aanbieder |
| | Beoordelen rapportage | VWS |
| | Terugbetaling subsidie | Aanbieder |

4

Beantwoording onderzoeksvragen



4. Onderzoeksvraag 1 en 2

In totaal zijn er vijf subsidieaanvragen ingediend; drie aanvragen zijn toegekend, één aanvraag is ingetrokken, en één aanvraag is buiten behandeling gesteld

1&2

1. Hoe vaak is de subsidie in de afgelopen vijf jaar toegekend?
2. Hoe vaak is de subsidie in de afgelopen vijf jaar afgewezen? En wat is de reden tot afwijzing geweest?

De subsidieregeling loopt van 1 januari 2020 tot en met 1 oktober 2025. Aanbieders kunnen tot 31 december 2024 aanvragen indienen. Het onderstaande overzicht van het gebruik van de regeling heeft betrekking op de periode 1 januari 2020 tot en met 15 juni 2024.

5

In totaal zijn vijf aanvragen ingediend.

3

In totaal zijn drie aanvragen toegekend waarvan één inmiddels is terugbetaald.

0

Aanvragen zijn afgewezen.

1

Aanvraag is ingetrokken omdat de situatie van de aanvrager verbeterd was, waardoor een beroep op de regeling niet meer benodigd was.

1

Aanvraag is buiten behandeling gesteld. De aanbieder had niet alle benodigde documenten toegevoegd. De aanbieder heeft een incompleetbrief ontvangen maar mede doordat de situatie van de aanbieder was veranderd, is de aanvraag niet aangevuld. De aanvraag is vervolgens buiten behandeling gesteld.

4. Onderzoeksvraag 3

De ervaring met de regeling is afhankelijk van de rol in het subsidieproces; alle betrokkenen benadrukken het belang van de regeling

3

Wat zijn de ervaringen bij betrokken partijen (DUS-I, VWS, de Jeugdautoriteit, JenV, VNG en aanbieders) met de subsidieregeling vanaf 2020 tot heden? Zijn er verschillen in de ervaringen?

Het beperkte aantal van vijf aanvragen is van invloed op de ervaring en bekendheid van de betrokken partijen met de regeling.

In totaal zijn er gedurende vier en een half jaar vijf aanvragen onder de regeling ingediend waarvan er drie compleet zijn bevonden en het beoordelingsproces hebben doorlopen (zie ook vorige pagina). Twee van deze aanvragen zijn recent, in 2024, ingediend. Het beperkte aantal aanvragen is van invloed op de bekendheid en ervaring van de betrokken partijen met de regeling en het subsidieproces. De ervaring met de regeling is mede afhankelijk van de rol van de betrokken partij bij de uitvoering van de regeling:

- De aanbieder is verantwoordelijk voor het indienen van de subsidie aanvraag, het opstellen van het continuïteitsplan dat noodzakelijk is voor een toekenning van de subsidie, het beantwoorden van eventuele vragen, het uitvoeren van het continuïteitsplan inclusief de daarin opgenomen maatregelen binnen de eigen organisatie en het rapporteren over de uitvoering van het continuïteitsplan.
- Gemeenten zijn vanuit de Jeugdwet verantwoordelijk voor de continuïteit van jeugdhulp of jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen. De bijdrage van gemeenten aan de oplossing van het continuïteitsprobleem is opgenomen in het continuïteitsplan. Het is mogelijk dat gemeenten gelijktijdig met de beoordeling van de subsidieaanvraag een eigen besluitvormingsproces moeten doorlopen om deze bijdragen te formaliseren.
- De JA, is vanuit het Draaiboek Continuïteit Jeugd al voordat de subsidie aanvraag wordt ingediend betrokken. Het draaiboek bestaat uit zes treden die lopen van monitoring van de financiële positie tot faillissement van een aanbieder. De JA wordt vanaf trede 3:herstelplan actief betrokken bij de problematiek. Wanneer het herstelplan onvoldoende effect heeft, en hiermee de continuïteit van zorg voor de korte tot middellange termijn (zes tot twaalf maanden) in het gedrang komt, stellen aanbieders een continuïteitsplan op (trede 4). De JA toetst dit continuïteitsplan op haalbaarheid en monitort de voortgang. Als de aanbieder en de gemeenten niet tot een oplossing komen, dan kan de JA bemiddelen. Afhankelijk van de urgentie van de liquiditeitsproblematiek is de regeling één van de instrumenten om de continuïteit van jeugdzorg te borgen. De JA adviseert vervolgens over de aanvraag.

