

ZORGEN VOOR DE JEUGD

Bestuurlijk rapport



8 juli 2021

RIS309389

Rekenkamer

Den Haag



COLOFON

Leden

De heer Manus Twisk, voorzitter

Mevrouw Pauline Reeuwijk

De heer Robert-Jaap Voorn

Aan dit rapport hebben meegewerkt

Arjan Wiggers (secretaris)

Coen Eisma (projectleider/senior onderzoeker)

Katelijne Brongers (onderzoeker)

Robin Bredo (stagiaire)

Contactgegevens

Rekenkamer Den Haag

Postbus 16079

2500 BB Den Haag

T: 070 353 2048

Bezoekadres

Stadhuis Gemeente Den Haag

Spui 70

2511 BT Den Haag

Datum

8 juli 2021

RIS-nummer

RIS309389

VOORWOORD

Binnen het sociaal domein hebben gemeenten verantwoordelijkheden in de zorg en ondersteuning van hun inwoners. Voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering geldt deze verantwoordelijkheid vanaf 2015. Sinds dat jaar is binnen veel gemeenten sprake geweest van kostenstijgingen in de jeugdzorg. Ook in de gemeente Den Haag was en is dat het geval. Vanaf 2015 moest de gemeenteraad in Den Haag voor de jeugdzorg steeds meer geld beschikbaar stellen.

De Rekenkamer Den Haag heeft onderzoek gedaan naar de kosten van de jeugdzorg en de gemeenteraad krijgt over de kostenstijgingen. Deze informatie is voor de raad van belang om te kunnen beoordelen of de toename van de kosten noodzakelijk is en na te gaan of er mogelijkheden zijn om de stijging van de kosten te verminderen. Omdat in de regio Haaglanden de betrokken gemeenten in H10-verband gezamenlijk jeugdzorg inkopen en deze jeugdzorg wordt geleverd door instanties die veelal in meerdere H10-gemeenten actief zijn, heeft de rekenkamer Den Haag dit onderzoek uitgevoerd in samenwerking met de andere rekenkamer(commissie)s van de H10-gemeenten. Gelijktijdig met de publicatie van het onderzoek naar de kosten van de jeugdzorg in Den Haag, publiceren ook de rekenkamer(commissie)s van de andere H10-gemeenten hun rapport over de kosten van de jeugdzorg.

Uit het onderzoek naar de jeugdzorg in Den Haag komt naar voren dat de totale kosten voor de jeugdzorg in Den Haag van 2015 tot en met 2019 met 55 miljoen euro zijn gestegen. Dit komt vooral door een stijging van het aantal jeugdigen dat jeugdzorg ontvangt.

De Haagse gemeenteraad heeft weinig zicht op hoe de kosten zich ontwikkelen en wat het resultaat is van de jeugdzorg, omdat het college hierover onvoldoende informatie geeft. Daardoor is de raad beperkt in staat om zijn controlerende rol adequaat te vervullen. De rekenkamer beveelt daarom aan de informatiewaarde van de voortgangsrapportages aan de raad te verhogen. We zijn verheugd dat het college in reactie op het onderzoek aangeeft de aanbevelingen van de rekenkamer naar aanleiding van dit onderzoek over te nemen.

De cijfers in dit rapport zijn tot stand gekomen op basis van gegevens van het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden. Intensieve inhoudelijke afstemming heeft ervoor gezorgd dat we een goed beeld konden geven van de kosten voor de jeugdzorg in de periode 2015-2019. We danken de medewerkers van de gemeente Den Haag en het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden voor hun medewerking aan ons onderzoek. Tevens bedanken we de H10-rekenkamer(commissie)s voor de prettige samenwerking.

Pauline Reeuwijk

Lid van de Rekenkamer Den Haag

Inhoudsopgave

Colofon	2
Voorwoord	3
1. Inleiding	5
1.1 Onderzoeksvraag	6
1.2 Aanpak	7
1.2.1 Deelvraag 1: Analyse van de kostenstijging	7
1.2.2 Deelvraag 2: Analyse van de informatievoorziening aan de gemeenteraad	10
2. Bevindingen en conclusie	11
2.1 Deelvraag 1: Belangrijkste oorzaken van de kostenstijging	11
2.2 Deelvraag 2: Inzicht gemeenteraad in kostenontwikkeling	21
Conclusie	21
3. Aanbevelingen	24
4. Reactie college van burgemeester en wethouders	25
5. Nawoord rekenkamer	28

1. Inleiding

Sinds de decentralisaties in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdzorg. Uit eerder 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. Daarnaast was driekwart van de Nederlandse gemeenten veel meer geld kwijt aan jeugdzorg dan begroot. Eén op de vijf gemeenten kampt met een tekort van meer dan 40%.¹

Gemeenten luidden in mei 2019 gezamenlijk de noodklok: door de tekorten in de jeugdzorg dreigen jeugdigen met problemen de dupe te worden. Ook dreigen als gevolg van de tekorten langere wachtlijsten in de jeugdzorg, meer overlast in wijken en onder andere bezuinigingen op cultuur en tal van andere voorzieningen.² Het kabinet stelde in mei 2019 € 350 mln. extra beschikbaar voor de jeugdzorg in 2019 en voor de drie jaar daarna jaarlijks € 190 mln.³

Deze problematiek speelde in 2018 ook in de regio Haaglanden.⁴ Volgens het H10 Inkoopbureau was er in 2018 sprake van een budgetoverschrijding van de H10-gemeenten van 19%.⁵

Daarnaast ervaren raadsleden weinig grip te hebben op de jeugdzorg. *‘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 en specifieke stuurinformatie die je helpt te bepalen aan welke knoppen je wilt en kunt draaien’*.⁷ Gemeenteraden krijgen volgens onderzoek van de Raad van Openbaar Bestuur 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 voor de H10-rekenkamer(commissie)s aanleiding om een gezamenlijk onderzoek te doen naar de kostenstijgingen in de jeugdzorg. Naast de

¹ Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten, Significant in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 19 april 2019, p. 4.

² Open brief over jeugdzorg en GGZ aan onze inwoners, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 8 mei 2019.

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 Financiële ellende jeugdhulp wordt voor gemeenten almaar groter, probate zorg is namelijk peperduur, <https://www.ad.nl/den-haag/financiele-ellende-jeugdhulp-wordt-voor-gemeenten-almaar-groter-probate-zorg-is-namelijk-peperduur~a844287f/>, bezocht op 4 oktober 2019.

⁵ Interview H10 Inkoopbureau, 11 juni 2019

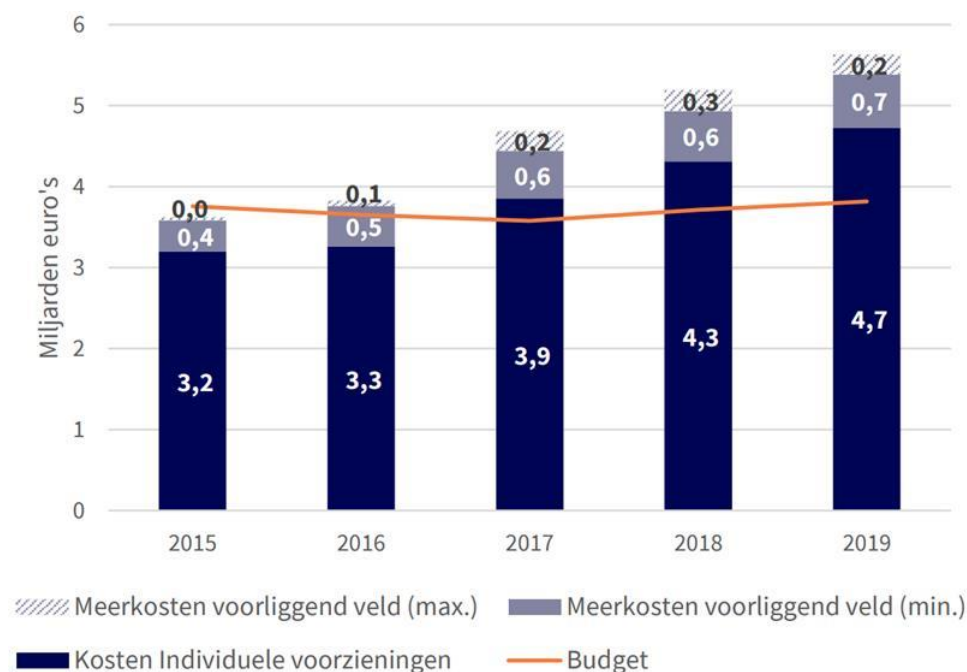
⁶ Website Binnenlands Bestuur, ‘Raadsleden missen greep op jeugdzorg’, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/raadsleden-missen-greep-op-jeugdzorg.9571112 lynkx>, bezocht op: 4 oktober 2019.

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.

Rekenkamer Den Haag gaat het om de rekenkamer(commissie)s van Delft, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Voorschoten, Wassenaar, Westland en Zoetermeer.

Het onderwerp blijft een landelijk actueel thema. 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.⁹ Naar aanleiding van dit onderzoek is de VNG met het kabinet in gesprek getreden.



Figuur 1 Landelijke kosten en budget voor jeugdzorg tussen 2015-2019. De kosten zijn uitgesplitst in de kosten voor individuele voorzieningen, en de meerkosten voor toegang en voorliggend veld. Uit 'Stelsel in groei, Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg', AEF, 15 december 2020, p. 12.

1.1 Onderzoeksvraag

Omdat de gemeenten in H10-verband gezamenlijk jeugdzorg inkopen en deze jeugdzorg geleverd wordt door instanties die vaak in meerdere H10-gemeenten actief zijn, is door de rekenkamer(commissie)s van de H10-gemeenten gezamenlijk onderzoek gedaan naar de jeugdzorg.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

⁹ 'Stelsel in groei, Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg', AEF, 15 december 2020, p. 8-9 en 11.

