

Rekenkameronderzoek 'Decentralisatie Jeugdzorg'

Inleiding

Vanaf januari 2015 (met de invoering van de nieuwe jeugdwet) worden de gemeenten verantwoordelijk voor alle ondersteuning, hulp en zorg aan kinderen, jongeren en opvoeders. Taken en verantwoordelijkheden van Rijk, zorgverzekeraars, provincie en stadsregio's komen daartoe over naar de gemeenten. Dit is een veelomvattende en complexe verandering die veel (kwetsbare) mensen raakt en waarmee veel geld gemoeid is. De gemeenten hebben niet alleen de opgave om de verantwoordelijkheid te dragen voor een adequate uitvoering van de jeugdzorg (transitie), maar ook om een inhoudelijke vernieuwing van deze zorg te bewerkstelligen (transformatie). De boodschap van het Rijk bij deze decentralisatie is dat de jeugdzorg beter en goedkoper moet worden uitgevoerd. Vandaar dat de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg naar de gemeenten samen zal vallen met een korting op het, door het Rijk aan de gemeenten beschikbaar gestelde, budget voor de uitvoering van deze nieuwe jeugdzorgtaken.

De decentralisatie en transformatie van de jeugdzorg biedt kansen, maar kent ook risico's. Kansen en risico's voor zowel de gemeente, de zorgaanbieders als de cliënten. Het is daarom van groot belang dat de gemeente het beleid doelmatig en doeltreffend uitvoert. Deze context was aanleiding voor de rekenkamer een onderzoek te starten naar de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg.

De rekenkamer concludeert dat het stelsel in opzet kansen biedt, maar zij ziet ook een groot aantal risico's die de kans op een betere en goedkopere jeugdzorg, zeker de komende jaren, belemmeren. Dit te meer daar bij de gemeente een volledig zicht op deze risico's en passende maatregelen hoe hier mee om te gaan ontbreekt.

Teneinde te kunnen sturen op de kosten en kwaliteit van het Haagse jeugdstelsel beveelt de rekenkamer aan dat de raad bij het vaststellen van de kadernota Jeugdzorg antwoord geeft op de vraag "Wanneer is het goed?". Behalve dat de raad een goed beeld moet hebben van de financiële risico's en de risico's in de uitvoering van de jeugdzorg adviseert de rekenkamer dat de raad het college opdracht geeft te zorgen voor informatie die een compleet, juist en actueel beeld geeft van de kosten, het gebruik (en in de toekomst ook de kwaliteit) van de jeugdzorg in Den Haag.

Het college van burgemeester en wethouders geeft in zijn reactie aan de conclusies van de rekenkamer te herkennen.

Doel en onderzoeksvragen

De rekenkamer stelt zich met dit onderzoek ten doel een bijdrage te leveren aan (de voorbereiding op) de transitie van de jeugdzorgtaken naar de gemeente en de transformatie van de jeugdzorg.

Hoofdvraag

In hoeverre houdt de gemeente Den Haag bij de transitie en transformatie van de jeugdzorg in voldoende mate rekening met kansen en risico's om te komen tot een doeltreffende en doelmatige jeugdzorg?

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze bereidt de gemeente zich voor op de uitvoering van de jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd?
2. Welke kansen en risico's biedt de decentralisatie en het transformatieproces voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdzorg?
3. Op welke wijze houdt de gemeente rekening met de gesignaleerde kansen en risico's?

Aanpak:

Het onderzoek richt zich op de voorbereiding van de gemeente op de decentralisatie van de jeugdzorg en kijkt daarnaast naar de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) in Den Haag. Het onderzoek is uitgevoerd met een uitgebreide documentenanalyse, met interviews met betrokken actoren (binnen en buiten de gemeente) en aan de hand van een aantal dossieranalyses (casussen). In het onderzoek zijn ook ervaringen betrokken die de afgelopen jaren zijn opgedaan met de CJG's en de proeftuin CJG. Het onderzoek is uitgevoerd tijdens de gemeentelijke voorbereiding, in de periode januari 2014 – juni 2014.

Conclusies en aanbevelingen (samenvatting)

Conclusie 1. Het nieuwe Haagse jeugdstelsel biedt in opzet kansen om tot een doeltreffende en doelmatige jeugdzorg te komen.

