

GRIP OP DE KOSTEN

GEZAMENLIJK REKENKAMERONDERZOEK NAAR JEUGDZORG IN H10-VERBAND

BESTUURLIJKE NOTA

Voorwoord

De uitvoering van de jeugdzorg en de kosten die daarmee gepaard gaan, staan de afgelopen periode in de schijnwerpers. Niet onterecht. Voor veel gemeenten leidt de toename van de kosten voor jeugdzorg tot knelpunten in de begroting. Dat is belangrijke reden waarom de Rekenkamer Rijswijk juist dit onderzoek is gestart.

Het onderzoek is samen met de andere rekenkamers van de gemeenten in de regio Haaglanden (H10) uitgevoerd. Twee jaar geleden is het initiatief daartoe genomen. In een constructief samenwerkingsverband, waarin een aantal gemeenten vertegenwoordigd zijn in de klankbordgroep en/of de werkgroep, is het onderzoek vervolgens uitgevoerd. In de samenwerking hebben we als rekenkamer Rijswijk dankbaar gebruik kunnen maken van de ondersteuning van de Rekenkamer Den Haag. Voor deze ondersteuning, maar ook voor de constructieve samenwerking met de andere rekenkamers willen wij deze gelegenheid nemen om daarvoor te danken.

Het onderzoek heeft langer geduurd dan we oorspronkelijk hadden voorzien. Een onderzoek met zoveel gemeenten bleek een aantal knelpunten op te leveren. De belangrijkste oorzaak van de vertraging is de complexiteit om eenduidige cijfers te kunnen analyseren, maar ook de coronacrisis en (het afstemmen van) de wederhoorprocedure zorgden voor vertraging. Desondanks is de Rekenkamer Rijswijk verheugd u dit rapport aan te bieden. De geconstateerde knelpunten en de ervaringen uit deze intensieve regionale samenwerking nemen wij volgende keer mee in de afweging om al dan niet deel te nemen aan een regionaal onderzoek.

Graag willen wij in dit woord vooraf een inhoudelijke observatie met u delen. Of misschien is het eerder een zorg. Het gaat om het volgende: het onderhavige onderzoek betreft vooral een kwantitatieve analyse. Deze analyse is noodzakelijk om grip te krijgen op de uitvoering van de jeugdzorg en de kosten die daarmee gepaard gaan. Gedurende het onderzoek is er diverse keren contact geweest met het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden over deze cijfers. Diverse keren hebben die contacten geleid tot een aanpassing van de gehanteerde cijfers, omdat de onderzoekers van de Rekenkamer het feitelijk niet juist hadden. Uiteraard zijn wij blij dat het bijgevoegde feitenrapport de juiste data bevat.

Maar het geeft ook te denken. Blijkbaar is de informatie rond de uitvoering van de jeugdzorg zo complex dat het voor onderzoekers die zich in het onderwerp verdiepen ingewikkeld is om de juiste feiten op een rij te krijgen. Wat betekent dat voor de bestuurders? En wat betekent dat voor volksvertegenwoordigers? Deze vragen willen wij u meegeven ter overdenking.

Tot slot, deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. Het is een uitgebreidere bestuurlijke nota dan u van ons gewend bent. Hier hebben wij voor gekozen, zodat het een zelfstandig leesbaar document is, dat ook te lezen is zonder dat u de achterliggende onderzoeken hoeft door te nemen. Graag gaan wij met deze conclusies en aanbevelingen het gesprek met u aan.

SAMENVATTING

In hoeverre hebben gemeenteraden in de regio Haaglanden voldoende zicht op de oorzaken van de toename van de kosten in de jeugdzorg? Dit onderzoek geeft antwoord op die vraag. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, staan twee subvragen centraal:

1. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de toename van de kosten in de jeugdzorg in de regio Haaglanden?
2. In hoeverre bieden voortgangsrapportages aan de gemeenteraden inzicht in de ontwikkeling van de jeugdzorgkosten.

De totale kosten van de jeugdzorg in de regio Haaglanden zijn in de periode 2015 tot 2019 gestegen van ruim € 215 miljoen naar ruim € 300 miljoen euro per jaar. Waar regiobreed de *gemiddelde zorgkosten per uur* de belangrijkste pijler is voor deze kostenstijging, is dat in de gemeente Rijswijk de *stijging van het aantal unieke jeugdigen met jeugdzorg*. Het procentueel aandeel van het aantal jeugdigen met jeugdzorg in Rijswijk ligt boven het gemiddelde van de H10-gemeenten. Tegelijkertijd nam het gemiddeld aantal uren zorg per jeugdige in Rijswijk af in de periode 2015-2019. Dit had een remmend effect op de kostenstijging.

De Rijswijkse gemeenteraad krijgt via de voortgangsrapportages zicht op de toename van de jeugdzorgkosten. Feitelijk is dit de belangrijkste manier om dat zicht te krijgen. In deze voortgangsrapportages worden kostenoverschrijdingen duidelijk beschreven, en wordt er gezocht naar verklaringen daarvoor. Het ontbreekt echter aan een inhoudelijke toelichting en analyse, waardoor ook de mogelijkheden tot bijsturing beperkt zijn. Doordat de kwalitatieve duiding van de trends en ontwikkelingen in de jeugdzorg ontbreekt, zijn het uitsluitend de financiën waar de raad zijn blik op richt. Dit is te beperkt.

De Rekenkamer formuleert daarom vier aanbevelingen:

1. Laat onderzoek doen naar de effectiviteit van preventieve maatregelen rondom jeugdzorg in Rijswijk;
2. Vernieuw de Kadernota Sociaal Domein;
3. Ga met het college in gesprek over de informatiebehoefte in de raadsrapportage sociaal domein;
4. Blijf (boven)regionale samenwerking en afstemming zoeken;
5. Ontwikkel een dashboard met monitoringsinformatie over de jeugdzorg.

INLEIDING

Voor u ligt het onderzoek dat de Rekenkamer Rijswijk afgelopen anderhalf jaar met zeven andere rekenkamer(commissie)s heeft uitgevoerd. In deze bestuurlijke nota leest u de aanleiding, doel- en vraagstelling van dit onderzoek, evenals een samenvatting van de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen.