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

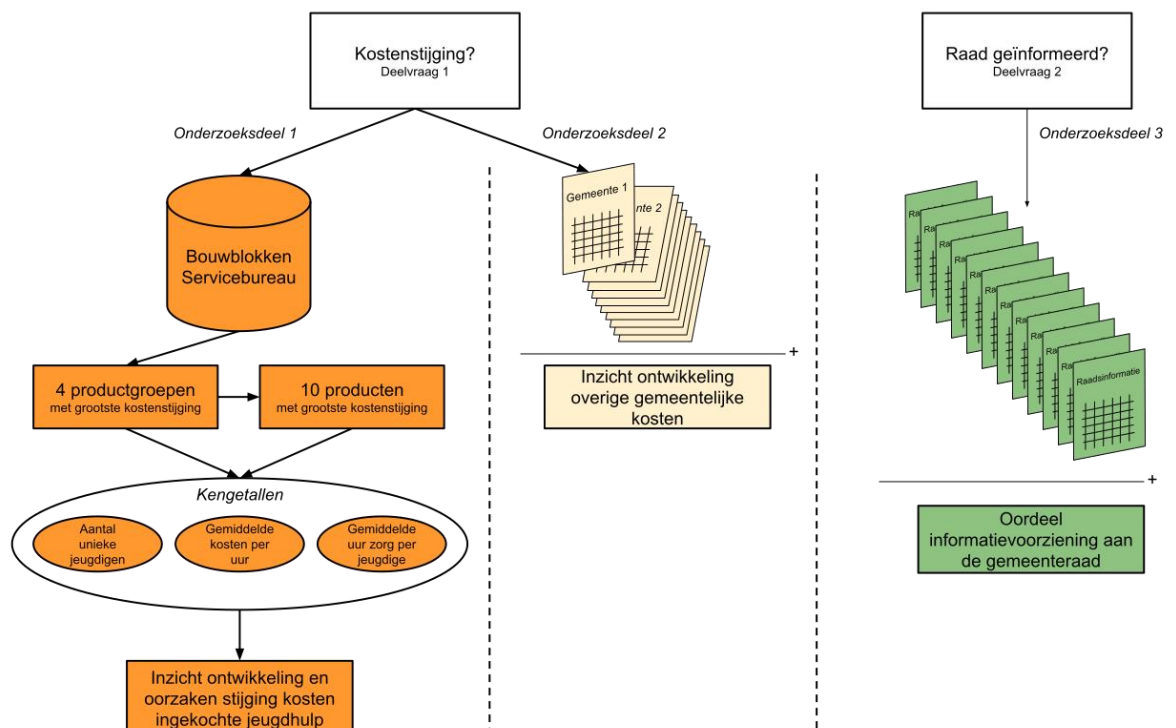
Met dit onderzoek richten wij ons op de toegenomen uitgaven voor de jeugdzorg. Daarbij bieden wij inzicht in waar binnen de jeugdzorg, sinds de decentralisaties in 2015, de grootste toenames van de uitgaven voor de H10-gemeenten hebben plaatsgevonden. Tevens hebben we in kaart gebracht welke voortgangsinformatie de colleges aan de gemeenteraden verstrekt hebben en hebben we beoordeeld in hoeverre de gemeenteraden met de beschikbare voortgangsinformatie inzicht hebben in de ontwikkeling van de kosten van de jeugdzorg.

Op basis van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende twee deelvragen geformuleerd:

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?*

1.2 Aanpak

In onderstaande figuur is schematisch weergegeven hoe het onderzoek is uitgevoerd.



Figuur 2 Schematische weergave van de uitvoering van het onderzoek.

1.2.1 Deelvraag 1: Analyse van de kostenstijging

Om de eerste deelvraag over de kostenstijging te beantwoorden, is onderzoek gedaan naar de centraal ingekochte jeugdzorg en de overige gemeentelijke kosten. Wij hebben

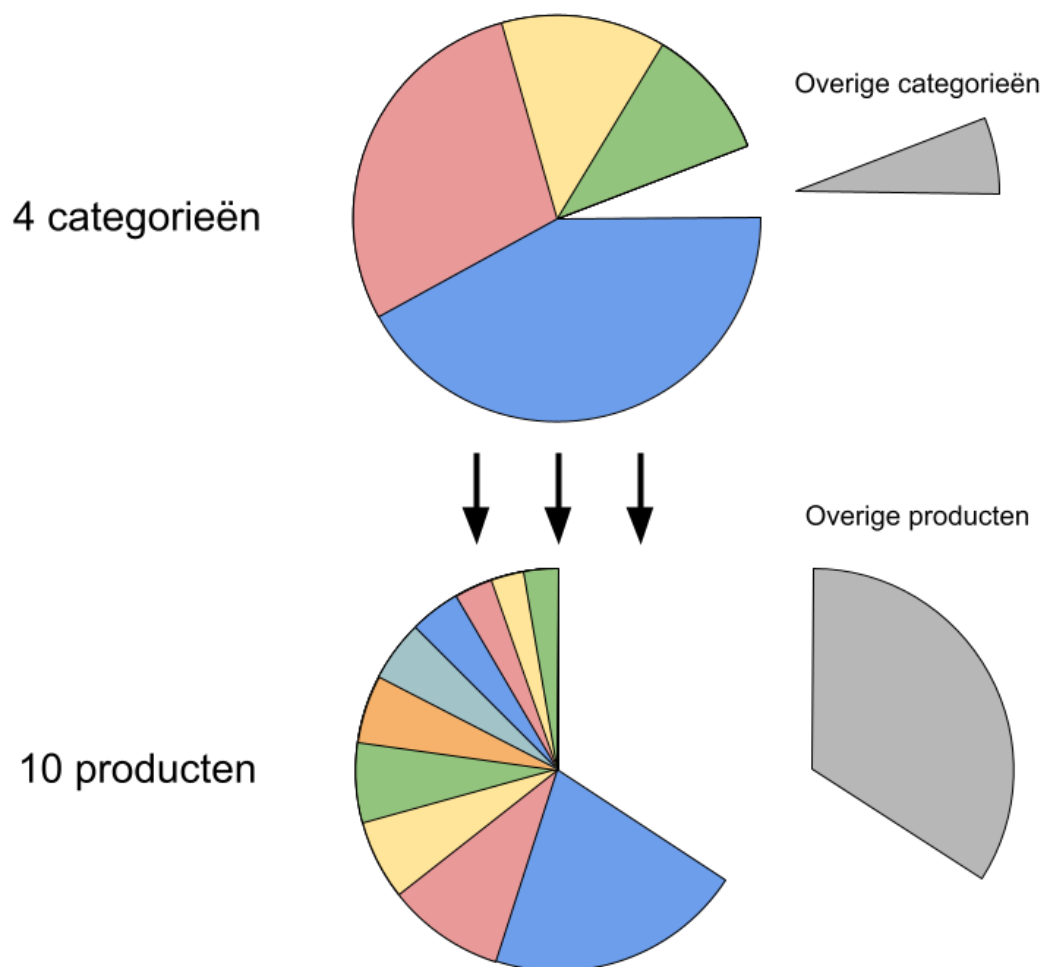
inzichtelijk gemaakt waar binnen de jeugdzorg, sinds de decentralisaties in 2015, de grootste toenames van de uitgaven voor de H10-gemeenten hebben plaatsgevonden. Het inhoudelijk duiden van deze toenames maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Dit onderdeel van het onderzoek is beschrijvend van aard en niet oordelend. In het feitelijk wederhoor zijn door sommige gemeenten wel enkele inhoudelijke verklaringen aangedragen. Deze hebben we daar waar relevant ter informatie in het feitenrapport deel I en II verwerkt.

Het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden (Servicebureau) 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 en het toegekende bedrag en de gemeente waar de jeugdige woont. Om een eerste beeld te schetsen 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;

Door deze drie *kengetallen* per jaar te berekenen en met elkaar te vermenigvuldigen, ontstaat inzicht in de totale kosten voor de ingekochte jeugdzorg voor dat jaar.

De ingekochte jeugdzorg is ingedeeld in meer dan honderd jeugdzorgproducten, die zijn gecategoriseerd in veertien productcategorieën. De producten kennen een grote diversiteit in zowel duur, intensiteit, tarief als in het aantal unieke jeugdigen waarvoor het jeugdzorgproduct wordt aangeboden. In het onderzoek hebben we bepaald welk vier productcategorieën het grootste absolute aandeel hadden in de stijging van de jeugdzorgkosten. Vervolgens hebben we ook de tien producten uit deze vier productcategorieën geselecteerd die het meest hebben bijgedragen aan de totale kostenstijging. Zie onderstaande figuur.



Figuur 3 Weergave van de 4 productcategorieën en daaruit selectie van de 10 producten die het meest hebben bijgedragen aan de totale kostenstijging voor de H10.

Aan de hand van de kengetallen hebben we een analyse van de kostenstijging gemaakt voor alle ingekochte jeugdzorg én voor de vier geselecteerde jeugdzorgcategorieën en tien geselecteerde jeugdzorgproducten.

De analyse op kengetallen heeft betrekking op de via het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden ingekochte jeugdzorg voor de H10-gemeenten. Voor de overige gemeentelijke kosten (o.a. PGB en wijkteams) hebben de rekenkamer(commissie)s 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.¹⁰

Het onderzoek naar de eerste deelvraag is, onder begeleiding van een breed samengestelde klankbordgroep uit de acht deelnemende rekenkamer(commissie)s, uitgevoerd door de Rekenkamer Den Haag.

1.2.2 Deelvraag 2: Analyse van de informatievoorziening aan de gemeenteraad

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

Elke rekenkamer(commissie) 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-rekenkamers en rekenkamercommissies vastgesteld normenkader. In onderstaand overzicht is voor de gemeente Den Haag opgenomen welke documenten in de beoordeling zijn meegenomen. Dit zijn alle documenten over de periode 2015 tot en met 2019 die met de raad zijn gedeeld en betrekking hebben op de ontwikkelingen van de kosten of aantallen jeugdigen in de jeugdzorg.

Rapportage	2015	2016	2017	2018	2019
Beleidsplan	1	-	-	1	1
Jaarrapportage jeugd	1	1	1	1	1
Halfjaarrapportage jeugd	-	-	1	1	1
Kwartaalrapportage	3	2	-	-	-
Voortgangsrapportage beheersing kosten	-	-	-	2	2
Programmarekening	1	1	1	1	1
Programmabegroting	1	1	1	1	1
Voorjaarsnota	1	1	1	1	1
Halfjaarbericht	1	1	1	1	-
4-maandsrapportage	-	-	-	-	1
8-maandsrapportage	-	-	-	-	1
Totaal	9	7	6	9	10

Tabel 1 Frequentietabel met verschillende aan de gemeenteraad verstuurd rapportages

¹⁰ In gevallen waar de waarde in 2015 heel laag of juist heel hoog was, leidt dit bij een vergelijking met opvolgende jaren mogelijk tot grote procentuele verschillen: hoewel een stijging van 1 persoon in 2015 naar 10 in 2019 in absolute zin niet zo groot is, is dit een procentuele stijging van 900%. In het feitenrapport deel I en II is dit zoveel mogelijk geduid.

2. Bevindingen en conclusie

In paragraaf 2.1 presenteren we de bevindingen (beschrijvend) ten aanzien van de belangrijkste oorzaken voor de kostenstijgingen van de jeugdzorg.

Daarnaast hebben we onderzocht of de voortgangsinformatie aan de gemeenteraad over de jeugdzorg inzicht geeft in de ontwikkeling van de kosten van de jeugdzorg. De conclusie hierover hebben we in paragraaf 2.2 opgenomen.

2.1 Deelvraag 1: Belangrijkste oorzaken van de kostenstijging

Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de toename van de kosten in de jeugdhulp voor de H10 gemeenten?

In Den Haag draagt de via het servicebureau ingekochte jeugdzorg het meest bij aan de stijging van de kosten voor de jeugdzorg. Tien zorgproducten zijn hierbij voor 66% verantwoordelijk voor de totale kostenstijging van de ingekochte jeugdzorg. Bij zes van deze tien producten ligt dit vooral aan de toename van het aantal jeugdigen die deze zorg krijgen. Bij twee producten ligt dit vooral aan de toename van het aantal uur zorg dat per jeugdige wordt aangeboden. Bij één product gaat het om zowel een toename van het aantal jeugdigen als een toename van de hoeveel uren zorg per jeugdige. Bij één product ligt de kostenstijging aan de toename van de gemiddelde kosten per uur. Het aantal ingekochte jeugdzorgtrajecten neemt vooral toe bij de gemeentelijke toegang. De persoonsgebonden budgetten (PGB's) hebben nauwelijks een aandeel in de totale kostenstijging. De overige gemeentelijke kosten zijn in 2016 en 2017 weliswaar gestegen, maar lijken vooral veroorzaakt door de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Aanvullend speelt hierbij dat de gemeente Den Haag in de gegevenslevering aan de rekenkamer alleen vanaf 2017 de kosten voor de GR Veilig Thuis heeft opgegeven.¹¹

Hieronder gaan we meer gedetailleerd op deze bevindingen in.