De gemeente Den Haag grijpt de nieuwe jeugdwet aan om een transformatie te bewerkstelligen van de jeugdzorg en de organisatie van de uitvoering. De rekenkamer deelt de opvatting van de gemeente dat het nieuwe Haagse jeugdstelsel in opzet verbeteringen en kansen biedt ten opzicht van de oude wijze van ondersteuning en hulpverlening aan jeugdigen. De gemeente heeft een jeugdstelsel ontworpen dat gericht is op het voorkomen van knelpunten die zich voordoen in de wijze waarop de huidige jeugdhulpverlening is georganiseerd. Het functioneel model, met daarin het CJG als fundament van het stelsel, biedt kans op het realiseren van een inhoudelijke vernieuwing van de jeugdzorg (de transformatie) door een grotere nadruk op (vroegtijdige) preventie en integrale hulpverlening, en daarmee op termijn kans op vermindering van zware zorgvormen.

Conclusie 2. Niet alle (financiële) voorwaarden/kaders zijn in het Haagse jeugdstelsel aanwezig om de inhoudelijke doelen van de transformatie op termijn te kunnen realiseren.

In plaats van richtinggevende kaders (lees heldere, concrete doelen) zijn in de concept-kadernota (in de versie van maart 2014) 'uitgangspunten' geformuleerd voor de transformatie. Daarnaast kunnen

zich op korte termijn budgetoverschrijdingen voordoen. Oorzaak hiervan ligt in een onvoldoende erkenning dat het (meer) tijd kost om de beoogde effecten van het nieuwe jeugdstelsel te laten resulteren in minder kosten. De druk op het transitieproces is zodanig dat de transformatiedoelen in de eerste jaren nog niet worden bereikt. Ook (het gebrek aan) keuzes van het Rijk en het gemeentebestuur hebben bijgedragen aan deze tijdsdruk.

Zowel de samenwerking in het Haags jeugdstelsel als de zorginhoudelijke vernieuwing zijn essentieel voor het op termijn realiseren van een betere en goedkopere jeugdzorg. Voor beiden geldt echter dat er verschillende factoren zijn die het risico meebrengen dat deze 'samenwerking' en 'zorginhoudelijke vernieuwing' onvoldoende van de grond zullen komen.

Conclusie 3. Het ontbreekt aan een structurele en integrale vorm van risicomanagement.

Door het ontbreken van risicomanagement zijn niet alle risico's bij de gemeente in beeld en is het niet mogelijk de risico's te beoordelen en passende beheersmaatregelen te nemen.

Conclusie 4. De gemeente beschikt in onvoldoende mate over actuele jeugdzorgcijfers omtrent kosten, gebruik en (vraag)ontwikkeling.

Inzicht in de basisgegevens omtrent kosten, gebruik en (vraag)ontwikkeling is een belangrijke voorwaarde om te kunnen (bij)sturen en kosten te kunnen beheersen.

Risico's die zich op dit vlak manifesteren kunnen een effect hebben op de doelmatigheid. Met andere woorden, deze risico's kunnen ervoor zorgen dat het Haagse jeugdstelsel niet efficiënt functioneert en dat de zorgverlening (onnodig) duurder uitvalt.

Aanbeveling 1: Stel richtinggevende kaders vast voor de korte en lange termijn.

Richtinggevende kaders zijn nodig om te kunnen controleren of de doelen van de transitie en transformatie worden bereikt. Hiervoor is het op korte termijn in ieder geval nodig dat kaders en indicatoren worden vastgelegd die antwoord geven op de vraag "Wanneer is het 'goed'?". Voor het kunnen monitoren of de gewenste verschuiving van 'zware' naar 'lichte' zorg plaatsvindt door meer inzet op preventie, zijn specifieke doelen nodig, en moet ook de relatie tussen de budgetten voor 'preventie' en 'jeugdzorg' helder zijn. Op iets langere termijn wanneer beter zicht is op het feitelijk functioneren van het Haagse jeugdstelsel (bijvoorbeeld over twee of drie jaar), is het een goed moment om de kadernota te herzien. Specifiekere kaderstelling ten aanzien van bijvoorbeeld doelen, inrichting en organisatie van het Haagse stelsel is dan mogelijk en gewenst.

Aanbeveling 2: Geef het college opdracht zorg te dragen voor een structurele en integrale vorm van risicomanagement en laat het college de raad periodiek rapporteren over hoe met de belangrijkste risico's wordt omgegaan.