Aanleiding

Sinds de decentralisaties in 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van jeugdzorg.¹ Uit onderzoek blijkt dat een flink aantal gemeenten in de afgelopen jaren substantieel meer heeft uitgegeven aan jeugdzorg dan dat zij ontving voor de uitvoering van deze taak. Eén op de vijf gemeenten kampt met een tekort van meer dan veertig procent.² Gemeenten luiden in mei 2019 gezamenlijk de noodklok: door de tekorten in de jeugdzorg dreigen jongeren met problemen de dupe te worden. Ook dreigen er als gevolg van de tekorten bezuinigingen op tal van voorzieningen, langere wachtlijsten en toenemende overlast te ontstaan. Het kabinet stelde in mei 2019 € 350 miljoen extra voor de jeugdzorg in 2019, voor de drie jaar daarna jaarlijks € 190 miljoen.³

Ook in de regio Haaglanden zijn er tekorten op de beschikbaar gestelde jeugdzorgbudgetten. Volgens het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden was er in 2018 sprake van een overschrijding van de H10-gemeenten van 19%.⁴

In 2020 heeft AEF, in opdracht van de ministeries van VWS, BZK, Financiën en JenV en de VNG, een onderzoek gepubliceerd over de vraag hoeveel middelen gemeenten structureel nodig hebben om de taken voor jeugdzorg uit te kunnen voeren. Uit dit onderzoek blijkt dat het verschil tussen inkomsten en uitgaven niet houdbaar is. Naar aanleiding van dit onderzoek is de VNG met het kabinet in gesprek getreden, dit heeft nog niet tot extra, structurele middelen geleid.⁵

¹ In dit onderzoek wordt 'jeugdzorg' omschreven als de verzamelnaam voor activiteiten die vallen binnen de 'jeugdhulp', 'jeugdbescherming' en 'jeugdreclassering'. De term 'jeugdhulp' omvat alle vormen van hulp en ondersteuning (licht verstandelijke beperking (lvb), opvoedvragen, opvoedhulp, jeugd-lvb en jeugd-ggz) variërend van licht ambulante (vaak vanuit een wijkteam, waaronder mogelijk ook gewone opvoedvragen) tot en met intensieve, zeer gespecialiseerde zorg in een al dan niet gesloten setting (jeugdzorgplus). Bron: Nederlands Jeugdinstituut (2019): <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/Wat-is-het-verschil-tussen-jeugdzorg-en-jeugdhulp>.

² Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten, Significant in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 19 april 2019, p. 4.

³ Meer geld voor jeugdzorg na noodkreet gemeenten <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/08/gemeenten-jeugdzorg-is-zo-niet-meer-vol-te-houden-a3959549>, bezocht op 4 oktober 2019.

⁴ Interview H10 Inkoopbureau, 11 juni 2019

⁵ 'VNG roept arbitrage in voor oplossing tekorten jeugdzorg', VNG, <https://vng.nl/nieuws/vng-roept-arbitrage-in-voor-oplossing-tekorten-jeugdzorg>, bezocht op: 23 maart 2021.

De complexiteit van de uitvoering en financiering leidt ook tot bestuurlijke vragen. Nog geen twee op de tien raadsleden geven aan voldoende grip te hebben op de jeugdzorg.⁶ Om als raad te kunnen sturen is kennis van het domein, de regels en de systemen nodig.⁷ Gemeenteraden krijgen volgens onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) echter moeilijk grip op de jeugdzorg door de grote hoeveelheid van informatie en de complexe materie, als ook de ingewikkelde dynamiek van het veld.⁸

Het voorgaande vormde aanleiding voor de H10-rekenkamer(commissie)s⁹ om een gezamenlijk onderzoek te doen naar de kostenstijgingen in de jeugdzorg.

Doel- en vraagstelling

Het uitgevoerde onderzoek heeft twee doelen, namelijk het inzichtelijk maken van de toename van de kosten in de jeugdzorg en beoordelen of de Rijswijkse gemeenteraad met de beschikbare voortgangsinformatie zicht heeft op de ontwikkeling van de kosten van de jeugdzorg. De centrale onderzoeksvraag is:

Hebben de gemeenteraden voldoende zicht op de oorzaken van de toename van de kosten in de jeugdzorg?

De twee deelvragen die hieruit volgen zijn:

1. *Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de toename van de kosten in de jeugdzorg voor de H10-gemeenten?*
2. *In hoeverre bieden de voortgangsrapportages aan de gemeenteraden inzicht in de ontwikkeling van de kosten in de jeugdzorg?*

Aanpak

Het onderzoek is in twee delen uitgevoerd. In het eerste deel heeft de Rekenkamer Den Haag, onder begeleiding van een klankbordgroep, voor alle H10-gemeenten een analyse gemaakt van de kosten van de jeugdzorg. Het gaat hierbij om de jeugdzorg die zij via het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden¹⁰ hebben ingekocht. Het betreft een analyse van de gegevens over 2015 tot en met 2019. Daarnaast heeft de Rekenkamer Den Haag onderzoek gedaan naar de kosten voor de jeugdzorg die niet via het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden is verstrekt, zoals de kosten van jeugdzorg die door de wijkteams verstrekt is of de kosten voor de praktijkondersteuners voor de huisartsen. Ook de kosten van ambtelijke ondersteuning die door de gemeenten zijn toegerekend aan de uitvoering van de jeugdzorg zijn hierbij betrokken.

In het tweede deel van het onderzoek is de informatievoorziening aan de gemeenteraad beoordeeld. De vraag die beantwoord moest worden is of de raad op enigerlei wijze de ontwikkeling van de kosten in de jeugdzorg kan controleren. De rekenkamer(commissie)s

⁶ Website Binnenlands Bestuur, 'Raadsleden missen greep op jeugdzorg', <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/raadsleden-missen-greep-op-jeugdzorg.9571112 lynkx>, bezocht op: 4 oktober 2019.

⁷ 'Advies decentrale taak is politieke zaak', Raad van Openbaar bestuur, 13 februari 2020, p. 38.

⁸ 'Advies decentrale taak is politieke zaak', Raad van Openbaar bestuur, 13 februari 2020, p. 74.

⁹ De H10-gemeenten zijn: Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Voorschoten, Wassenaar, Westland en Zoetermeer.