- VWS en JenV nemen op basis van het advies van de JA een besluit over de toekenning van de subsidie. JenV is alleen betrokken indien de aanvrager jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregelen uitvoert. Aangezien bij geen van de drie aanvragen het een aanbieder betrof die jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregelen uitvoerde is JenV niet betrokken geweest bij de uitvoering in de afgelopen periode.
- DUS-I beoordeelt (met JenV en VWS) de compleetheid, stelt de beschikking op, is verantwoordelijk voor de betaling en monitort de voortgang van de afhandeling van de aanvraag.
- VNG heeft geen formele rol in de uitvoering van de regeling. VNG vertegenwoordigt de gemeenten. De gemeenten stellen vanuit het Gemeentefonds de middelen van de regeling beschikbaar.

De ervaringen zijn onderstaand per onderwerp toegelicht.

Belang van de regeling

- Geïnterviewde betrokkenen benadrukken het belang van de regeling: het beschikbaar hebben van een mogelijkheid als de continuïteit van cruciale jeugdzorg niet geborgd is. Ten aanzien van de casussen waarbij de regeling is toegepast geven de betrokkenen aan dat het de verwachting is dat zonder toepassing van de regeling de continuïteit van cruciale jeugdzorg niet geborgd was.
- Verder zien betrokkenen nut en noodzaak in het geval het een grotere (systeem)aanbieder betreft. Grote (systeem)aanbieders verlenen voor een groot aantal gemeenten cruciale jeugdzorg. Daarmee is het oplossen van een continuïteitsprobleem complex, omdat het mogelijk is dat een groot aantal gemeenten moeten bijdragen aan een oplossing. De regeling kan e.e.a. op natuurlijke wijze samenbrengen en regie geven aan het proces.

4. Onderzoeksvraag 3

De ervaring met de regeling is afhankelijk van de rol in het subsidieproces; alle betrokkenen benadrukken het belang van de regeling

3

Wat zijn de ervaringen bij betrokken partijen (DUS-I, VWS, de Jeugdautoriteit, JenV, VNG en aanbieders) met de subsidieregeling vanaf 2020 tot heden? Zijn er verschillen in de ervaringen?

Ervaring toepassing van de regeling bij casussen (vervolg)

- Betrokkenen schetsen het risico dat de aanwezigheid van (verkoopbaar) vastgoed een randvoorwaarde in de praktijk is om aan de vereisten van de regeling te kunnen voldoen. De verkoop van vastgoed wordt beschouwd als één van de weinige manieren om binnen één jaar voldoende liquide middelen vrij te spelen om de subsidie terug te kunnen betalen. De verwachting is dat andersoortige maatregelen, zoals aanpassingen in de bedrijfsvoering en/of het doorvoeren van transformaties in het zorgaanbod op de korte termijn (< 1 jaar) veelal niet afdoende liquide middelen vrijspelen. Tegelijkertijd stellen wij vast dat er in de periode 1 januari 2020 en 15 juni 2024 geen sprake van discontinuïteit van cruciale jeugdzorg en/of zijn er geen aanvragen afgewezen, omdat niet aan de voorwaarden kon worden voldaan.
- VNG, VWS, JA en aanbieders brengen de vraag naar voren of het huidige budget van EUR 10 miljoen voldoende is als er zich meerdere casussen tegelijk voordoen of als relatief grote (systeem)aanbieders een aanvraag indienen, wat de toepassing van de regeling op enig moment zou kunnen bemoeilijken, ook omdat ophoging van het budget niet eenvoudig gerealiseerd is. Het huidige plafond is vanaf de start van de regeling in 2020 voldoende gebleken.
- De gemeenten dienen conform artikel 4 een rol en bijdrage te hebben in de borging van de continuïteit wat beschreven dient te zijn in het continuïteitsplan. De bijdrage van gemeenten is context afhankelijk. Deze contextafhankelijkheid leidt tot een verscheidenheid aan mogelijkheden voor de bijdrage van de gemeenten. Deze verscheidenheid bemoeilijkt volgens de JA het gesprek met de gemeente over de bijdrage en daarmee de toepassing van de regeling. Het heeft echter niet de voorkeur om de bijdrage te concretiseren, om maatwerk te kunnen blijven bieden in de oplossing.
- VWS geeft aan dat de het instellen van een vangnet in de vorm van een dergelijke regeling past bij de rol van VWS als stelselverantwoordelijke.