Met een structurele en integrale vorm van risicomanagement is het mogelijk zicht te hebben op de actuele risico's op verschillende niveaus in het Haagse jeugdstelsel, variërend van risico's op de

tekst raadsvoorstel
Rekenkameronderzoek
'Decentralisatie Jeugdzorg'

werkvloer tot systeemrisico's. Periodiek moeten nieuwe risico's worden geïnventariseerd en bestaande risico's opnieuw worden beoordeeld. Om binnen de gemeenteorganisatie er zeker van te zijn dat mogelijke risico's in beeld komen, zou eventueel gedacht kunnen worden aan het opzetten van een risicomeldpunt naar het voorbeeld van de leerinfrastructuur zoals vormgegeven in de Haagse Integrale Aanpak (HIA). Een goede risico inventarisatie moet voorts een inschatting bevatten van de kans van optreden en van de financiële en/of zorginhoudelijke consequenties van de gesignaleerde risico's. Op basis hiervan wordt duidelijk wat de meest urgente en/of cruciale risico's zijn waarover de raad halfjaarlijks of wanneer noodzakelijk (bijvoorbeeld wanneer een budgetoverschrijding dreigt) geïnformeerd zal moeten worden.

Aanbeveling 3: Draag het college op om voor 1 januari 2015 een informatie-infrastructuur tot stand te brengen waarmee voorzien wordt in de informatiebehoefte van de raad.

Omdat het op dit moment lastig is om een compleet, juist en actueel beeld te krijgen van het gebruik en kosten van de jeugdzorg is het minimaal noodzakelijk om op korte termijn in ieder geval te beschikken over de infrastructuur om deze basisinformatie vanaf 1 januari 2015 wel volledig en correct in beeld te krijgen. Dan hoeft vanaf 2016 niet meer gewerkt te worden met schattingen, maar is de uitgangssituatie wat betreft gebruik en kosten helder.

De raad heeft op hoofdlijnen informatie nodig met betrekking tot de kosten en kwaliteit van het jeugdstelsel om invulling te kunnen geven aan de kaderstellende en controlerende taak. Hier moet de informatie infrastructuur in voorzien. Gelet op de onzekerheden die gepaard gaan met de transformatie verdient het daarnaast aanbeveling dat de raad in de komende jaren regelmatig werkbesprekingen met professionals uit het veld en vertegenwoordigers van de verschillende cliëntgroepen organiseert om voldoende zicht te houden op de voortgang van de zorginhoudelijke transformatie.

tekst raadsvoorstel
Rekenkameronderzoek
'Decentralisatie Jeugdzorg'

Gezien het vorenstaande stelt de rekenkamer de raad voor het volgende besluit te nemen:

De raad van de gemeente Den Haag,

Gelet op artikel 185, tweede lid Gemeentewet, besluit:

I. in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen van het rapport van de rekenkamer.

II. gelet op het rapport van de rekenkamer 'Decentralisatie Jeugdzorg' in navolging van de aanbevelingen van de rekenkamer het college op te dragen:

1. In het raadsvoorstel bij de kadernota voor de jeugdzorg voorstellen te doen voor richtinggevend kaders, waarin zijn opgenomen:

- indicatoren op basis waarvan de vraag "wanneer is het 'goed'?" beantwoord kan worden, inclusief (op termijn) indicatoren met betrekking tot de kwaliteit van de jeugdzorg;

- doelen en financiële informatie op basis waarvan de raad in de toekomst kan beoordelen of de gewenste verschuiving van 'zwaardere' vormen van jeugdhulp naar lichtere vormen en meer preventie gerealiseerd wordt.

waarbij afstemming wordt gezocht met de werkgroep bestuurlijke kengetallen;

2. Zorg te dragen voor een structurele en integrale vorm van risicomangement en de raad periodiek te rapporteren over hoe met de belangrijkste risico's wordt omgegaan.

3. Voor 1 januari 2015 een informatie-infrastructuur met betrekking tot de kosten, kwaliteit en het gebruik van de jeugdhulp tot stand te brengen en daarmee te voorzien in de informatiebehoefte van de raad.

4. Wanneer, op basis van een evaluatie, beter zicht is ontstaan op het feitelijk functioneren van het Haagse jeugdstelsel de raad een voorstel voor herziening van de kadernota Jeugdhulp voor te leggen, waarin specifiekere kaderstelling ten aanzien van onder meer doelen, inrichting en organisatie van het Haagse stelsel is opgenomen.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van

Griffier

Voorzitter