¹⁰ Tot 16 april 2020 was dit het 'H10 Inkoopbureau'.

waren zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van dit onderzoeksdeel. Onderzoeksbureau Necker van Naem heeft in opdracht van de Rekenkamer Rijswijk dit deelonderzoek uitgevoerd.

In de bijlage is een nadere beschrijving van de aanpak per deelvraag weergegeven.

CONCLUSIES

Conclusie 1: De stijging van het aantal unieke jeugdigen dat zorg ontvangt, is in de gemeente Rijswijk de belangrijkste verklaring voor de kostenstijging

Op het niveau van de gehele H10 is een toename van de gemiddelde zorgkosten per uur met 59% de belangrijkste bijdrage aan de kostenstijging, gevolgd door een stijging van het aantal unieke jeugdigen met 24%. Dit laatste is de belangrijkste verklaring voor de gestegen kosten in de gemeente Rijswijk. Het aantal jeugdigen (van 0 tot 18 jaar) nam in de periode 2015 - 2019 toe met 3,9% tot 6,6% per jaar. Dit verklaart deels waarom meer jeugdigen in Rijswijk jeugdzorg krijgen.¹¹

Wanneer wordt gekeken naar het percentage jeugdigen dat een of meerdere vormen van jeugdzorg ontvangt is er op H10-niveau een stijgende trend te zien, waarbij het aandeel is gestegen van 10,5% in 2015 naar 12,6% in 2019. De gemeente Rijswijk volgt deze ontwikkeling.¹² Het procentueel aandeel van het aantal jeugdigen met jeugdzorg in Rijswijk ligt boven het gemiddelde van de H10-gemeenten (zie figuur 3 in het feitenrapport).

Het gemiddeld aantal uren zorg per jeugdige is in Rijswijk afgenomen in de periode 2015-2019. Dit heeft dus een remmend effect gehad op de kostenstijging.

Conclusie 2: De grootste stijging van de jeugdzorgkosten vindt plaats door centraal ingekochte producten

De kosten voor jeugdzorg bestaan uit de via het Servicebureau ingekochte jeugdzorg en overige gemeentelijke en PGB-kosten. De totale kosten van de jeugdzorg zijn in de periode 2015 tot 2019 gestegen van ruim € 215 miljoen naar ruim € 300 miljoen euro per jaar. Dit is een stijging van ruim € 85 miljoen euro (zie figuur 1). De centraal ingekochte jeugdzorg via het Servicebureau heeft hier met 81% van de totale kostenstijging het meest aan bijgedragen. De overige kosten voor jeugdzorg zijn ook gestegen, maar minder dan die van de centraal ingekochte jeugdzorg.¹³

¹¹ Overigens is de *effectiviteit* van de jeugdzorg geen onderdeel geweest van dit onderzoek.

¹² Zie pagina 14 van het feitenrapport.

¹³ Dat blijkt uit een vergelijking van deze kosten die te vinden is in het feitenrapport in paragraaf 3.2. *Verdeling in de jeugdzorguitgaven.*



Figuur 1: Ontwikkeling van de kosten die via het Servicebureau H10 zijn ingekocht, de overige gemeentelijke kosten en de PGB-kosten

Voor de centraal ingekochte jeugdzorg, dus via het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden, geldt dat de kosten voor de regio Haaglanden in totaal zijn gestegen van € 165 miljoen in 2015 naar € 253 miljoen in 2019. De kosten voor ingekochte jeugdzorg zijn in totaal in vijf jaar tijd met 53,16% gestegen. De kosten voor de ingekochte jeugdzorg voor de gemeente Rijswijk zijn van € 6,7 miljoen in 2015 gestegen naar € 11,4 miljoen in 2019. Dit is een stijging van 70,57%. De kosten voor ingekochte jeugdzorg voor de gemeente Rijswijk zijn dus harder gestegen dan voor de regio Haaglanden in totaal (zie tabel 1).

Tabel 1: Totale kosten van de via het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden ingekochte jeugdzorg per jaar

	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Rijswijk	€ 6.723.668	€ 7.797.839	€ 8.427.637	€ 9.695.567	€ 11.468.717	€ 44.113.428
H10	€ 165.264.793	€ 175.639.229	€ 197.941.110	€ 231.164.806	€ 253.124.945	€ 1.023.134.883
% Rijswijk van H10-totaal	4,07%	4,44%	4,26%	4,19%	4,53%	Gemiddeld: + 4,30%
%Δ Rijswijk t.o.v. voorgaande jaar		15,98%	8,08%	15,04%	18,29%	Gemiddeld: + 14,35%
%Δ H10 t.o.v. voorgaande jaar		+ 6,28%	+ 12,70%	+ 16,78% ¹⁴	+ 9,50%	Gemiddeld: + 11,31%

Conclusie 3: Vier productcategorieën zijn verantwoordelijk voor 93% van de totale kostenstijging

In totaal worden er in het feitenrapport elf productcategorieën onderscheiden, met daarin 61 aangeboden producten (zie bijlage 2 van het feitenrapport). Deze producten variëren van 'pleegzorg' tot 'Ernstige Enkelvoudige Dyslexiezorg Behandeling'.

¹⁴ De kostenstijging in 2018 komt overeen met het jaar dat er een harmonisatie van tarieven heeft plaats gevonden. Vanaf dat moment betalen de H10-gemeenten voor eenzelfde product hetzelfde tarief.

In de onderstaande tabel is te zien dat vier van de elf productcategorieën verantwoordelijk zijn voor 93% van de kostenstijging van € 215 miljoen in 2015 naar ruim € 300 miljoen euro in 2019 voor de gehele regio Haaglanden.¹⁵

Categorie	Kosten 2015	Kosten 2019	Vershil 2015-2019	Procentueel verschil 2015 - 2019	Aandeel totale kostenstijging
45 Jeugdhulp ambulans	€27 mln.	€62 mln.	€35 mln.	128.6%	38.4%
54 Jeugd-ggz	€51 mln.	€75 mln.	€24 mln.	45.9%	26.1%
41 Dagbehandeling	€4 mln.	€19 mln.	€15 mln.	341.7%	16.5%
43 Jeugdhulp verblijf (incl. beh.)	€49 mln.	€60 mln.	€11 mln.	22.9%	12.3%
Totaal	€131 mln.	€216 mln.	€84 mln.	164.3%	93.2%

De uitgaven aan het product *Individuele begeleiding middel*, dat op Haaglanden niveau de grootste kostenstijging laat zien, stegen in Rijswijk van € 161.200 in 2015 naar € 736.600 in 2019. Een grotere kostenpost voor de gemeente Rijswijk is de *Specialistische GGZ*: dit steeg van €1,7 mln. in 2015 naar € 2,6 mln. in 2019.