Ervaringen ten aanzien van het te doorlopen proces

- De (benodigde) snelheid van het beoordelingsproces is afhankelijk van de urgentie van het liquiditeitsprobleem bij de aanbieder. De aanbieder dient op een specifieke datum over voldoende liquide middelen te beschikken om aan haar financiële verplichtingen - zoals het betalen van de salarissen - te kunnen voldoen. Het kan voorkomen dat er sneller gehandeld moet worden dan de ingestelde termijn van 13 weken, betrokkenen geven aan dat dit leidt tot druk op het besluitvormingsproces. Aan de kant van het Rijk, omdat een aantal formele stappen doorlopen moet worden waarbij meerdere partijen betrokken zijn, namelijk de JA als adviseur, VWS / JenV als beslissers en DUS-I als opsteller van de beschikking als verantwoordelijke voor de uitbetaling van de middelen; aan de kant van de aanbieder voor het tijdig beantwoorden van alle vragen; en aan de kant van de gemeenten, omdat gemeenten mogelijk tussentijds een eigen besluitvormingsproces moeten doorlopen over de bijdrage van gemeenten in het continuïteitsplan. De betrokkenen geven aan dat het van belang is dat allen op de hoogte zijn van de benodigde (formele) stappen na de eigen activiteiten om tijdig de financiële middelen op de bankrekening van de aanbieder te krijgen.
- De JA blijft conform het draaiboek tijdens de behandeling van de subsidieaanvraag in gesprek met aanbieder en gemeenten om te komen tot een oplossing voor het continuïteitsprobleem. De resultaten van deze gesprekken kunnen van invloed zijn op de subsidie aanvraag en het advies van de JA. Het gevolg is dat tijdens het proces het advies van de JA en de inhoud van de beschikking kunnen wijzigen. De betrokkenen geven aan dat het van belang is dat VWS en DUS-I tijdig worden geïnformeerd over de voortgang waarbij rekening wordt gehouden met de benodigde tijd voor het uitvoeren van de vervolgstappen in het subsidieproces. Dit om te borgen dat er voldoende tijd is om de overige stappen in het subsidieproces af te ronden.
- De rol van DUS-I in het subsidieproces is binnen VWS de laatste jaren gewijzigd. DUS-I heeft een meer formele rol gekregen bij de compleetbeoordeling en stelt de beschikking op. Voorheen was VWS (Beleid, Directie Jeugd) verantwoordelijk voor het opstellen van de beschikking, waarbij afstemming was met DUS-I. Betrokkenen geven aan dat deze verandering in de praktijk leidt tot onduidelijkheden (wie doet nu wat en wanneer?) met het risico op fouten en vertragingen.

In de evaluatie zijn twee punten naar voren gekomen om de doelmatigheid te verbeteren

4a

In hoeverre is de subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg doelmatig gebleken vanaf 2020 tot heden? Indien de regeling niet of onvoldoende doelmatig gebleken is, wat zijn hier dan de redenen voor?

Doelmatigheid is het realiseren van prestaties met zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Voor de evaluatie van de doelmatigheid van de regeling is doelmatigheid gedefinieerd als i) het subsidieproces verloopt efficiënt, waarbij lussen in het proces en het opnieuw uitvoeren van activiteiten worden voorkomen en ii) de activiteiten gericht zijn op het realiseren van het doel van de regeling: het borgen van de continuïteit van cruciale jeugdzorg indien er sprake is van een aantoonbaar liquiditeitsprobleem.