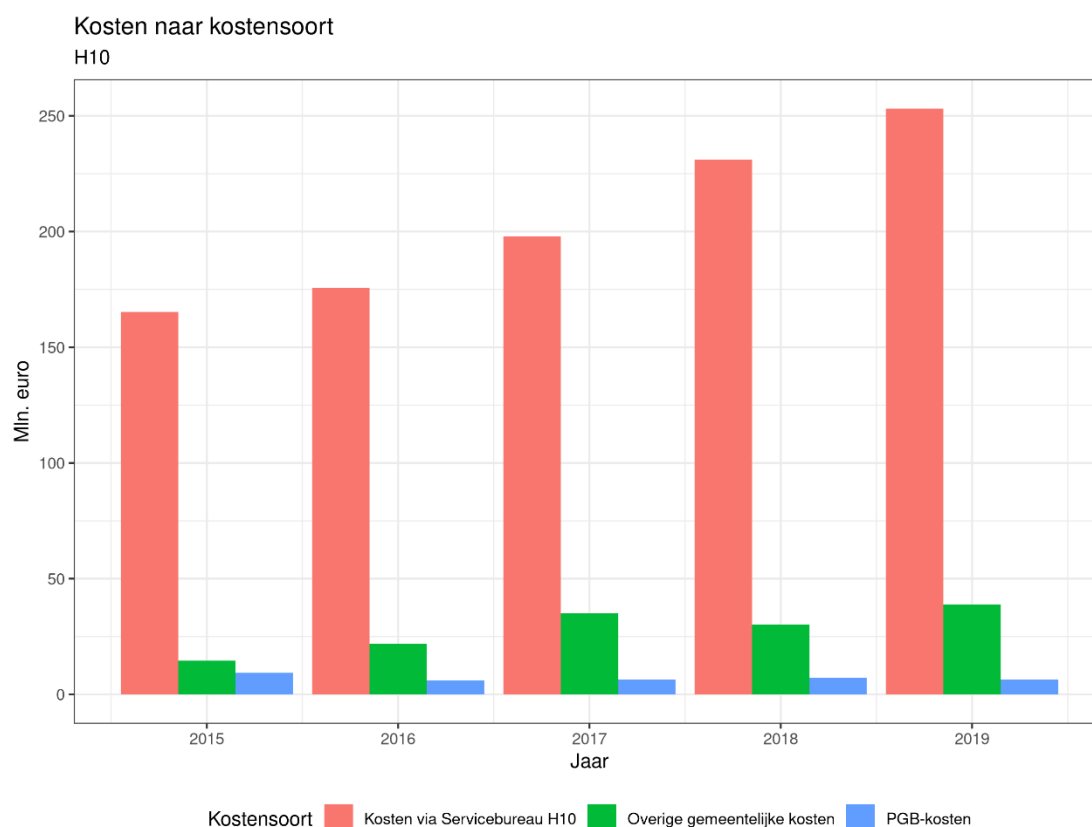
De via het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden ingekochte jeugdzorg draagt het meest bij aan de kostenstijging

De kosten voor jeugdzorg bestaan uit de via het servicebureau ingekochte jeugdzorg, de kosten voor de PGB's en overige gemeentelijke kosten, zoals de kosten voor de wijkteams. De totale kosten van de jeugdzorg in de H10-gemeenten zijn in de periode 2015 tot 2019 gestegen van ruim € 189 mln. naar ruim € 298 mln. per jaar. Dit is een stijging van ruim € 109 mln. De centraal ingekochte jeugdzorg heeft hier met 80% van de totale kostenstijging het meest aan bijgedragen. De overige kosten voor jeugdzorg zijn ook gestegen, maar

¹¹ In 2015 en 2016 vielen de kosten voor de gemeenschappelijke regeling Veilig Thuis onder de kosten van de GGD.

minder dan die van de centraal ingekochte jeugdzorg. Dat blijkt uit een vergelijking van deze kosten die te vinden is in het feitenrapport deel I en II in paragraaf 3.2. *Verdeling in de jeugdzorguitgaven.*

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de verschillende kosten grafisch weergegeven.



Figuur 4 Ontwikkeling van de kosten in de H10 die via het servicebureau zijn ingekocht, de overige gemeentelijke kosten en de PGB-kosten.

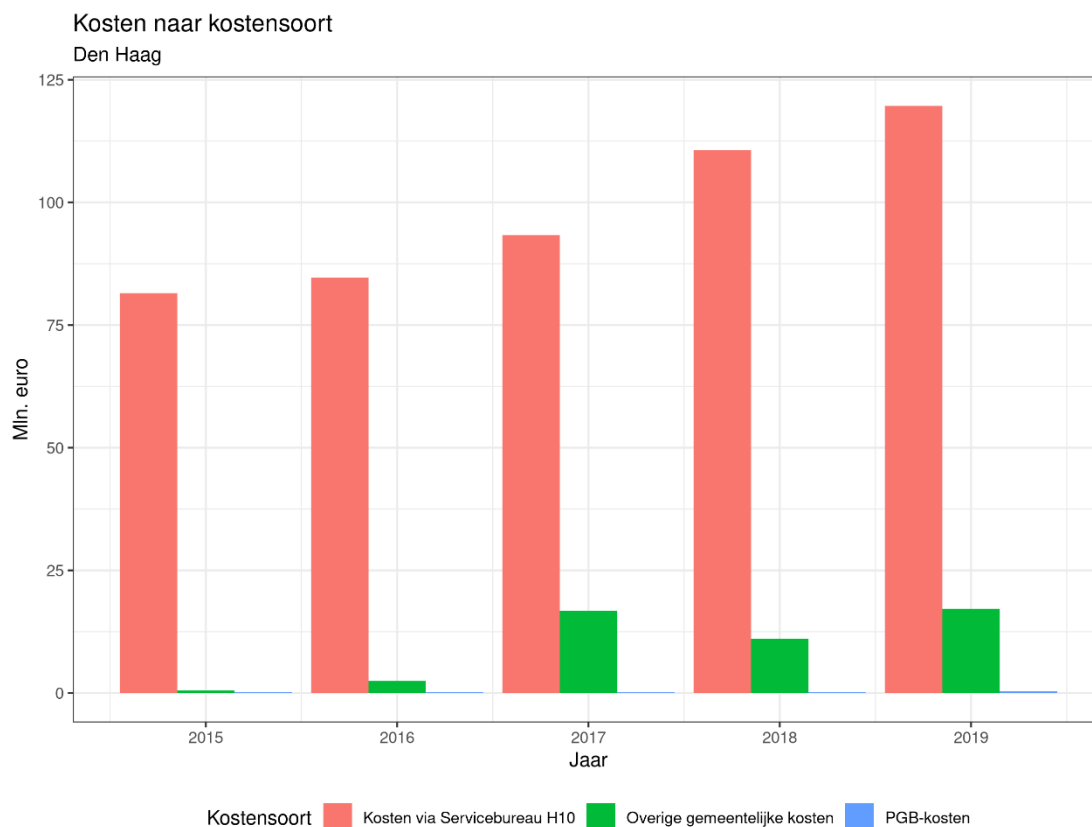
Voor de gemeente Den Haag zijn de totale kosten voor de jeugdzorg met € 55 mln. (67%) gestegen van € 82 mln. in 2015 naar € 137 mln. in 2019. De kosten van de via het servicebureau ingekochte jeugdzorg zijn met € 38,2 mln. (41%) gestegen van € 81,5 mln. in 2015 naar € 119,7 mln. in 2019.

De PGB-kosten voor de gemeente Den Haag zijn relatief laag (€ 240.000 in 2015 en € 378.000 in 2019).

De overige gemeentelijke kosten zijn met € 16,7 mln. gestegen van € 452.000 in 2015 naar € 17,2 mln. in 2019.¹² Van de relatief grote toename van de gemeentelijke kosten heeft de gemeente in het feitelijk wederhoor aangegeven dat dit onder meer is veroorzaakt door de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Daarnaast bleek dat de gemeente Den

¹² Zie feitenrapport deel I en II, paragraaf 4.4 Bijlage 4 Verdeling van de jeugdzorg kosten per H10-gemeente

Haag over 2015 en 2016 geen kosten had opgegeven voor de gemeenschappelijke regeling Veilig Thuis, omdat deze kosten destijds onder de GGD vielen. De kosten voor Den Haag voor de GR Veilig Thuis bedroegen in 2017 tot en met 2019 tussen de € 4,1 mln. en € 4,8 mln. per jaar.¹³



Figuur 5 Ontwikkeling van de kosten die via het Servicebureau H10 zijn ingekocht, de Overige gemeentelijke kosten en de PGB-kosten.

Vier productcategorieën zijn verantwoordelijk voor 93% van de kostenstijging van de via het servicebureau ingekochte jeugdzorg

De totale kosten van de via het servicebureau ingekochte jeugdzorg voor de H10 zijn in de periode 2015 tot 2019 gestegen van € 154 mln. naar € 245 mln. euro per jaar.¹⁴ Dit is een stijging van ruim € 91 mln. Uit een analyse van de inkoopdata van het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden en de door de gemeenten aangeleverde overige jeugdzorgkosten blijkt dat vier productcategorieën verantwoordelijk zijn voor 93% voor deze kostenstijging:

1. Jeugdhulp Ambulant met 38,4%
2. Jeugd GGZ met 26,1%
3. Dagbehandeling met 16,5%

¹³ Zie feitenrapport deel I en II, paragraaf 3.4

¹⁴ Jeugdzorgdeclaraties die niet gekoppeld zijn aan een unieke jeugdigen en declaraties waarvoor niet is geregistreerd hoeveel zorg hiervoor is geleverd zijn in deze berekening niet meegenomen.

4. Jeugdhulp verblijf inclusief behandeling met 12,3%

Deze analyse is te vinden in paragraaf 2.3.2 *Kostenontwikkeling naar zorgvorm* van het feitenrapport deel I en II.

Voor de gemeente Den Haag stijgen de kosten van de via het servicebureau ingekochte jeugdzorg in de periode 2015-2019 met € 41 mln. De vier productcategorieën die voor de H10 in belangrijke mate zorgden voor de kostenstijging, zorgden in Den Haag eveneens voor 93% van de kostenstijging:

1. *Jeugdhulp Ambulant* met € 18 mln. (43,3%)
2. *Jeugd GGZ* met € 8 mln. (20,1%)
3. *Dagbehandeling* met € 8 mln. (19,6%)
4. *Jeugdhulp verblijf inclusief behandeling* met € 3,5 mln. (8,5%)

Binnen de vier productcategorieën zijn 10 producten verantwoordelijk voor 61% van de totale kostenstijging

De totale kosten van deze 10 producten stegen voor alle H10-gemeenten tezamen met ruim € 55 mln.¹⁵. In onderstaande tabel zijn deze producten opgenomen. Dit blijkt uit de analyse die te vinden is in paragraaf 1.1.1 van het feitenrapport deel I en II.