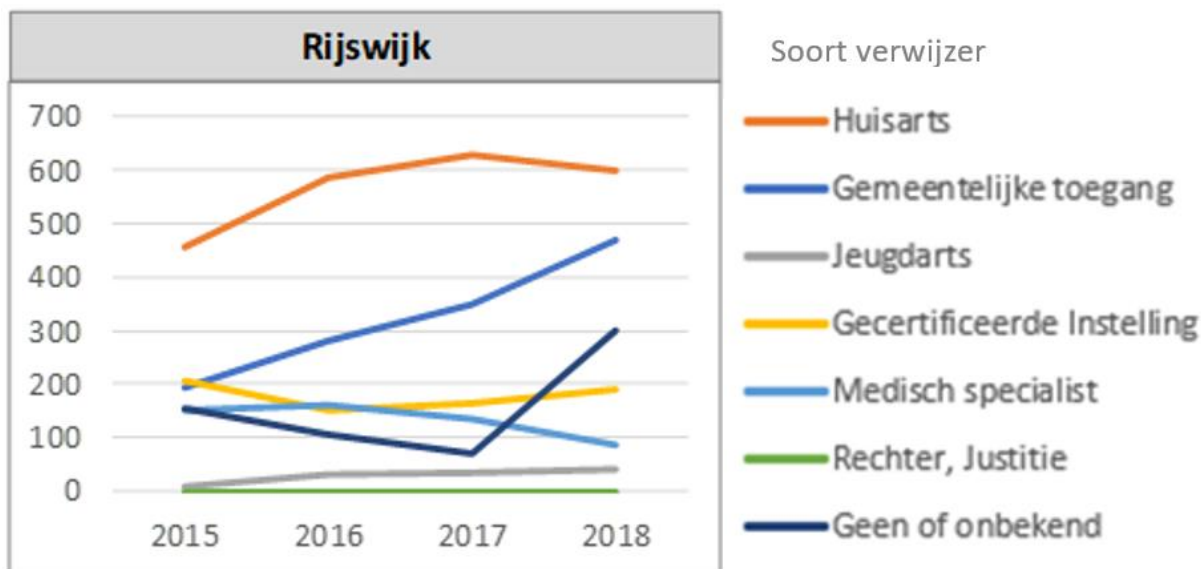
Conclusie 4: De toename van het aantal jeugdzorgtrajecten heeft vooral plaatsgevonden via de gemeentelijke toegang tot de jeugdzorg

Gemeenten leveren aan het CBS-data aan over hoe de verwijzingen naar ingekochte jeugdzorgtrajecten zich ontwikkelen. Daaruit blijkt dat de huisartsen verantwoordelijk zijn voor de meeste verwijzingen, gevolgd door 'geen of onbekend', 'gemeentelijke toegang', 'gecertificeerde instellingen', 'medisch specialisten', 'jeugdartsen' en tot slot 'rechters of justitie'.¹⁶

Uit de CBS-data blijkt dat ook in Rijswijk de meeste verwijzingen plaatsvinden via de huisarts. Sinds 2015 vinden er echter steeds meer verwijzingen via de gemeentelijke toegang plaats (zie figuur 2). Dit betekent dat afgelopen jaren meer jeugdigen door de gemeente of een gemeentelijke organisatie zijn aangemeld bij een jeugdhulpaanbieder.

¹⁵ Dit blijkt uit een analyse van de inkoopdata van het Servicebureau H10 en de door de gemeenten aangeleverde overige jeugdzorgkosten. Dit is nadat de data zijn gefilterd op declaraties die op een tijdsduur zijn gedeclareerd, zoals per uur, dagdeel of etmaal. Deze analyse is te vinden in 2.3.2 *Kostenontwikkeling naar zorgvorm* van het feitenrapport.

¹⁶ Zie pagina 67 van het feitenrapport.



Figuur 2: Ontwikkeling in het aantal jeugdzorg-verwijzingen per soort verwijzer (bron: CBS data)

Conclusie 5: De belangrijkste informatiestukken die de Rijswijkse raad ontvangt zijn de P&C-documenten, de raadsrapportage Sociaal Domein en incidentele informatiestukken

Op basis van de door het college verstrekte rapportages heeft de raad goed zicht op de kostenontwikkeling in de jeugdzorg sinds 2015, maar heeft de raad beperkt zicht op ontwikkeling van het aantal jeugdigen in de jeugdzorg. In de P&C-documenten worden de stijgende kosten duidelijk beschreven, en wordt gezocht naar verklaringen daarvoor, maar ontbreekt een koppeling met de inhoud. Waar de raadsrapportages Sociaal Domein wél inzicht geven in het aantal jongeren in de jeugdzorg mist een uitsplitsing per zorgcategorie, vergelijkbare cijfers en geschetste ontwikkelingen over een langere periode. Doordat een duidelijke koppeling tussen enerzijds de financiën en de (kwalitatieve duiding van de) trends in de jeugdzorg ontbreekt, krijgen raadsleden hoofdzakelijk informatie over kostenoverschrijdingen.

Herijken van de sturingsinformatie die de raad verlangt van het college is een eerste stap naar een betere informatiepositie voor de raad. Het is dan ook zaak om te kijken welke informatie de raad wil hebben, hoe specifiek deze informatie moet zijn en hoe dit toegankelijk te maken en te houden is. Een dashboard met trends en ontwikkelingen kan daarbij van waarde zijn. Een kanttekening bij het geheel is dat het college deels gebonden is aan de informatieverstrekking vanuit het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden. Dit heeft onder andere invloed op tijdigheid en volledigheid van stukken.

Conclusie 6: De Rijswijkse raad behandelt het onderwerp jeugdzorg in de gemeenteraadsvergaderingen, de Werkgroep Sociaal Domein, het Forum Samenleving en de regionale raadsbijeenkomsten in H10-verband

In verschillende gremia wordt het onderwerp jeugdzorg behandeld. Waar de Raadswerkgroep Sociaal Domein informierend van aard en apolitiek is, vindt de oordeelsvorming plaats in het Forum Samenleving. Bespreken van de stukken in het forum leidt er echter niet automatisch toe dat stukken in de raad hamerstukken zijn; ook in de raad vindt er debat plaats over het onderwerp.