Wij hebben hier bij de volgende observaties;

- **Het informeren van aanbieders over de voorwaarden beperkt het aantal afwijzingen.** Aanbieders zijn verantwoordelijk voor het indienen van een aanvraag en nemen zelfstandig het besluit om een aanvraag in te dienen. De JA en VWS informeren aanbieders over de voorwaarden om subsidie te ontvangen. Dit voorkomt dat aanbieders aanvragen indienen die na beoordeling worden afgewezen maar wel leiden tot extra activiteiten bij VWS, JA, DUS-I, de aanbieder en gemeenten. Dit heeft er mede aan bij gedragen dat er tussen 1 januari 2020 en 15 juni 2024 geen aanvragen zijn afgewezen.
- **Het advies bevat niet altijd de informatie die benodigd is voor de beschikking:** Het advies van de JA is de basis voor het besluit van VWS en JenV over de subsidie. Het advies bevat informatie die benodigd is voor de beschikking vanuit VWS. Uit de interviews komt naar voren dat het advies niet altijd alle informatie bevat die nodig is voor het opstellen van de beschikking waardoor door VWS en DUS-I aanvullende vragen zijn gesteld.
- **Vier van de vijf aanvragen waren na de eerste indiening niet compleet,** waardoor er een incompleetbrief is verstuurd. Het versturen van een incompleetbrief vraagt extra handelingen van DUS-I en de aanbieder en leidt tot vertraging in het proces. De aanbieder is verantwoordelijk voor het indienen van een complete aanvraag. De informatie die bij de aanvraag moet worden bijgevoegd, is onderdeel van de regeling.
- **Het subsidieproces kan worden versneld als de problematiek daarom vraagt.** De formele doorlooptijd van de beoordeling van een subsidieaanvraag bedraagt maximaal dertien weken. De betrokkenen geven aan indien gewenst te kunnen versnellen als de casus daarom vraagt. Dit verkleint het risico dat de subsidie te laat wordt toegekend en het doel van de regeling niet wordt gerealiseerd.

4. Onderzoeksvraag 4b - Doeltreffendheid

De drie gestelde doelen van de subsidieregeling zijn behaald

4b

In hoeverre is de subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg doeltreffend gebleken vanaf 2020 tot heden? Indien de regeling niet of onvoldoende doeltreffend gebleken is, wat zijn hier dan de redenen voor? De doeltreffendheid dient daarbij getoetst te worden aan de hand van de drie doelen die bij de totstandkoming van de subsidieregeling gesteld zijn.



Doel 1: Het zorgen dat cruciale jeugdhulp en jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen geborgd zijn in een jeugdhulpstelsel dat nog niet dusdanig 'volwassen' is dat in situaties waarin een jeugdhulpaanbieder van cruciale zorg in financieel zwaar weer zit, met risico's voor de continuïteit van jeugdhulp, de betrokken partijen voldoende in staat zijn hun verantwoordelijkheid te nemen.

De betrokkenen hebben geen discontinuïteit van cruciale jeugdzorg door financiële problemen geconstateerd

- De JA heeft vanuit de monitoring en de toepassing van het Draaiboek Continuïteit Jeugdzorg in casussen waarbij de continuïteit in gevaar is door financiële problemen zicht op de aanbieders van cruciale jeugdhulp.
- De JA en overige betrokkenen geven aan dat er tussen 1 januari 2020 en 15 juni 2024 geen casussen bekend zijn waarbij er sprake was van discontinuïteit van cruciale jeugdzorg doordat een jeugdhulpaanbieder in financieel zwaar weer zat.
- De betrokkenen geven aan dat in de drie casussen waarin de subsidie is toegekend het de verwachting is dat zonder de subsidie het continuïteitsplan niet kon worden uitgevoerd en de continuïteit niet geborgd zou zijn. De functie van tijdelijk vangnet heeft daarmee gewerkt.