Product	Productcategorie	Kostenstijging	Aandeel in stijging
45C05 Individuele begeleiding middel	Jeugdhulp Ambulant	€10.674.232	11,78%
41A03 Dagbehandeling product	Dagbehandeling	€7.001.963	7,73%
45A7 Specialistische jeugdhulp	Jeugdhulp Ambulant	€6.956.774	7,68%
54002 Specialistische GGZ	Jeugd GGZ	€6.687.812	7,38%
43A09 Pleegzorg	Jeugdhulp met verblijf	€6.116.274	6,75%
45C02 Individuele begeleiding licht	Jeugdhulp Ambulant	€4.408.770	4,87%
54001 Basis Jeugd-GGZ	Jeugd GGZ	€3.770.480	4,16%
41A24 Dagbesteding Zwaar	Dagbehandeling	€3.472.327	3,83%
43A12 JeugdzorgPlus: inspanningsgericht	Jeugdhulp met verblijf	€3.101.489	3,42%
43C04 VF7 Behandelgroep zwaar	Jeugdhulp met verblijf	€2.866.017	3,16%
Totaal		€55.056.137	60,75%

Tabel 2 De top 10 producten voor de H10 die binnen de vier productcategorieën Jeugd GGZ, Jeugdhulp Ambulant, Dagbehandeling en Jeugdhulp verblijf inclusief behandeling verantwoordelijk zijn voor de grootste kostenstijging.

Voor de gemeente Den Haag zijn de tien producten verantwoordelijk voor 65% van de kostenstijging. Voor de tien producten stegen de kosten met € 27 mln. Hierbij was voor de

¹⁵ Dit is wederom nadat de data is gefilterd op declaraties die op een tijdsduur zijn gedeclareerd, zoals per uur, dagdeel of etmaal.

producten '45A7 Specialistische jeugdhulp' en '45C05 Individuele begeleiding middel' de stijging het grootst, zie onderstaande tabel.

Product	Productcategorie	Kostenstijging	Aandeel in stijging
45C05 Individuele begeleiding middel	Jeugdhulp Ambulant	€ 5.381.802	13,18%
45A7 Specialistische jeugdhulp	Jeugdhulp Ambulant	€ 4.281.932	10,49%
41A24 Dagbesteding Zwaar	Dagbehandeling	€ 2.977.792	7,32%
41A03 Dagbehandeling product	Dagbehandeling	€ 2.906.968	7,29%
43A09 Pleegzorg	Jeugdhulp met verblijf	€ 2.357.579	5,77%
45C02 Individuele begeleiding licht	Jeugdhulp Ambulant	€ 2.345.155	5,74%
54002 Specialistische GGZ	Jeugd GGZ	€ 1.955.381	4,79%
43C04 VF7 Behandelgroep zwaar	Jeugdhulp met verblijf	€ 1.950.928	4,78%
54001 Basis Jeugd-GGZ	Jeugd GGZ	€ 1.603.215	3,93%
43A12 JeugdzorgPlus: inspanningsgericht	Jeugdhulp met verblijf	€ 1.258.147	3,08%
Totaal		€ 27.018.899	66,37%

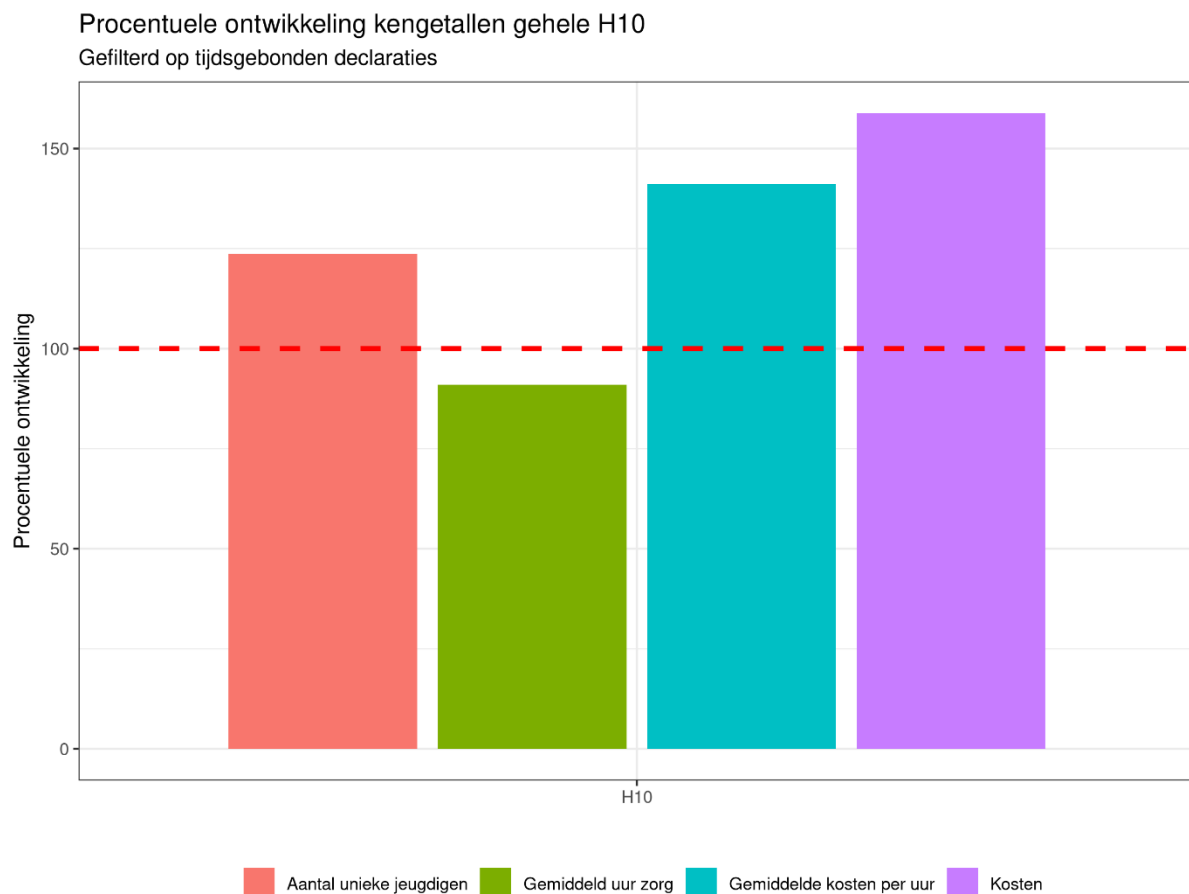
Tabel 3 De top 10 producten voor de gemeente Den Haag die verantwoordelijk zijn voor 66% van de kostenstijging.

De kosten voor het product '45C05 Individuele begeleiding middel' zijn binnen de H10 gestegen van € 3 mln. in 2015 naar € 13,7 mln. in 2019. Voor de gemeente Den Haag zijn de kosten voor dit product gestegen van € 1,1 mln. naar € 6,5 mln. Daarmee is dit het product dat het meeste bijdraagt aan de totale kostenstijging.¹⁶

Van de tien producten die het meest bijdragen aan de kostenstijging, is vooral de toename van het aantal unieke jeugdigen de belangrijkste verklaring voor de kostenstijging

Dit beeld wijkt af van de uitkomst van ons onderzoek dat voor de gehele H10, de toename van de gemiddelde kosten per uur met 41% en vervolgens de toename van het aantal unieke jeugdigen met 24% de belangrijkste verklaring is voor de toename van de kosten, zie onderstaande figuur.

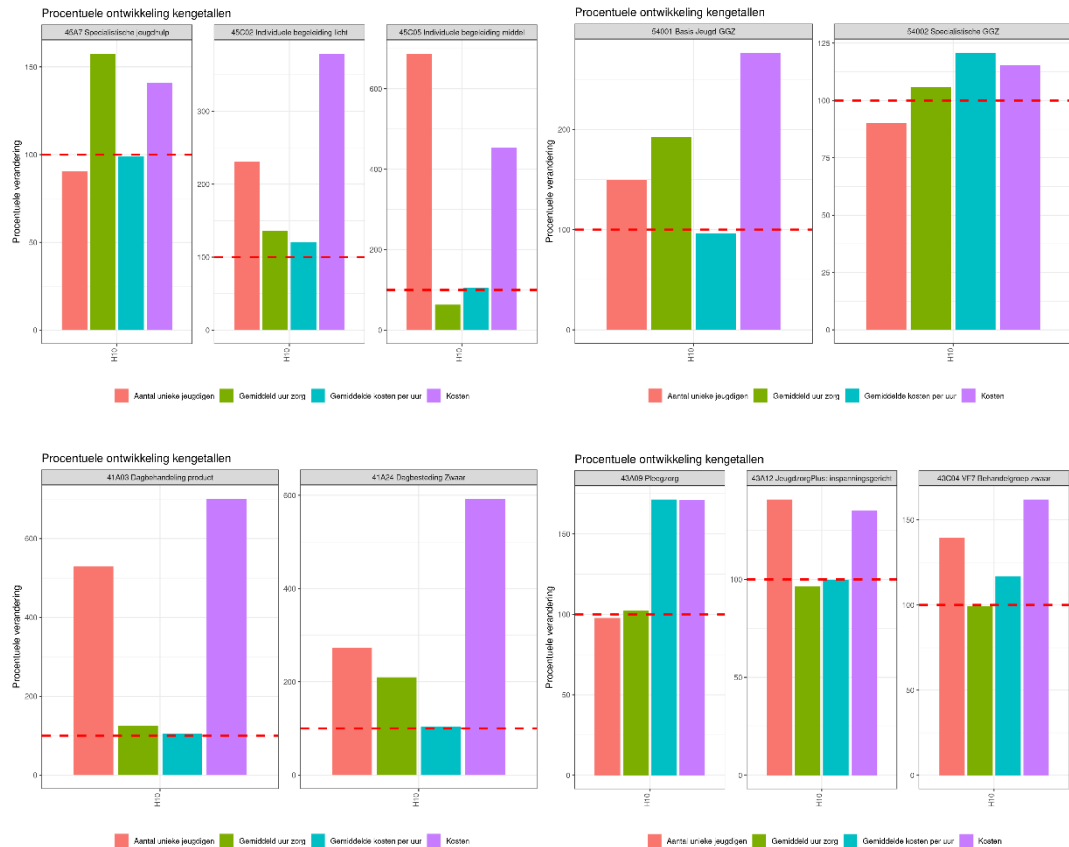
¹⁶ Dit is wederom nadat de data is gefilterd op declaraties die op een tijdsduur zijn gedeclareerd, zoals per uur, dagdeel of etmaal.



Figuur 6 Procentuele verandering kengetallen in de gehele H10.

Dat voor de jeugdzorg voor de gehele H10 het gemiddeld aantal uur zorg per jeugdige afneemt en de gemiddelde kosten per uur geleverde zorg toenemen, wordt echter voor een belangrijk deel verklaart doordat het aantal jeugdigen dat jeugdzorg zonder verblijf ontvangt sterker toeneemt dan het aantal jeugdigen dat jeugdzorg met verblijf ontvangt. Voor jeugdzorg met verblijf geldt namelijk dat het gemiddeld aantal uren zorg per jeugdige relatief hoog en de gemiddelde kosten per uur geleverde zorg relatief laag zijn. Dit blijkt uit de analyse in paragraaf 2.5.1 Algemeen van het feitenrapport deel I en II.