In het Platform H-10 Jeugd wordt onder andere informatie, zienswijzen, moties, amendementen, technische vragen en signalen uitgewisseld tussen raadsleden. Naast de bijeenkomsten, die zo'n twee á drie keer per jaar plaatsvinden, is er een WhatsAppgroep opgericht. Momenteel zijn 67 raadsleden en de commissiegriffiers van de tien gemeenten in de WhatsAppgroep vertegenwoordigd. Deze vorm van communicatie kan bijdragen aan kennisdeling en een betere informatiepositie voor raadsleden. Tegelijkertijd kan het risico ontstaan dat onterechte onrust gedeeld wordt of zaken verkeerd geïnterpreteerd worden.

AANBEVELINGEN

Gemeenten ervaren moeite met het creëren van grip op de almaar stijgende jeugdzorgkosten. Rijswijk, maar ook de andere H10-gemeenten, vormen daarin geen uitzondering. Voor wat betreft de eerste vier conclusies hebben we dan ook geen aanbevelingen geschreven. Ontwikkelingen in de jeugdzorg vinden op verschillende niveaus plaats, van het Rijk tot aan de 352 gemeenten. Het is een landelijk probleem en dat wijst dit onderzoek, maar ook andere rekenkameronderzoeken¹⁷ en de onderzoeken van de ROB en AEF uit. Het is dan ook zaak om de ontwikkelingen op dit gebied nauw te blijven volgen.

Aan de hand van dit onderzoek is het niet mogelijk aanbevelingen te doen over de effectiviteit van het Rijswijkse jeugdzorgbeleid. Dat was ook niet de intentie van dit onderzoek. Zicht op deze effectiviteit helpt de raad echter wel bij het maken van toekomstige beleidskeuzes. De eerste aanbeveling luidt dan ook als volgt:

1. Laat onderzoek doen naar de effectiviteit van preventieve maatregelen rondom jeugdzorg in Rijswijk

In een onlangs verschenen rapport van de VNG¹⁸ worden een aantal succesfactoren genoemd in de gemeentelijke toegang tot jeugdzorg:

- / Langdurige samenwerking met maatschappelijke partners in het voorveld;
- / Een toegang die altijd ook zelf licht ambulante ondersteuning biedt;
- / Een toegang georganiseerd dichtbij vindplaatsen als huisartsen en scholen;
- / Een toegang in een netwerkmodel samen met specialistische hulp en met korte lijnen;
- / Er werken hoog opgeleide specialisten die samen generalistisch kunnen werken. Specialisten die zoveel mogelijk oplossingen in de directe leefomgeving van kind en gezin zoeken, waardoor ze onnodige doorverwijzingen naar de duurdere specialistische hulp weten te voorkomen; en
- / Investeren in preventie en vroegsignalering samen met de maatschappelijke partners in het voorveld (POH, school (maatschappelijk werk), sportverenigingen, JGZ).

Het is belangrijk dat de raad grip krijgt op de kosten die gepaard gaan met de uitvoering van de jeugdzorg. Er is immers veel geld mee gemoeid. Daarom zijn er vier aanbevelingen om de *grip* van de raad aan te scherpen en te versterken:

2. Vernieuw de Kadernota Sociaal Domein

De huidige Kadernota Sociaal Domein stamt uit 2014 en diende als voorbereiding op de decentralisaties op het gebied van Wmo, Participatie en Jeugd per 1 januari 2015. Het

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het onderzoek in Nissewaard (2021) (https://nissewaard.raadsinformatie.nl/document/9847079/1/s21id006966_1_51980_tds) en Amsterdam (2020) (<https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/jeugdhulp-in-amsterdambestuurlijk-rapport/>).

¹⁸ https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/maatregelen_financiele_beheersbaarheid_jeugdwet.pdf.

document schetst daarmee de kaders voor de transitie in het sociaal domein. Dit document is verouderd en speelt niet in op actuele transformatievraagstukken.

Volgens geïnterviewden zijn er deelnota's voor bijvoorbeeld participatie, is er een regionale inkoopkader Jeugdhulp en een deltaplan Toegang tot het Sociaal domein. Ook zijn een aantal verordeningen geüpdatet. Het ontbreekt echter aan een overkoepelende, actuele kadernota waarin de transformatie van het sociaal domein als geheel is beschreven en waarin wordt aangegeven hoe de ontschotting tussen de drie deelgebieden wordt vormgegeven.

Het valt dan ook aan te bevelen een nieuwe kadernota Sociaal Domein op te stellen. Raadsleden kunnen zich dan ook uitspreken over wat ze wel en niet willen. Tegelijkertijd is het een ingewikkelde opgave voor raadsleden om hun inbreng aan een kadernota te leveren. Een alternatief is het organiseren van workshops, waarin de fracties zich uitspreken over de onderliggende waarden die voor hen van belang zijn.¹⁹

3. Ga met het college in gesprek over de informatiebehoefte in de raadsrapportage sociaal domein

Een gemeenteraad heeft behoefte aan cijfers waarop hij kan sturen. Bij het uitvoeren van dit onderzoek is gebleken hoe ingewikkeld het is om over adequate cijfers te beschikken. Bespreek met het college en de ambtelijke organisatie wat de raad nodig heeft om de sturende rol goed te kunnen uitvoeren. Het college levert jaarlijks raadsrapportages op met informatie over de ontwikkelingen binnen het sociaal domein. Vooral op inhoud zijn er verbeteringen mogelijk. In H10-verband heeft de werkgroep, die dit onderzoek begeleidde, een aantal concrete ontwikkelrichtingen voor de voortgangsrapportages voorgesteld om de koppeling tussen financiën en inhoud te versterken:

- (Meerjarige) kostenontwikkeling van jeugdzorg, gespecificeerd naar het soort zorg;
- Informeren over de absolute aantallen jeugdigen in jeugdzorg;
- Consistentie in de wijze waarop over kosten en het aantal jeugdigen gerapporteerd wordt;
- Een jaarlijks weergave van de grootste/opvallendste ontwikkelingen op het gebied van jeugdzorg en informatie over de belangrijkste kostenstijgingen. Informatie die daarbij relevant is, is het aantal unieke jongeren, de gemiddelde zorgduur, de kosten die hiermee gemoeid zijn, en de soort verwijzers die naar deze producten verwijst.