Doel 2: Continuïteit van jeugdhulp staat te allen tijden voorop, niet het in stand houden van aanbieders. De organisatie dient daartoe voldoende aannemelijk te maken dat en hoe zij met de subsidie op grond van deze regeling in staat is de continuïteit van de cruciale jeugdzorg te borgen, op basis van het continuïteitsplan, zoals bedoeld in artikel 6, vierde lid van de regeling.

De subsidies zijn verstrekt op basis van een continuïteitsplan

- Een van de voorwaarden voor het verstrekken van de subsidie is dat de aanbieder beschikt over een continuïteitsplan. De JA heeft in alle drie de casussen getoetst of een continuïteitsplan aanwezig was en voldeed aan de gestelde voorwaarden. In alle drie de casussen heeft de JA geconcludeerd dat dit voldoende was.
- In alle drie de casussen viel de continuïteit van cruciale jeugdzorg samen met de continuïteit van de aanbieder. In één van de casussen is echter wel een deel van de organisatie afgestoten om de continuïteit te borgen.
- Uitgaande van de toetsing van het continuïteitsplan aan artikel 6 vierde lid door de JA is aan deze doelstelling voldaan.



Doel 3: De subsidie dient als tijdelijk vangnet voor aanbieders die aan kunnen tonen dat ze, daar waar van toepassing, de escalatieladder vanuit het Draaiboek 'Continuïteit Jeugdhulp' hebben gevolgd. Daarbij geldt de voorwaarde dat getracht is het liquiditeitsprobleem op te lossen in samenwerking met betrokken gemeenten en vervolgens met bemiddeling van de JA, maar dat het liquiditeitsprobleem desondanks niet is verholpen.

De regeling bood een tijdelijke oplossing voor een liquiditeitsprobleem

- Bij de drie casussen is samengewerkt met gemeenten en de JA om tot een oplossing te komen.
- De oplossing ligt volgens het continuïteitsplan in alle drie de casussen, naast het nemen van maatregelen om het resultaat te verbeteren, in de verkoop van vastgoed om liquiditeit te genereren. De verkoop kon niet worden gerealiseerd voor het moment van het liquiditeitsprobleem waardoor gebruik is gemaakt van de regeling.
- In één casus is de subsidie inmiddels ook terugbetaald, waarbij door de tijdelijke liquiditeit het continuïteitsprobleem is opgelost. In de overige twee casussen is de subsidie onlangs verstrekt, waardoor er nog geen sprake kan zijn van terugbetaling.

De terugbetalingstermijn van één jaar wordt als niet passend ervaren

5

Zijn de voorwaarden in de huidige subsidieregeling voldoende duidelijk omschreven? Worden de voorwaarden door betrokken partijen als passend ervaren?

De voorwaarden zijn voldoende duidelijk omschreven

De belangrijkste voorwaarden van de regeling zijn toegelicht op pagina 8. De duidelijkheid van de voorwaarden is getoetst op basis van het aantal vragen dat de VWS, JA en DUS-I van gemeenten en aanbieders hebben ontvangen en de eventuele onduidelijkheden in de voorwaarden die in de interviews met de betrokken partijen naar voren komen.

De geïnterviewden geven aan dat de voorwaarden duidelijk zijn. Ook stellen aanbieders en gemeenten niet of nauwelijks vragen ten aanzien van de voorwaarden. Daarmee wordt verondersteld dat de voorwaarden voldoende duidelijk zijn omschreven.

De terugbetalingstermijn van één jaar wordt als beperkend ervaren.

De terugbetalingstermijn van één jaar wordt als beperkend ervaren, omdat een aanbieder over het algemeen maatregelen moet doorvoeren in de bedrijfsvoering of het zorgaanbod om financieel gezond te worden. De doorlooptijd van het doorvoeren van deze maatregelen en het vervolgens realiseren van voldoende positieve financiële effecten daarvan om de subsidie terug te kunnen betalen is over het algemeen langer dan één jaar. Het risico bestaat dat, zoals ook naar voren komt in de drie casussen waarbij subsidie toegekend is, dat het beschikken over (verkoopbaar) vastgoed een randvoorwaarde is voor toepassing van de regeling. Het verruimen van de terugbetalingstermijn biedt meer mogelijkheden voor de toepassing van de regeling bij aanbieders zonder vastgoed. Ook biedt het meer mogelijkheden om met gemeenten tot afspraken te komen over de borging van de continuïteit.