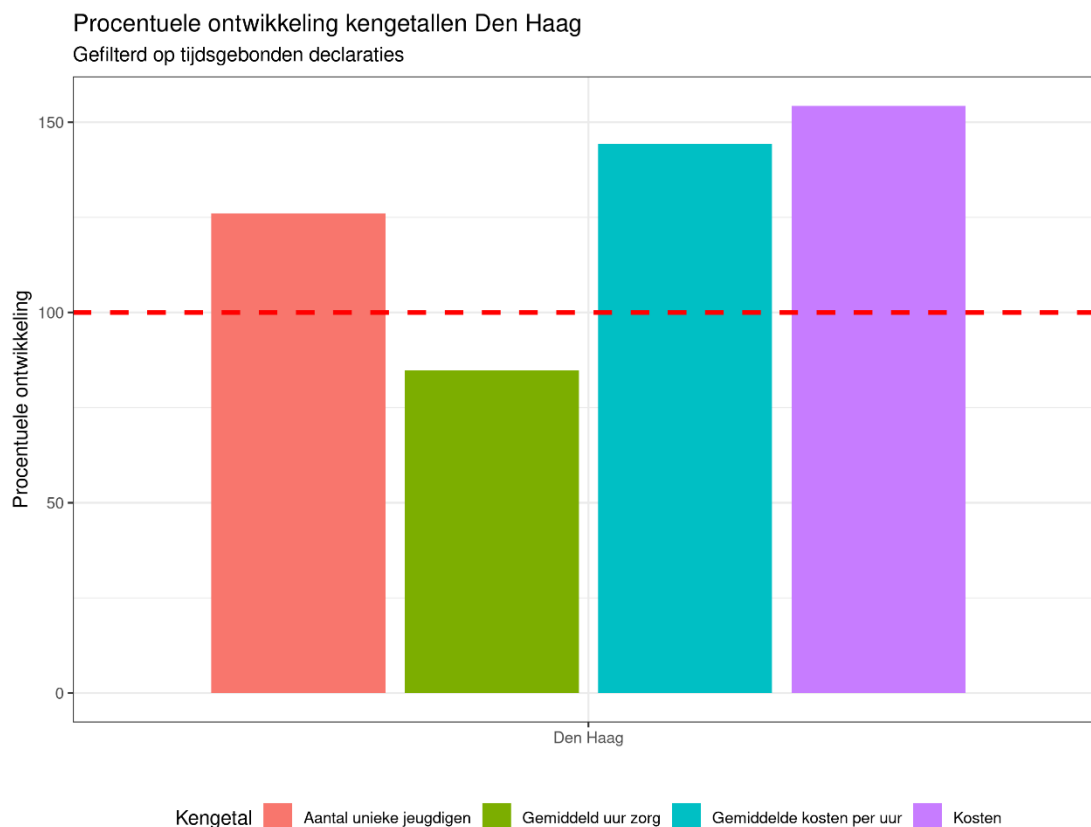
Wanneer we voor de tien producten die op H10-niveau het meest bijdragen aan de kostenstijgingen kijken naar de ontwikkeling van de kosten, ontstaat een ander beeld. Bij de meeste producten is een toename van het aantal jeugdigen dat zorg ontvangt het kengetal dat het meest bijdraagt aan de totale kostenstijging. Dit is bij zes van de tien producten het geval. Bij de producten *Specialistische jeugdhulp* en *Basis Jeugd GGZ* levert het gemiddelde uur zorg de belangrijkste bijdrage aan de kostenstijging. Bij de producten *Specialistische GGZ* en *Pleegzorg* was dat de gemiddelde uur zorg.



Figuur 7 Procentuele verandering kengetallen gehele H10 in alle productcategorieën

Dit blijkt uit de analyse van drie *kengetallen* in paragraaf 2.3.1 van onderzoeksdeel I van het feitenrapport.

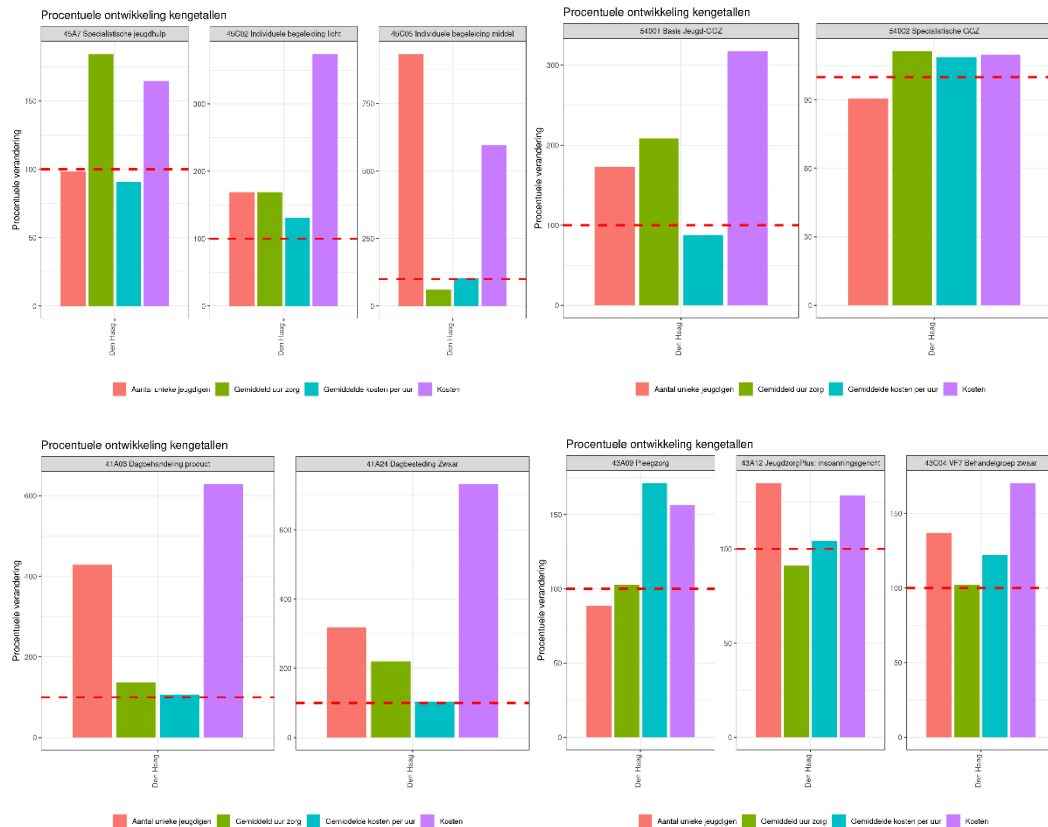
Zoals in onderstaande figuur is te zien geldt het beeld op H10-niveau ook voor gemeente Den Haag, waarbij de toename van de gemiddelde kosten per uur met 44% de belangrijkste verklaring is, gevolgd door een toename van het aantal unieke jeugdigen met 26%. De totale kosten zijn in gemeente Den Haag gestegen met 54%.



Figuur 8 Procentuele verandering kengetallen gemeente Den Haag.

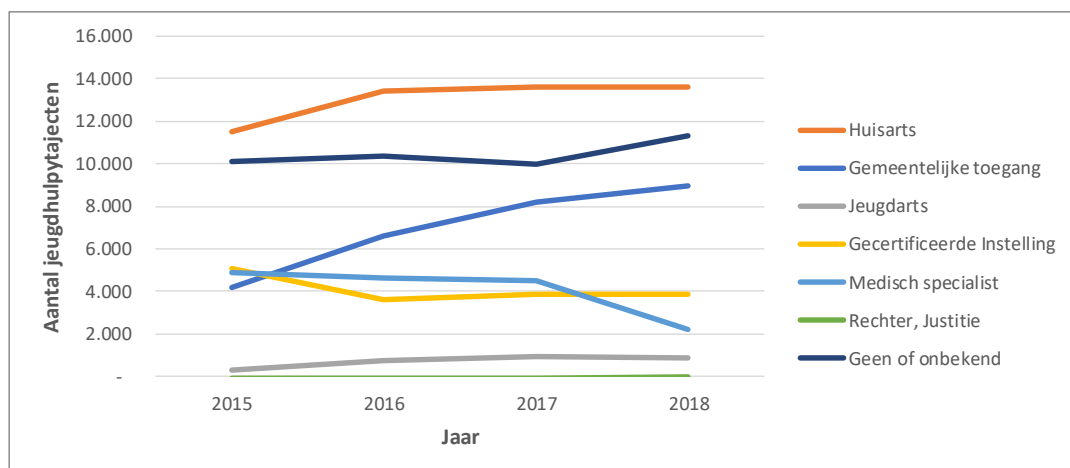
Wanneer op gemeentelijk niveau voor dezelfde tien producten wordt gekeken naar de ontwikkeling van de kosten, is dit in grote overeenstemming met de ontwikkeling van de H10 als geheel. Hierbij springen twee afwijkingen in het oog:

1. Bij het product *Individuele begeleiding licht* draagt het gemiddeld aantal uur zorg net zoveel bij aan de kostenstijging als de toename van het aantal unieke jeugdigen dat zorg ontvangt (beiden 69%) en;
2. bij het product *Specialistische GGZ* zijn het niet de gemiddelde kosten per uur zorg maar draagt het gemiddeld aantal uur zorg het meest bij aan de kostenstijging.



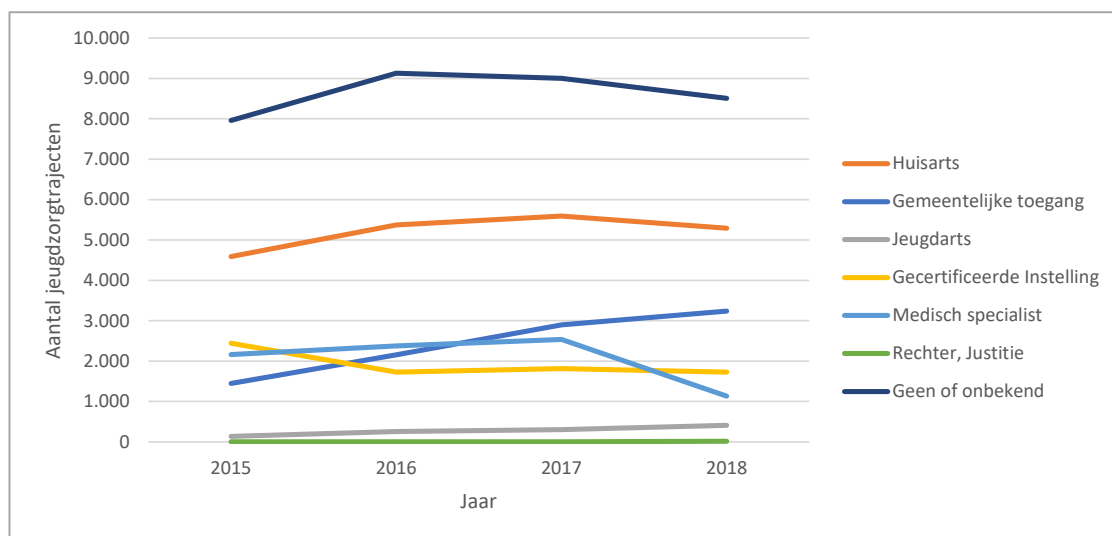
Figuur 9 Procentuele verandering kengetallen gemeente Den Haag in alle productcategorieën.