4. Blijf (boven)regionale samenwerking en afstemming zoeken

In 2019 is een nauwere samenwerking tussen de tien gemeenten in gang gezet door middel van het Platform H-10 Jeugd. Het platform biedt de kans om andere informatie, zienswijzen, moties, amendementen, technische vragen en signalen met elkaar uit te wisselen. Dit leidt ertoe dat de timing en tijdigheid van stukken zichtbaar wordt, maar zorgt ook voor een gelijkwaardige informatievoorziening richting alle gemeenten. Blijven samenwerken en elkaar blijven opzoeken is dan ook belangrijk, zeker als de gemeenteraden gezamenlijk een vuist willen maken richting het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden en de eigen gemeentelijke

¹⁹ Bijvoorbeeld: efficiëntie, eigen verantwoordelijkheid, solidariteit, identiteitsgebonden zorg, thuis nabije zorg, integraliteit van een aanpak.

organisaties om informatie tijdig en begrijpelijk, waar mogelijk voorzien van analyses en handelingsperspectieven aan te leveren.

5. Ontwikkel een dashboard met monitoringsinformatie over de jeugdzorg

De raadsrapportage sociaal domein biedt gedetailleerde informatie en geeft de raad jaarlijks een aanleiding om het gesprek aan te gaan over de ontwikkelingen binnen het sociaal domein. Een dashboard jeugdzorg biedt de mogelijkheid om continu inzicht te hebben, waardoor het valt aan te bevelen om als raad of raadswerkgroep keuzes te maken welke informatie via het dashboard inzichtelijk wordt gemaakt. Het is van belang dat de informatie in het dashboard actueel is, zodat de raad dit ook daadwerkelijk als controlemechanisme kan gebruiken. In overleg met de ambtelijke organisatie en het college kan afgesproken worden op welke onderdelen het dashboard inzicht biedt, zoals de voortgang en status van projecten of vormen binnen de jeugdzorg waar de raad zorgen over heeft.

BIJLAGE

Deelvraag 1

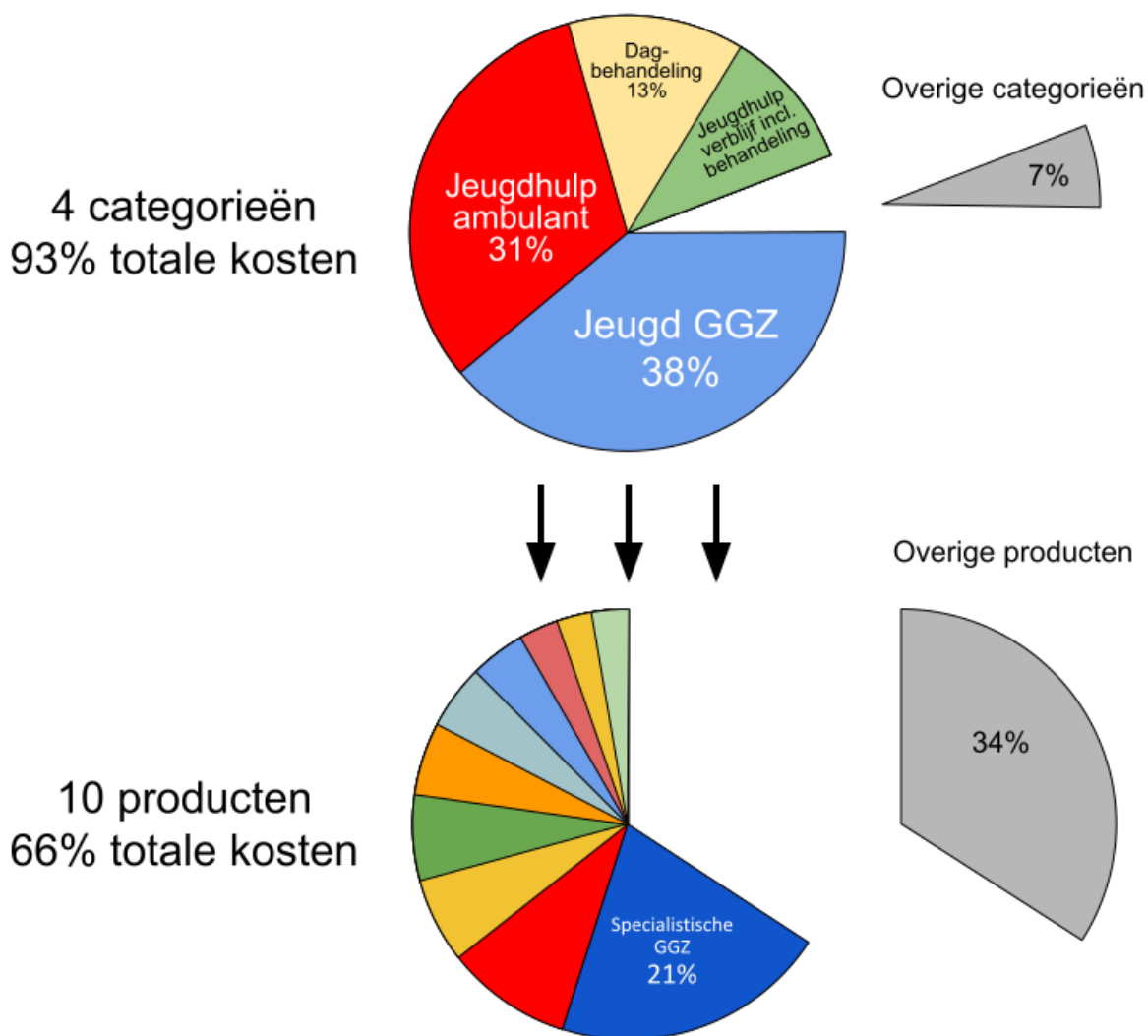
Om de eerste deelvraag over de kostenstijging te beantwoorden, is onderzoek gedaan naar de centraal ingekochte jeugdzorg en de overige gemeentelijke kosten. Het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden organiseert de centraal ingekochte jeugdzorg. Van deze ingekochte jeugdzorg houdt het Servicebureau een registratie bij in zogenoemde bouwblokken. Hierin staat per toegekende declaratie onder andere de zorgaanbieder, de hoeveelheid zorg, het toegekende bedrag en de gemeente waar de jeugdige woont. Om een eerste beeld te geven van de oorzaken van de kostenstijging, is aan de hand van deze bouwblokken gekeken naar de ontwikkeling van:

1. het aantal unieke jeugdigen;
2. het aantal uur gedeclareerde zorg per jeugdige;
3. de gemiddelde kosten per uur geleverde zorg;

Wanneer deze drie *kengetallen* per jaar berekent en met elkaar vermenigvuldigd worden, worden de totale kosten voor de ingekochte jeugdzorg voor dat jaar zichtbaar.