Ondanks dat bovenstaande door betrokkenen wordt teruggegeven in de evaluatie stellen we vast dat de terugbetalingstermijn van maximaal één jaar tussen 1 januari 2020 en 15 juni 2024 er niet toe geleid heeft dat er sprake was van discontinuïteit van cruciale jeugdzorg. Gemeenten en aanbieders zijn in voorkomende gevallen tot andere oplossingen voor de continuïteitsproblematiek gekomen dan het gebruik van de regeling, conform het beoogde doel van de regeling. Een eventuele verruiming van de

terugbetalingstermijn kan ertoe leiden dat meer aanbieders een beroep doen op de regeling. Ook kan de subsidie later worden terugbetaald. Dit zet in potentie druk op het totale budget van EUR 10 miljoen om alle aanvragen te kunnen financieren.

4. Onderzoeksvraag 6

De verwachte ontwikkelingen in de jeugdzorg en de huidige financiële positie van aanbieders leiden ertoe dat de regeling de komende jaren nog benodigd is

6

Indien continuering van een subsidieregeling in de toekomst nodig geacht wordt om de risico's voor de continuïteit van cruciale jeugdzorg te borgen, voor welke periode dient deze regeling dan opengesteld te worden?

De duur van de regeling is afhankelijk van de ontwikkelingen in het veld ten aanzien van de volwassenheid van het stelsel en financiële positie van aanbieders

Een subsidieregeling kent een maximale looptijd van vijf jaar. De onderzoeksvraag is beantwoord op basis van een analyse van de ontwikkelingen in het veld in combinatie met de redenen om de subsidieregeling in te stellen.

De doelstelling van de regeling is: *Het zorgen dat cruciale jeugdhulp en jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen geborgd zijn in een jeugdhulpstelsel dat nog niet dusdanig 'volwassen' is dat in situaties waarin een jeugdhulpaanbieder van cruciale zorg in financieel zwaar weer zit, met risico's voor de continuïteit van jeugdhulp, de betrokken partijen voldoende in staat zijn hun verantwoordelijkheid te nemen.*

Vanuit de bovenstaande doelstelling is af te leiden dat de redenen om de subsidieregeling in te stellen liggen in de volwassenheid van het stelsel en in combinatie met de financiële positie van aanbieders.

Het is de verwachting dat de redenen die er waren om de subsidieregeling in te stellen ook de komende jaren aanwezig zullen zijn.

De redenen om de regeling in te stellen zijn momenteel nog steeds aanwezig:

- De financiële positie van jeugdzorgaanbieders staat nog steeds onder druk, waardoor het risico dat de continuïteit van cruciale jeugdzorg door aantoonbare liquiditeitsproblemen niet kan worden geborgd nog steeds aanwezig is. Dit is zichtbaar in:
 - De trendanalyse 2024 van de JA. De JA constateert dat de financiële positie van middelgrote en grote jeugdhulpaanbieders onder druk staat;
 - Het aantal aanbieders dat bij de JA in casuïstiek zit. Dit aantal is de afgelopen periode gegroeid naar gemiddeld 18 tot 20 casussen per jaar;
 - de twee nieuwe aanvragen die de afgelopen maanden onder de regeling zijn ingediend en beiden ook zijn toegekend;

- uit de Barometer Nederlandse Gezondheidszorg 2023 naar voren komt dat 40% van de jeugdzorgaanbieders in 2022 een verlies heeft gerealiseerd.
- Het jeugdzorgstelsel is nog steeds in ontwikkeling. De maatregelen die in de hervormingsagenda zijn opgenomen met als doel de jeugdzorg te verbeteren en financieel gezond te maken, worden de komende jaren (tot en met 2028) geïmplementeerd. Het is onduidelijk wat het effect van deze maatregelen is op de financiële positie van aanbieders en of deze voldoende zijn om de continuïteit door financiële problemen te borgen.