De toename van het aantal jeugdzorgtrajecten heeft vooral plaatsgevonden via de gemeentelijke toegang tot de jeugdzorg. Bij de overige vormen van toegang tot jeugdzorg, zoals de huisarts, jeugdarts, gecertificeerd instelling, medisch specialist of rechter, is sprake van een afname of kleine stijging van het aantal jeugdzorgtrajecten, zie onderstaande figuur.



Figuur 10 Ontwikkeling van het aantal jeugdhulptrajecten per verwijzer in de regio Haaglanden over de periode 2015 tot en met 2018.

Dit blijkt uit een analyse van CBS-data die te vinden is in paragraaf 2.6 van onderzoeksdeel I van het feitenrapport deel I en II. Ook voor de gemeente Den Haag neemt het aantal jeugdhulptrajecten via de gemeentelijke toegang toe, zie onderstaande figuur.



Figuur 11 Ontwikkeling van het aantal jeugdzorgtrajecten per verwijzer voor de gemeente Den Haag over de periode 2015 tot en met 2018.

In de gemeente Den Haag is het aantal jeugdzorgtrajecten zonder verwijzer (wanneer de jeugdzorg vrij toegankelijk is) of met onbekende verwijzer opvallend groot.

2.2 Deelvraag 2: Inzicht gemeenteraad in kostenontwikkeling

*In hoeverre bieden de voortgangsrapportages aan de gemeenteraden
inzicht in de ontwikkeling van de kosten in de jeugdhulp?*

Conclusie

De raad is beperkt in staat om zijn controlerende rol adequaat te vervullen. De raad ontvangt verschillende uitsplitsingen van de kosten voor de jeugdzorg, maar heeft te weinig zicht op hoe de kosten zich ontwikkelen en wat het resultaat van de bekostigde jeugdzorgtrajecten is.
--

Toelichting

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende vier bevindingen:

1. Het college informeert de gemeenteraad elk jaar over het aantal jeugdigen dat jeugdzorg ontvangt in relatie tot de soort verwijzer, het soort specialistische zorg, het soort hulpvorm en het aantal jeugdigen dat via een PGB zorg ontvangt. In veel gevallen betreft het echter percentages in plaats van absolute aantallen, waardoor het moeilijk is om zicht te krijgen op de ontwikkeling.
2. De raad wordt in verschillende rapportages geïnformeerd over de ontwikkeling van de kosten van de jeugdzorg. Deze informatie is echter op hoofdlijnen en niet opgesplitst naar specifieke soorten zorg, waardoor handvatten ontbreken om grip te krijgen op de kosten.
3. Hoewel sommige rapportages de suggestie kunnen wekken dat er gerapporteerd wordt over de effectiviteit van jeugdzorgtrajecten ontbreekt informatie over het resultaat van de jeugdzorgtrajecten in de registratie.
4. Op basis van de voortgangsrapportages is het voor de raad nauwelijks mogelijk om cijfers over de jaren heen te vergelijken en zicht te krijgen op ontwikkelingen in de tijd.

Uitsplitsing naar categorieën veelal in percentages en niet in aantal jeugdigen, waardoor het moeilijk is om zicht te krijgen op de ontwikkeling

Het college informeert de gemeenteraad elk jaar over het aantal jeugdigen dat jeugdzorg ontvangt in relatie tot de soort verwijzer, het soort specialistische zorg, het soort hulpvorm en het aantal jeugdigen dat via een PGB zorg ontvangt. In veel gevallen betreft het percentages en geen absolute aantallen. Hierdoor is het moeilijk om cijfers over de jaren heen met elkaar te vergelijken en zicht te krijgen op ontwikkeling door de tijd. Een uitzondering hierop is het aantal jeugdigen dat PGB ontvangt. Hierover wordt elk jaar in absolute aantallen gerapporteerd. Over de meerjarige ontwikkeling van het aantal unieke jeugdigen dat jeugdzorg ontvangt, informeert het college de gemeenteraad niet of nauwelijks. Het aantal PGB's van het betreffende jaar wordt meestal met het voorgaande jaar vergeleken. Meerjarige informatie over het soort verwijzer mist.

Informatie over de ontwikkeling van de kosten is op hoofdlijnen; relaties met meer specifieke ontwikkelingen worden nauwelijks gelegd

Van 2015 tot half 2016 is in de voortgangsrapportages het benutte jeugdhulpbudget van zorgaanbieders weergegeven. Hierbij is geen specificatie van de soorten zorg gegeven. In de inhoudelijke voortgangsrapportages wordt sinds half 2016 voor financiële ontwikkelingen verwezen naar de documenten uit de P&C-cyclus. Sinds 2015 zijn in de programmarekening de lasten van de verschillende soorten specialistische jeugdzorg en de jeugdteams vermeld. Hierbij wordt naast een vergelijking met de begroting van het lopende jaar conform de gangbare begrotingssystematiek een vergelijking met de lasten van het voorgaande jaar gemaakt. Vanaf 2019 zijn in de programmarekening de kosten voor jeugdzorg die door middel van PGB's wordt gefinancierd niet meer gespecificeerd en samengevoegd met PGB's in het kader van de Wmo.

Het college heeft de gemeenteraad in afgelopen jaren niet geïnformeerd over de relatie tussen de feitelijke kosten en het soort verwijzer naar jeugdzorg. Daardoor heeft de gemeenteraad zich geen beeld heeft kunnen vormen van de relatie tussen de kosten van jeugdzorg en het soort verwijzer. Hierdoor is onbekend welk effect het toenemende aantal verwijzingen vanuit de gemeentelijke toegang heeft op de jeugdzorgkosten en ontbreekt het aan handvatten om meer grip te krijgen op de kosten.

De cijfermatige informatie in rapportages wordt nader toegelicht; informatie over de resultaten schiet tekort

In alle inhoudelijke rapportages (behalve de rapportages 'Voortgangsrapportage beheersing kosten Jeugd en Wmo') wordt cijfermatige informatie over jeugdzorg in grafieken en/of tabellen weergegeven. Deze grafieken/tabellen worden toegelicht in de begeleidende tekst.

In enkele inhoudelijke rapportages rapporteert het college over de effectiviteit van trajecten in termen van 'positief' of 'met succes' afgesloten trajecten. Dit betekent dat het traject conform afspraak doorlopen is. Dit hoeft echter niet te betekenen dat na het afronden van het traject de jeugdzorg kan worden beëindigd.

Met betrekking tot de inhoudelijke en financiële informatie informeert het college de gemeenteraad in de programmarekening jaarlijks enkel op hoofdlijnen over verbanden tussen inhoudelijke en financiële ontwikkelingen. Hierin worden ook afwijkingen op de begroting toegelicht. Meerjarige ontwikkelingen zijn in de programmarekening niet opgenomen.

In de programmarekening legt het college een helder verband tussen inhoudelijke en financiële ontwikkelingen, waarbij vanaf 2018 ook wordt ingegaan op de ontwikkeling van het aantal jeugdigen en de tarieven.

Door het algemene karakter van de programmarekening is het alleen mogelijk om op hoofdlijnen te achterhalen wat de belangrijkste oorzaken van de kostenstijgingen zijn. Een verdere specificering naar producten of type problematiek wordt slechts beperkt gegeven.

Het is nauwelijks mogelijk om zicht te krijgen op meerjarige ontwikkelingen

Op basis van de door het college verstrekte informatie is het nauwelijks mogelijk om zicht te krijgen op meerjarige ontwikkelingen in de jeugdzorg. De informatie van het college heeft voornamelijk betrekking op het betreffende boekjaar.

Daarnaast ontvangt de gemeenteraad cijfers die moeilijk vergelijkbaar zijn en informeert het college de raad nauwelijks over de meerjarige ontwikkeling van het aantal jeugdigen dat jeugdzorg ontvangt in relatie tot het soort verwijzer of financiering door middel van PGB's.

De voortgangsrapportages zijn consistent

Doordat financiële informatie door middel van de reguliere P&C-cyclus aan de gemeenteraad wordt aangeboden, zijn de P&C-rapportages onderling vrij consistent en eenduidig.

Met betrekking tot de inhoudelijke voortgangsrapportages is de onderlinge consistentie en eenduidigheid een stuk minder. Zo worden regelmatig andere definities gebruikt, zonder dat dit expliciet wordt toegelicht. Ook de vormgeving en opbouw van de documenten verschillen onderling sterk. Hierdoor is het voor de gemeenteraad lastig om cijfers uit verschillende rapportages en uit verschillende jaren met elkaar te vergelijken. Deze inconsistente wijze van rapporteren maakt het voor de gemeenteraad lastig om inzicht te krijgen en controle te houden op ontwikkelingen.

3. Aanbevelingen

De rekenkamer heeft naar aanleiding van de bevindingen over de stijging van de kosten van de jeugdzorg en de conclusie over de voortgangsrapportages aan de raad drie aanbevelingen geformuleerd die via een raadsvoorstel aan de raad voorgelegd zullen worden. Doel van deze aanbevelingen is dat de raad via de voortgangsrapportages meer zicht krijgt op de kostenstijgingen, zodat de raad in de toekomst met het college beter afspraken kan maken over de wijze waarop het college deze kosten wil beheersen.

- 1) Draag het college op om de informatiewaarde van de voortgangsrapportages aan de raad te verhogen, zodat meer inzicht ontstaat waar mogelijke aangrijpingspunten zitten om de kosten voor de jeugdzorg te beheersen. De rekenkamer doet hierbij de volgende verbeter suggesties voor de inhoud van de rapportages:
 - a) Geef meer inzicht in de (meerjarige) kostenontwikkeling van jeugdzorg, gespecificeerd naar het soort zorg
 - b) Informeer de raad naast relatieve ontwikkelingen ook over de absolute aantallen jeugdigen in jeugdzorg
 - c) Rapporteer over de jaren heen consistent op dezelfde wijze over kosten en het aantal jeugdigen
 - d) Rapporteer jaarlijks over de grootste/opvallendste ontwikkelingen in de omvang en kosten van de jeugdzorg
 - e) Rapporteer jaarlijks over de ‘top 10’ van stijgende zorgproducten, waarbij ook inzicht wordt gegeven in de ontwikkeling van het aantal unieke jongeren, de gemiddelde zorgduur, de gemiddelde kosten per uur die hiermee gemoeid zijn, en het soort verwijzers die naar deze producten verwijst.¹⁷
- 2) Draag het college op om mogelijk te maken dat het soort verwijzer eenvoudig en eenduidig gekoppeld kan worden aan de declaraties, zodat per zorgproduct uitsplitsingen naar het soort verwijzer gemaakt kunnen worden en de raad hier jaarlijks over geïnformeerd kan worden.
- 3) Draag het college op om het resultaat van de trajecten te registreren, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt of de problematiek waar het traject betrekking op had is opgelost en duidelijk wordt gemaakt of aanvullende jeugdzorgtrajecten nodig zijn of dat de jeugdzorg met succes kan worden beëindigd.

¹⁷ zie Tabel 2.