De ingekochte jeugdzorg kent een grote diversiteit, zowel in de verschillende productcategorieën en producten, de duur, de intensiteit, het tarief en het aantal unieke jeugdigen. Daarom is de analyse aan de hand van de kengetallen niet alleen gedaan voor alle producten samen, maar ook voor de verschillende productcategorie en voor tien afzonderlijke producten uit deze productcategorieën die het meest hebben bijgedragen aan de totale kostenstijging.

In figuur 3 is weergegeven welk aandeel van de totale kostenstijging van de centraal ingekochte jeugdzorg de vier productcategorieën voor hun rekening nemen.



Figuur 3: Aandeel van de vier productcategorieën en daaruit de tien producten die het meest hebben bijgedragen aan de totale kostenstijging

De figuur heeft betrekking op de via het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden ingekochte jeugdzorg. Voor de overige gemeentelijke kosten (o.a. PGB en wijkteams) hebben de rekenkamers een informatie-uitvraag gedaan bij de afzonderlijke gemeenten. Deze gegevens zijn verzameld en gezamenlijk geanalyseerd.

Voor de analyse van zowel de centraal ingekochte jeugdzorg als de overige gemeentelijke kosten is 2015 als basisjaar genomen: alle volgende jaren zijn met 2015 vergeleken.²⁰

Het onderzoek naar de eerste deelvraag is, onder begeleiding van een klankbordgroep, uitgevoerd door de Rekenkamer Den Haag.

²⁰ In gevallen waar de waarde in 2015 heel laag of juist heel hoog was, leidt dit bij een vergelijking met latere jaren mogelijk tot grote procentuele verschillen. Voorbeeld: een stijging van 1 persoon in 2015 naar 10 in 2019 is in absolute zin niet zo groot, maar dit is een procentuele stijging van 900%. In het feitenrapport is dit zoveel mogelijk geduïd.

Deelvraag 2

Het onderzoek naar de tweede deelvraag over de informatievoorziening aan de afzonderlijke gemeenteraden is gedaan door de afzonderlijke rekenkamer(commissie)s. Zo ook in Rijswijk.

De rekenkamer heeft een analyse gemaakt van de voor de gemeenteraad beschikbare voortgangsinformatie, met als doel om vast te stellen of de gemeenteraad hiermee inzicht heeft in de ontwikkeling van de kosten van de jeugdzorg. Hierbij is gebruik gemaakt van een gezamenlijk door de H10-rekenkamer(commissie)s vastgesteld normenkader. Aan de hand van een stoplichtmodel zijn de beschikbare documenten over de periode 2015-2020 beoordeeld. In Rijswijk zijn in totaal twintig P&C-documenten onderzocht, evenals acht voortgangs-/raadsrapportages en tien memo's/beleidsnota's/RIB's en andere documenten.

De door de H10-rekenkamer(commissie)s gedefinieerde normen zijn:

1. De rapportages aan de gemeenteraad bevatten minimaal informatie over de ontwikkeling vanaf 2015 van:
 - a. het aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt; en
 - b. de kosten van jeugdzorg.
2. Aan de gepresenteerde informatie wordt helder/goed duiding gegeven.
3. De gemeenteraad ontvangt minimaal één maal per jaar informatie die grotendeels of volledig voldoen aan norm 1 en norm 2.
4. De rapportages zijn onderling consistent en eenduidig voor wat betreft de gepresenteerde informatie. Eventuele veranderingen van onderliggende definities worden duidelijk benoemd.

Naast de documentanalyse hebben de onderzoekers gesprekken gevoerd met de ambtelijke organisatie en een afvaardiging van de Werkgroep Sociaal Domein. Van deze gesprekken zijn gespreksverslagen gemaakt, die door de gesprekspartners zijn geaccordeerd.

Bijlage bestuurlijke reactie

uw kenmerk
uw brief van
ons kenmerk 21.059556
inlichtingen bij R. de Jong
doorkiesnummer (070) 326 11 28

Rekenkamer Rijswijk
Postbus 5305
2280 HH RIJSWIJK



Directie

Bestuursadvisering & Bestuurlijke Besluitvorming

Stadhuis, Bogaardplein 15
Postbus 5305, 2280 HH Rijswijk
Telefoon 14 070
Fax (070) 326 10 10
stadhuis@rijswijk.nl
www.rijswijk.nl
iban BNG: NL15BNGH0285007424

betreft Bestuurlijke reactie rapport Grip op de kosten datum
bijlage(n)

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij ontvangt u onze reactie op het rapport Grip op de kosten, de bestuurlijke nota van het gezamenlijk rekenkameronderzoek naar jeugdzorg in H10-verband.

In de eerste plaats willen we u hartelijk danken voor het verwerken van onze ambtelijke opmerkingen. De gemaakte opmerkingen vanuit Rijswijk zijn voor het grootste deel verwerkt en de kwaliteit van de stukken is sterk verbeterd. We hebben wel twee kanttekeningen bij het onderzoek:

- Basisjaar van de bevindingen en conclusies vormt 2015. Dit jaar was het opstartjaar, waardoor mogelijk vertekening in de effecten heeft plaatsgevonden. We verwachten dat vergelijking met het jaar 2016 een betrouwbaarder beeld geeft over de kostenontwikkeling
- De rekenkamer oordeelt op basis van een regionaal, zeer specifiek normenkader, dat met de kennis van 2019 is opgesteld. Hiermee wordt achteraf, op basis van voortschrijdend inzicht, over de voorliggende lokale situatie vanaf 2015 geoordeeld. Anders gezegd, het normenkader is geen weerspiegeling van de afspraken die in deze periode met de raad zijn gemaakt. Deze afspraken zouden uitgangspunt voor de beoordeling moeten zijn.