Gegeven de huidige verwachtingen adviseren wij om bij continuering van de regeling de maximale termijn van vijf jaar te hanteren.

Het is niet de verwachting dat op korte termijn de financiële positie van de jeugdzorgaanbieders dusdanig verbeterd. Aanvullend worden tot en met 2028 maatregelen geïmplementeerd om het stelsel te verbeteren, maar het effect op de financiële positie van aanbieders en de continuïteit van cruciale jeugdzorg is nog onduidelijk. Op basis van het bovenstaande is adviseren wij om bij een continuering de duur de maximale termijn van vijf jaar te hanteren.

4. Onderzoeksvraag 7

Sluit de definitie van cruciale jeugdzorg aan op de AMvB die in ontwikkeling is en overweeg om de terugbetalingstermijn te verruimen

7

Geef advies of voorgaande punten tot een aanpassing van de regeling of andere beleidsaanpassingen moeten leiden. Indien aanpassingen worden voorgesteld, breng daar – voor zover mogelijk – ook de gevolgen van in beeld.

Wij hebben op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen, de interviews en de documentanalyse in het kader van het onderzoek vier aanbevelingen voor het mogelijk aanpassen van de regeling en/of het beleid bij een eventuele vervolg op de huidige regeling.

1. Bezie of door de invoering van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)-zorgvormen de definitie van cruciale jeugdzorg moet worden aangepast om onduidelijkheden te voorkomen.

Aanbieders van cruciale jeugdzorg kunnen in aanmerking komen voor subsidie. Wat cruciale jeugdzorg is, is gedefinieerd in artikel 3 lid 2 van de regeling. VWS werkt momenteel aan de AMvB-zorgvormen in het kader van het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg'. Het is mogelijk dat de definiëring en/of benaming van zorgvormen in de AMvB verschilt van de zorgvormen die onder de definitie van cruciale jeugdhulp vallen. Het is aan te bevelen om als de AMvB-zorgvormen wordt ingevoerd te bezien of de definitie van cruciale jeugdzorg in de regeling dient te worden aangepast of aangescherpt om onduidelijkheden te voorkomen.

2. Het overwegen van de verruiming van de terugbetalingstermijn van één jaar naar een langere termijn.

Om recht te doen aan de zorgen en behoeften van de betrokkenen is het te overwegen de huidige terugbetalingstermijn van maximaal één jaar te verlengen naar een langere periode. De huidige opzet draagt het risico in zich dat de regeling vooral kan worden ingezet bij aanbieders die de mogelijkheid hebben om via de verkoop van vastgoed een positieve kasstroom genereren om de subsidie binnen één jaar terug te betalen. Het advies is om te overwegen om de terugbetalingstermijn te verruimen naar bijvoorbeeld de duur van het continuïteitsplan om het risico dat de regeling vooral kan worden ingezet bij aanbieders met vrij vastgoed te verlagen.

Het verruimen van de terugbetalingstermijn heeft een aantal mogelijke gevolgen:

- Door verruiming van de terugbetalingstermijn is er meer tijd beschikbaar om bijvoorbeeld de bedrijfsvoering aan te passen of het aanbod te transformeren.

- Het aantal aanbieders van cruciale jeugdzorg dat een beroep doet op de regeling neemt mogelijk toe omdat ze langer de tijd krijgen voor terugbetaling. Bij casussen waar de regeling nu door de terugbetalingstermijn niet kan worden ingezet en kennelijk andere oplossingen worden gevonden, bestaat de kans dat door de verruiming de regeling wordt ingezet in plaats van deze andere oplossingen.
- Aanbieders doen mogelijk een langer beslag op de beschikbare middelen van de regeling. Het risico dat, bij een gelijkblijvend budget, de beschikbare middelen onvoldoende zijn om alle continuïteitsproblemen bij aanbieders van cruciale jeugdzorg op enig moment in de tijd tijdelijk op te vangen neemt hierdoor toe.