4. Reactie college van burgemeester en wethouders



Den Haag

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Rekenkamer Den Haag

Datum
22 juni 2021

Onderwerp
Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek Jeugdzorg H10

Uw brief van
31 mei 2021
Uw kenmerk

Ons kenmerk
OCW/10128904
Contactpersoon
Sara Ismaili & Mariam el Ourfi
Dienst
Onderwijs, Cultuur en Welzijn
Afdeling
Stad en Bestuur OCW
Telefoonnummer
14070
E-mailadres
sara.ismaili@denhaag.nl /
mariam.elourfi@denhaag.nl
Aantal bijlagen
1

Geacht heer Twisk,

Graag voldoen wij aan uw verzoek om te reageren op uw bestuurlijk rapport "Jeugdzorg H10" over de uitgaven voor de jeugdhulp in de H10 regio en in Den Haag. U heeft een onderzoek uitgevoerd naar de belangrijkste oorzaken van de toename van de kosten in de jeugdhulp en de wijze waarop wij inzicht bieden hierover aan de gemeenteraad. We spreken onze waardering uit voor de gedegen aanpak van het onderzoek.

Wij herkennen uw bevindingen en de hieruit voortvloeiende conclusies. U doet aanbevelingen welke kunnen bijdragen aan betere afspraken tussen de gemeenteraad en het college over de wijze waarop het college de kosten in de jeugdhulp wil beheersen.

Een notie vooraf

Voordat we ingaan op de conclusies en aanbevelingen vinden we het belangrijk om kort stil te staan bij de ontwikkelingen sinds de decentralisatie van de jeugdhulp naar de gemeenten in 2015 en de aanleiding van het onderzoek.

De gemeente is sinds 2015 primair verantwoordelijk voor alle jeugdhulp en daarmee het naleven van de Jeugdwet. De beginfase van de decentralisatie stond in het teken van de transitie van de jeugdhulp naar de gemeenten. Dit ging gepaard met de overdracht van onder andere onvolledige data en systemen. In de transitiefase lag dan ook primair de focus op het borgen van de zorgcontinuïteit van de jeugdigen. Na de decentralisatie van de jeugdhulp bleek dat een flink aantal gemeenten in de afgelopen jaren substantieel meer heeft uitgegeven aan jeugdhulp dan dat zij ontving voor de uitvoering van deze taak. In de gemeente Den Haag, alsmede de regio Haaglanden werd dit sinds 2018 zichtbaar. Om de kosten te beheersen is in 2018 de gemeentelijke ambtelijke taskforce beheersing kosten Jeugdhulp en Wmo in het leven geroepen. Het doel van deze taskforce is om significante verbeteringen in de financiële beheersbaarheid te realiseren. De taskforce houdt overzicht en brengt aan de hand van analyses in beeld welke sturingsmogelijkheden er zijn en treft vervolgens maatregelen. Middels de voortgangsrapportages kostenbeheersing Wmo en Jeugd wordt de raad periodiek geïnformeerd.

Gemeente Den Haag
Spui 70
Den Haag

Postbus 12600 T 14070
2500 DJ Den Haag www.denhaag.nl

Gemeente Den Haag

Ons kenmerk
OCW/10128904

Naar aanleiding van bovenstaande alsmede de constatering dat raadsleden weinig grip op de jeugdhulp ervaren, heeft u besloten om gezamenlijk een onderzoek uit te voeren naar de kostenstijging in de jeugdhulp. Uw onderzoek richt zich op de periode 2015 tot en met 2019. Het transitiejaar 2015 wordt als normjaar gebruikt in het onderzoek. Zoals hierboven aangegeven was 2015 een overgangsjaar. De beschikbare informatie over het jaar 2015 moet daarom in die context worden gezien.

Bevindingen en conclusies

In uw rapport komt een aantal bevindingen naar voren. Zo stelt u in uw bestuurlijk rapport dat het aantal jeugdhulptrajecten waarbij de verwijzer onbekend is tussen 2015-2018 opvallend groot is. Dit heeft meerdere oorzaken. Een daarvan heeft betrekking op de overheveling van de jeugdhulp naar de gemeenten, waarbij in de beginfase de primaire focus lag op de zorgcontinuïteit. In deze fase was het administratief proces daarom nog in ontwikkeling. Door administratieve verbeterlagen is sinds 2019 deze categorie zeer klein en kunnen we beter rapporteren over het verwijsgedrag. Voor de vrij toegankelijke jeugdhulp is geen wettelijke verwijzer nodig. Voor deze categorie verloopt de registratie daarom op een andere wijze.

Tevens geeft u in uw rapport aan dat in Den Haag de toename van het aantal unieke jeugdigen de belangrijkste verklaring is voor de kostenstijging (specifiek gericht op de 10 producten die het meest bijdragen aan kostenstijging). U geeft daarnaast ook aan dat dit beeld afwijkt van het beeld voor de gehele H10 regio. Het aantal kinderen dat gebruik maakt van jeugdhulp was stijgend, maar de laatste 1,5 jaar zien we in onze regio een voorzichtige afbuiging en afvlakking van die trend. Zo hebben er in Den Haag in 2020 12.275 unieke jeugdigen gebruik gemaakt van de jeugdhulp ten opzichte van 12.993 unieke jeugdigen in 2019. Tegelijkertijd neemt de gemiddelde duur dat kinderen jeugdhulp ontvangen toe. Deze trend doet zich niet alleen in onze regio voor, maar is een landelijk gegeven. Het landelijke AEF-rapport onderzoek structurele middelen jeugdhulp' dat eind 2020 is gepubliceerd voegt een nuance toe aan uw bevinding. De groei van het aantal cliënten zou met name toe te schrijven zijn aan de stagnatie in de uitstroom. Dit zou in Den Haag en/of de regio een mogelijke oorzaak kunnen zijn. In dat kader wordt nader onderzoek gedaan naar de belemmeringen in de uitstroom, met als doel deze weg te nemen. Dit is tevens opgenomen in de regiovisie Jeugdhulp Haaglanden die momenteel in ontwikkeling is (RIS309034). Daarbij is het van belang om te onderstrepen dat enige afwijking met de H10 regio niet merkwaardig is. Den Haag is namelijk een van de grootste gemeenten in Nederland en kent hierdoor onder andere grootstedelijke problematiek. Dit in tegenstelling tot de middelgrote en kleine gemeenten in de H10 regio.

U constateert dat de raad beperkt in staat is om zijn controlerende rol adequaat te vervullen. U geeft aan dat de raad verschillende uitsplitsingen van de kosten voor de jeugdzorg ontvangt, maar te weinig zicht heeft op hoe de kosten zich ontwikkelen en wat het resultaat van de bekostigde jeugdhulptrajecten is. Wij herkennen uw conclusie. Wel willen we benadrukken dat de rapportages die het college in de afgelopen jaren naar de raad heeft gestuurd zijn opgesteld naar de kennis van dat moment, de technische mogelijkheden en binnen de verplichtingen in wet- en regelgeving. Het college hecht grote waarde aan het goed en tijdig informeren van de raad. Het verbeteren van de rapportages is sinds 2015 voortvarend ter hand genomen. Hierover is ook op verschillende momenten met de raad gesproken en zijn afspraken over gemaakt. Zo zijn er bijvoorbeeld afspraken gemaakt naar aanleiding van de werkbespreking met de raad op 30 januari 2019 over de wijze van rapporteren in de (half)jaarrapportage Jeugd en Wmo. Naar aanleiding hiervan is onder andere afgesproken dat de halfjaarrapportages grafisch, beknopt en cijfermatig worden ingestoken, zonder uitgebreide tekstuele toelichting.

Dit in tegenstelling tot de jaarrapportages. Dit neemt niet weg dat de wijze van rapporteren altijd voor verbetering vatbaar is en daarom nemen wij de aanbevelingen uit uw rapport over. Hieronder geven we per aanbeveling onze reactie.

Gemeente Den Haag

Ons kenmerk
OCW/10128904

Reactie op aanbevelingen

U heeft aanbevelingen gedaan welke kunnen bijdragen aan betere afspraken tussen de gemeenteraad en het college over de wijze waarop het college de kosten wil beheersen. Uw aanbevelingen nemen we over.

Eerste aanbeveling

Zoals eerder aangegeven onderschrijven wij het belang van de eerste aanbeveling, namelijk het verhogen van de informatiewaarde van de voortgangsrapportages aan de raad, zodat meer inzicht ontstaat waar mogelijke aangrijpingspunten zitten om de kosten voor de jeugdhulp te beheersen. Zoals hiervoor op pagina 2 ook is genoemd, is er op verschillende momenten met de raad gesproken over de rapportages en zijn daar ook afspraken over gemaakt. Het reeds ingezette verbetertraject met de gemeenteraad zetten we voort. Hiernaast is ook op regionaal niveau aandacht voor de wijze van informatieverzameling en informatiedeling. Zoals is opgenomen in de concept regiovisie wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de jeugdhulpmonitor. Deze monitor kan worden benut om de gemeenteraden met regelmaat te informeren zodat zij hun kaderstellende en toetsende rol goed kunnen vervullen.

Tweede aanbeveling

In uw tweede aanbeveling benadrukt u het belang van het mogelijk maken van het eenvoudig en eenduidig koppelen van de soort verwijzer aan de declaraties. Dit onderschrijven wij. Reeds hebben wij intern een verbetertraject opgezet om dit koppelingsproces mogelijk te maken.

Derde aanbeveling

Tot slot onderschrijven wij de laatste aanbeveling, namelijk het belang van het registreren van het resultaat van de trajecten. Al ligt het niet in ons bereik dit op korte termijn op te lossen. Dit is tevens een landelijk vraagstuk dat zeer complex is, met name als het gaat om de uitvoerbaarheid. Desalniettemin zijn we vanuit de inkoop Jeugdhulp 2021 e.v. reeds een ontwikkeltraject 'Met en, duiden en oordeelsvorming' gestart samen met jeugdhulpaanbieders, waarbij de landelijke geharmoniseerde outcome-criteria (uitval, klanttevredenheid en doelrealisatie) als uitgangspunt worden genomen. Zo spreken we met aanbieders af welke data aangeleverd dient te worden op het gebied van de outcome-criteria en bespreken we hoe we op termijn kunnen toewerken naar het meten van het (maatschappelijk) resultaat op een uniforme wijze.

Het Rijk heeft voor 2021 en 2022 extra middelen beschikbaar gesteld voor gemeenten ter compensatie van de tekorten in de jeugdhulp, met aandacht voor maatregelen waarmee het jeugdstelsel op lange termijn beter houdbaar wordt. We hebben er vertrouwen in dat het nieuwe kabinet voor de jaren na 2022 besluiten neemt over extra structurele financiën en noodzakelijke aanpassingen aan het jeugdhulpstelsel om de jeugdhulp in de toekomst effectief en beheersbaar te houden. We zullen de raad regelmatig informeren over de voortgang van de ontwikkelingen en ingezette verbetertrajecten.

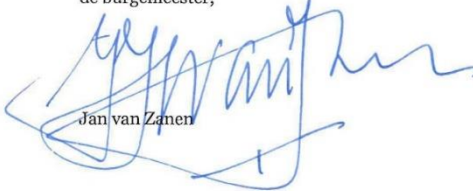
Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris,



Ilma Merx

de burgemeester,



Jan van Zanen

5. Nawoord rekenkamer

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 22 juni 2021 een bestuurlijke reactie op de bevindingen ten aanzien van de belangrijkste oorzaken van de kostenstijgingen en de conclusie en aanbevelingen ten aanzien van de voortgangsrapportages aan de gemeenteraad gegeven.