Onze bestuurlijke reactie bouwen we op aan de hand van de bevindingen in de rapportage.

Bevinding 1: De stijging van het aantal unieke jeugdigen dat zorg ontvangt, is in de gemeente Rijswijk de belangrijkste verklaring voor de kostenstijging

We onderschrijven bevinding 1 met uitzondering van de laatste concluderende zin (*Het gemiddeld aantal uren zorg per jeugdige is in Rijswijk afgenomen in de periode 2015 – 2019. Dit heeft dus een remmend effect gehad op de kostenontwikkeling*). Het gemiddelde aantal uren zorg is gedaald omdat het aandeel ambulante hulp ten opzichte van zorg met verblijf gestegen is. Dit is conform onze ambities: *“beweging naar de voorkant”* en *“kinderen groeien zo thuis mogelijk op”*. De verandering in de verhouding tussen deze soorten zorg maakt dat het gemiddelde aantal uren per jeugdige is afgenomen. De conclusie over de kostenontwikkeling is op dit punt dan wat te kort door de bocht.

Bevinding 2: De grootste stijging van de jeugdzorgkosten vindt plaats door centraal ingekochte producten

We herkennen ons in de bevinding en voegen daaraan toe dat de centraal ingekochte zorg ten opzichte van lokaal ingekochte zorg sowieso veruit het grootste aandeel zorggebruik en bijkomende kosten vertegenwoordigd.

Bevinding 3: Vier productcategorieën zijn verantwoordelijk voor 93% van de totale kostenstijging

De toename van de kosten in de ambulante jeugdhulp is conform de doelstellingen van het beleid om meer ambulante jeugdhulp te bieden; bij andere productcategorieën zou dit moeten leiden tot afname van kosten. Dit laatste effect zien we onvoldoende terug. We zien een stijging in de specialistische GGZ. Hiermee volgt Rijswijk de landelijke trend.

Bevinding 4: De toename van het aantal jeugdzorgtrajecten heeft vooral plaatsgevonden via de gemeentelijke toegang tot de jeugdzorg

De meeste verwijzingen naar jeugdzorg vinden plaats via de huisarts en het aandeel van de gemeentelijke toegang stijgt. We herkennen dit; dat is conform de inzet die is gepleegd om de verwijzing meer via de Jeugdteams te laten verlopen en de beoordeling ook daar te laten plaatsvinden. We waarschuwen wel om voorzichtig te zijn met de interpretatie van de uitkomsten, vanwege het grote aantal onbekende verwijzingen (sinds 2017). We adviseren om dit nader te onderzoeken of deze trend te duiden.

Conclusie 5: De belangrijkste informatiestukken die de Rijswijkse raad ontvangt zijn de P&C-documenten, de raadsrapportage Sociaal Domein en incidentele informatiestukken

We herkennen ons in bovenstaande conclusie. We ondersteunen de doorontwikkeling van het regionale dashboard. Dat is bestuurlijk ook in het Bestuurlijk Overleg Jeugd aan de orde gesteld. Daarnaast is er op regionaal niveau aandacht voor de wijze van informatieverzameling en informatiedeling, zoals is opgenomen in de concept- Regiovisie wordt er gewerkt aan de ontwikkeling van de Jeugdhulpmonitor. Deze monitor kan worden benut om de gemeenteraden met regelmaat te informeren opdat zij hun kaderstellende en toetsende rol goed kunnen vervullen. Ook zijn we periodiek in gesprek met de raads werkgroep sociaal domein over de doorontwikkeling van de raadsrapportage naar nieuwe wensen en mogelijkheden. Zie verder onze opmerkingen bij Aanbeveling 3

Conclusie 6: De Rijswijkse raad behandelt het onderwerp jeugdzorg in de gemeenteraadsvergaderingen, de Werkgroep Sociaal Domein, het Forum Samenleving en de regionale raadsbijeenkomsten in H10-verband

We onderschrijven bovenstaande bevinding.

Aanbeveling 1: Laat onderzoek doen naar de effectiviteit van preventieve maatregelen rondom jeugdzorg in Rijswijk

Regionaal en lokaal is de ambitie gericht op preventie. Door vroegtijdig ondersteuning te bieden verwachten we dat problemen niet groter worden. Hiervoor zijn ook regionale maatregelen geformuleerd en lokale acties vanuit het Actieplan Jeugd en Wmo. Binnen deze programma's monitoren we de voortgang en onderzoeken we ook wat de meerwaarde is. Op deze wijze geven we invulling aan bovenstaande aanbeveling. Een separaat onderzoek naar de effectiviteit van preventieve maatregelen heeft ons inziens op dit moment geen meerwaarde.

Aanbeveling 2: Vernieuw de Kadernota Sociaal Domein

De raad heeft op 11 mei 2021 een nieuwe Kadernota Sociaal Domein vastgesteld.

Aanbeveling 3: Ga met het college in gesprek over de informatiebehoefte in de raadsrapportage sociaal domein

We geven graag samen met de raad invulling aan deze aanbeveling en gaan graag het gesprek aan over de informatiebehoefte bij de raad, zodat een goede invulling gegeven kan worden aan de taken en verantwoordelijkheden van de raad. Op basis hiervan kan het dashboard en de raadsrapportage verder worden ontwikkeld.

Aanbeveling 4: Blijf (boven)regionale samenwerking en afstemming zoeken

We onderschrijven deze aanbeveling. Voor het bieden van goede Jeugdzorg moeten we als gemeente samenwerken met omliggende gemeenten en partners. Naast de samenwerking met de H10-gemeenten hebben we (boven)regionale samenwerking, o.a. Bovenregionale Expertisenetwerken (BREN), de Gesloten Jeugdzorg, Kennisnetwerk Jeugd Haaglanden, Werkplaats Samen.

Aanbeveling 5: Ontwikkel een dashboard met monitoringsinformatie over de jeugdzorg

We geven graag invulling aan deze aanbeveling, zie ook aanbeveling 3.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,
de secretaris,

de burgemeester (wnd),

P.M. Schuit

mr.drs. G.A.A. Verkerk