3. Borg dat de benodigde informatie voor de beschikking onderdeel is van het advies van de JA

In de evaluatie komt naar voren dat het advies van de JA niet altijd de informatie bevat die noodzakelijk is voor het opstellen van de beschikking. Het gevolg is dat DUS-I aanvullende informatie moet opvragen of het advies van de JA moet worden aangepast. Het is aan te bevelen om te borgen dat de voor DUS-I benodigde informatie onderdeel is van het advies van de JA.

4. Tracht het aantal incompleetbrieven te verminderen door de aanbieder duidelijker te instrueren.

Vier van de vijf aanvragen waren na de eerste indiening niet compleet, waardoor er een incompleetbrief is verstuurd. De aanbieder is verantwoordelijk voor het indienen van een complete aanvraag. Wij adviseren dat de JA, vanuit de bestaande contacten, de aanbieder duidelijker instrueert op de juistheid en volledigheid van de informatie aanlevering om vertragingen en fouten in het proces te voorkomen.

Bijlagen



Overzicht betrokken personen & begeleidingsgroep

| Naam | Functie | Organisatie | Onderdeel begeleidingsgroep |
|-----------------------|--|-----------------------------|-----------------------------|
| Donkers, Merel | Beleidsmedewerker | Ministerie VWS | Ja |
| v.d. Veeken, Michelle | Beleidsmedewerker | Ministerie VWS | Ja |
| Grotenhuis, Tim | (Senior) juridisch beleidsmedewerker jeugd | Ministerie VWS | Nee |
| Kuper, Wendela | Manager Jeugd | Ministerie VWS | Ja |
| Trenning, Nannette | Adviseur Strategie, Beleid en Organisatie | Jeugdautoriteit | Ja |
| Boender, Diana | Financieel adviseur | Jeugdautoriteit | Ja |
| van Leeuwen, Joram | Coördinator landelijke inkoop jeugdhulp | VNG | Ja |
| Pont, André | Senior beleidsmedewerker Jeugdbescherming | JenV | Ja |
| Koppert, Ron | Medewerker Behandelen en Ontwikkelen | DUS-I | Nee |
| Pruim, Manon | Beleidsadviseur | Elker Jeugdhulp & Onderwijs | Nee |
| Heuskens, Ina | Bestuurder | Elker Jeugdhulp & Onderwijs | Nee |

Overzicht ontvangen documenten

| Documentdossier aanvraag 1 | Documentdossier aanvraag 2 | Documentdossier aanvraag 5 |
|-------------------------------|---|---|
| Aanvraagformulier | Aanvraag | Beoordeling compleetheid subsidieaanvraag |
| Aanvraagbrief | Aanvraagbrief | Advies JA subsidieaanvraag |
| Juistheidscontrole | Juistheidscontrole | Overige ontvangen documenten |
| Incompleteetbrief | Incompleteetbrief | Stcrt-2023-33015 |
| Ontvangstbevestiging | Uitstel verlening | Stcrt-2022-32182 |
| Advies Jeugdautoriteit | Aanvraag buiten behandeling stelling | Stcrt-2021-48160 |
| Inhoudelijke toets | Documentdossier aanvraag 3 | Stcrt-2019-68084 |
| Financiële toets | Aanvraag | Aanvraagformulier subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg (27 juli 2022) |
| Doel- en Rechtmatigheidstoets | Aanvraagbrief | Proces Subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg januari 2020 |
| Beschikking | Juistheidscontrole | Advies JA tweede verlenging subsidieregeling cruciale jeugdzorg |
| Aanvraag verlenging | Niet verzonden incompleteetbrief | |
| Akkoord verlenging VWS | Intrekking aanvraag subsidieverlening continuïteit cruciale jeugdzorg | |
| Aanvraag verlenging | Documentdossier aanvraag 4 | |
| Verlenging | Advies JA subsidieaanvraag | |



kpmg.com/socialmedia

© 2024 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Document Classificatie: KPMG Vertrouwelijk