Het college geeft in haar reactie aan alle aanbevelingen over te nemen. Op vijf punten bij onze bevindingen en twee punten bij onze aanbevelingen geeft de reactie van het college aanleiding om hier via het nawoord op te reageren. Ten aanzien van de bevindingen gaat het om de volgende vijf punten:

1. Toename aantal jeugdigen in Den Haag wijkt niet af van het beeld voor de gehele H10-regio;
2. Nuancering dat de gemiddelde hoeveelheid zorg per jeugdige toeneemt;
3. Nuancering ten aanzien van een mogelijke stagnatie van de uitstroom;
4. Beeld voor de gemeente Den Haag wijkt niet substantieel af van het beeld voor de gehele H10-regio;
5. Met de beschikbare mogelijkheden zijn de voortgangsrapportages flink te verbeteren.

Deze punten worden hieronder nader toegelicht, gevolgd door het nawoord van de rekenkamer bij de reactie van het college op aanbeveling 1 en aanbeveling 3.

1. Toename aantal jeugdigen in Den Haag wijkt niet af van het beeld voor de gehele H10-regio

Reactie college

Het college geeft in haar reactie aan dat een uitkomst van het onderzoek van de rekenkamer is, dat in Den Haag de toename van het aantal unieke jeugdigen de belangrijkste verklaring is voor de kostenstijging (specifiek gericht op de 10 producten die het meest bijdragen aan kostenstijging). De rekenkamer zou volgens het college hebben aangegeven dat dit beeld afwijkt van het beeld voor de gehele H10 regio.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft niet bedoeld dat het beeld voor de gemeente Den Haag afwijkt van het beeld voor de gehele regio. Wanneer naar de tien producten wordt gekeken die het grootste deel van de kostenstijging veroorzaken, dan is de toename van het aantal jeugdigen dat jeugdzorg de belangrijkste verklaring voor de kostenstijging. Dit geldt voor de gehele H10-regio.

De Rekenkamer geeft wel aan dat wanneer naar alle jeugdzorg in de gemeente Den Haag wordt gekeken, niet de toename van het aantal jeugdigen de belangrijkste verklaring voor de kostenstijging is, maar de toename van de gemiddelde kosten per uur. Dit wordt niet veroorzaakt doordat per product de gemiddelde kosten per uur zijn toegenomen, maar omdat er een relatieve verschuiving heeft plaatsgevonden tussen de *jeugdzorgproducten*

met verblijf en de jeugdzorgproducten zonder verblijf. Zie ook pagina 14 van het bestuurlijk rapport 'Zorgen voor de jeugd'.

2. Nuancering dat de gemiddelde hoeveelheid zorg per jeugdige toeneemt

Reactie college

Naar aanleiding van de constatering van de rekenkamer dat het aantal unieke jeugdigen dat jeugdzorg ontvangt toeneemt, geeft het college aan dat tegelijkertijd de gemiddelde duur dat kinderen jeugdhulp ontvangen toeneemt.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer merkt op dat voor de gemeente Den Haag over het geheel genomen de gemiddelde duur dat jeugdigen zorg ontvangen, afneemt. Dit wordt veroorzaakt door een relatieve verschuiving van *jeugdhulp met verblijf* naar *jeugdhulp zonder verblijf*. Bij zes van de tien producten die de grootste kostenstijging veroorzaken was wel sprake van een stijging van de gemiddelde duur dat jeugdigen jeugdhulp ontvingen.

3. Nuancering ten aanzien van een mogelijke stagnatie van de uitstroom

Reactie college

Het college geeft op basis van het rapport 'Stelsel in groei' van AEF van eind 2020 aan dat de groei van het aantal jeugdigen met jeugdzorg met name toe te schrijven is aan de stagnatie in de uitstroom. Dit zou volgens het college in Den Haag en/of de regio een mogelijke oorzaak kunnen zijn.

Nawoord rekenkamer

AEF constateert dat vanaf 2016 de instroom in de jeugdzorg redelijk stabiel is. Daarbij telt AEF een jeugdige als instroom als deze in dat jaar een vorm van jeugdzorg kreeg en in het jaar ervoor niet.¹⁸ De instroomcijfers over 2015 en van daarvoor zijn niet bekend. Of de instroom in de jeugdzorg sinds de decentralisatie in 2015 hoger is dan daarvoor, is derhalve niet bekend. Hierdoor valt niet uit te sluiten dat meer vroegsignalering tot een structureel hogere instroom heeft geleid (zie ook onze bevinding dat de verwijzingen vanuit de gemeentelijke toegang zijn toegenomen). Daarnaast constateert AEF dat de uitstroom lager is dan de instroom. Dit komt overeen met het beeld zoals weergegeven in figuur 6 op pagina 14 van het 'Feitenrapport gezamenlijk rekenkameronderzoek Jeugdzorg H10'. Voor de gehele H10-regio daalt de instroom en stijgt de uitstroom. De instroom blijft echter hoger dan de uitstroom, waardoor het aantal jeugdigen met jeugdzorg blijft toenemen. In Den Haag steeg het percentage jeugdigen met jeugdzorg van 10,0% in 2015 naar circa 11,8% in

¹⁸ 'Stelsel in groei – Een onderzoek naar de financiële tekorten in de jeugdzorg', Andersson Elffers Felix, 15 december 2020, p. 14.

2019 (zie figuur 5 op pagina 13 van het 'Feitenrapport gezamenlijk rekenkameronderzoek Jeugdzorg H10').

4. Beeld voor de gemeente Den Haag wijkt niet substantieel af van het beeld voor de gehele H10-regio

Reactie college

Het college benadrukt dat het niet merkwaardig is dat het beeld voor Den Haag enige afwijking kent ten opzicht van het de gehele H10 regio. Den Haag is namelijk een van de grootste gemeenten in Nederland en kent hierdoor onder andere grootstedelijke problematiek. Dit in tegenstelling tot de middelgrote en kleine gemeenten in de H10 regio.

Nawoord rekenkamer

Het beeld van de rekenkamer is niet dat Den Haag sterk afwijkt van de gehele H10. De gemeente Den Haag bepaalt juist voor een groot deel het beeld op H10-niveau. Wel laten met name kleinere gemeenten op onderdelen afwijkingen zien ten aanzien van het algemene beeld.

5. Met de beschikbare mogelijkheden zijn de voortgangsrapportages flink te verbeteren

Reactie college

Het college benadrukt dat de voortgangsrapportages die de afgelopen jaren naar de raad heeft gestuurd zijn opgesteld naar de kennis van dat moment, de technische mogelijkheden en binnen de verplichtingen in wet- en regelgeving.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer begrijpt dat het verbeteren van de voortgangsrapportages aan de raad een ontwikkelproces is. Doel van dit onderzoek is om van het verleden te leren en naar de toekomst te verbeteren. Onder aanbeveling 1 worden daarom concrete verbeteringsuggesties gedaan die volgens de rekenkamer niet afhankelijk zijn van de technische mogelijkheden.

Aanbeveling 1

Draag het college op om de informatiewaarde van de voortgangsrapportages aan de raad te verhogen, zodat meer inzicht ontstaat waar mogelijke aangrijpingspunten zitten om de kosten voor de jeugdzorg te beheersen. De rekenkamer doet hierbij de volgende verbeteringsuggesties voor de inhoud van de rapportages:

- a) Geef meer inzicht in de (meerjarige) kostenontwikkeling van jeugdzorg, gespecificeerd naar het soort zorg**
- b) Informeer de raad naast relatieve ontwikkelingen ook over de absolute aantallen jeugdigen in jeugdzorg**
- c) Rapporteer over de jaren heen consistent op dezelfde wijze over kosten en het aantal jeugdigen**

- d) **Rapporteer jaarlijks over de grootste/opvallendste ontwikkelingen in de omvang en kosten van de jeugdzorg**
- e) **Rapporteer jaarlijks over de ‘top 10’ van stijgende zorgproducten, waarbij ook inzicht wordt gegeven in de ontwikkeling van het aantal unieke jongeren, de gemiddelde zorgduur, de gemiddelde kosten per uur die hiermee gemoeid zijn, en het soort verwijzers die naar deze producten verwijst.¹⁹**

Reactie college

Het college geeft de volgende reactie op onze aanbeveling: *‘Zoals eerder aangegeven onderschrijven wij het belang van de eerste aanbeveling, namelijk het verhogen van de informatiewaarde van de voortgangsrapportages aan de raad, zodat meer inzicht ontstaat waar mogelijke aangrijpingspunten zitten om de kosten voor de jeugdhulp te beheersen. Zoals hiervoor op pagina 2 ook is genoemd, is er op verschillende momenten met de raad gesproken over de rapportages en zijn daar ook afspraken over gemaakt. Het reeds ingezette verbetertraject met de gemeenteraad zetten we voort. Hiernaast is ook op regionaal niveau aandacht voor de wijze van informatieverzameling en informatiedeling. Zoals is opgenomen in de concept regiovisie wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de jeugdhulpmonitor. Deze monitor kan worden benut om de gemeenteraden met regelmaat te informeren zodat zij hun kaderstellende en toetsende rol goed kunnen vervullen.’*

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft verbeter suggesties geformuleerd voor de voortgangsrapportages. Het college reageert niet op deze verbeter suggesties en geeft ook niet aan welke concrete verbeteringen met het reeds ingezette verbetertrajecten doorgevoerd zullen worden. Of met het verbetertraject tegemoet gekomen wordt aan het wegnemen van de bevindingen van de rekenkamer ten aanzien van de voortgangsrapportages aan de raad, is hierdoor niet duidelijk. Ook is niet duidelijk of in toekomstige voortgangsrapportages wordt opgenomen waar de kostenstijgingen in de jeugdzorg prominent zijn.

Aanbeveling 3

Draag het college op om het resultaat van de trajecten te registreren, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt of de problematiek waar het traject betrekking op had is opgelost en duidelijk wordt gemaakt of aanvullende jeugdzorgtrajecten nodig zijn of dat de jeugdzorg met succes kan worden beëindigd.

Reactie college

Het college geeft de volgende reactie op onze aanbeveling: *‘Tot slot onderschrijven wij de laatste aanbeveling, namelijk het belang van het registreren van het resultaat van de trajecten. Al ligt het niet in ons bereik dit op korte termijn op te lossen. Dit is tevens een*

¹⁹ zie Tabel 2.

landelijk vraagstuk dat zeer complex is, met name als het gaat om de uitvoerbaarheid. Desalniettemin zijn we vanuit de inkoop Jeugdhulp 2021 e.v. reeds een ontwikkeltraject 'Meten, duiden en oordeelsvorming' gestart samen met jeugdhulpaanbieders, waarbij de landelijke geharmoniseerde outcome-criteria (uitval, klanttevredenheid en doelrealisatie) als uitgangspunt worden genomen. Zo spreken we met aanbieders af welke data aangeleverd dient te worden op het gebied van de outcome-criteria en bespreken we hoe we op termijn kunnen toewerken naar het meten van het (maatschappelijk) resultaat op een uniforme wijze.'

Nawoord rekenkamer

Het college geeft niet aan waarom het niet in haar bereik ligt om het resultaat van trajecten te registreren. Ook wordt uit de reactie niet duidelijk of met jeugdhulpaanbieders wordt afgesproken om de resultaten van de jeugdzorg op individueel niveau aan te leveren, zodat aan de hand van data-analyses meer zicht kan ontstaan op (de duurzaamheid van) de resultaten van de verschillende vormen van jeugdzorg als ook de vraag of bij goed resultaat van een vorm van jeugdzorg wel eventuele andere vormen van jeugdzorg noodzakelijk blijven.