

Voorstel van de Rekenkamer Den Haag inzake het rekenkameronderzoek 'Zorgen voor de jeugd' van 8 juli 2021

INLEIDING

Sinds de decentralisaties in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdzorg, maar geven zij meer geld uit aan de jeugdzorg dan dat zij voor deze taak hebben ontvangen.¹ Deze problematiek speelde in 2018 ook in de regio Haaglanden.² Volgens het H10 Inkoopbureau was er in 2018 sprake van een budgetoverschrijding van de H10-gemeenten van 19%.³ Dit was begin 2020 aanleiding voor de H10-rekenkamer(commissie)s een gezamenlijk onderzoek te doen naar de kostenstijgingen in de jeugdzorg. Naast de Rekenkamer Den Haag gaat het hierbij om de rekenkamer(commissie)s van Delft, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Voorschoten, Wassenaar, Westland en Zoetermeer.

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 bezuinigingen op onder andere cultuur en tal van andere voorzieningen.⁴ Tussen de VNG en het Rijk zijn in 2019 vervolgens drie afspraken gemaakt. Voor de jaren 2019-2021 stelde het Rijk incidenteel extra middelen beschikbaar en er zou een onafhankelijk onderzoek worden verricht naar de vraag welke structurele middelen gemeenten nodig hebben. Het zou hier gaan om een zwaarwegend onderzoek. Als derde werd afgesproken dat als dit onderzoek niet zou leiden tot overeenstemming tussen het kabinet en de VNG er dan arbitrage ingezet kon worden.⁵

In december 2020 bleek uit onderzoek van Andersson, Elffers Felix (AEF) dat gemeenten jaarlijks een tekort hebben van tussen de € 1,6 mld. en € 1,8 mld.⁶ Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de VNG in maart 2021 met het kabinet gesproken. Dit overleg leidde volgens de VNG tot onvoldoende resultaat, waarna de VNG besloot arbitrage in te roepen.⁷ De arbitragecommissie heeft vervolgens een oordeel uitgebracht dat gemeenten in 2020 € 1,9 mld. en in 2023 en 2024 € 1,6 mld. extra voor de jeugdzorg dienen te krijgen.⁸ De arbitragecommissie geeft aan dat het aan het nieuwe kabinet is om aan dit oordeel opvolging te geven.⁹

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

² 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.

³ Interview H10 Inkoopbureau, 11 juni 2019.

⁴ Open brief over jeugdzorg en GGZ aan onze inwoners, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 8 mei 2019.

⁵ Ledenbrief 'Arbitrage over tekorten jeugdzorg', VNG, 12 maart 2021.

⁶ 'Stelsel in groei - Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg', Andersson Elffers Felix, 15 december 2020, p. 13

⁷ 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.

⁸ 'Arbitrage: 1,9 miljard naar gemeenten voor jeugdzorg', Binnenlandsbestuur, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/arbitrage-1-9-miljard-naar-gemeenten-voor.17137792 lynkx>, bezocht op: 28 juni 2021.

⁹ 'Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg', Uitspraak en advies van de arbitragecommissie in zake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg, 18 mei 2021, P.4.

Centrale onderzoeksvraag

In dit onderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag beantwoord:

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

Aanpak en afbakening van het onderzoek

Om de eerste deelvraag over de kostenstijging te beantwoorden, is onderzoek gedaan naar de centraal ingekochte jeugdzorg en de overige gemeentelijke kosten. Wij hebben door middel van data-analyses inzichtelijk gemaakt waar binnen de jeugdzorg, sinds de decentralisaties in 2015 tot en met 2019, de grootste toenames van de uitgaven voor de H10-gemeenten hebben plaatsgevonden. Het inhoudelijk duiden van deze toenames maakte geen onderdeel uit van dit onderzoek. Dit onderdeel van het onderzoek is beschrijvend van aard en niet oordelend. De beantwoording van deze onderzoeksvraag is beschrijvend van aard en niet oordelend.

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is in kaart gebracht welke voortgangsinformatie het college aan de gemeenteraad heeft verstrekt en is beoordeeld in hoeverre de gemeenteraden met de beschikbare voortgangsinformatie inzicht hebben in de ontwikkeling van de kosten van de jeugdzorg.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Op basis van het onderzoek naar de kostenstijgingen voor de jeugdzorg komt de rekenkamer tot de volgende conclusie:

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.

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende vier bevindingen:

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.
- d) 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.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek doet de rekenkamer drie aanbevelingen die in het dictum van het concept-raadsbesluit (zie hierna) zijn opgenomen.

REACTIE COLLEGE BURGEMEESTER EN WETHOUDERS EN 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.¹⁰ 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 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 opgemaakt 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

¹⁰ 'Stelsel in groei – Een onderzoek naar de financiële tekorten in de jeugdzorg', Andersson Elffers Felix, 15 december 2020, p. 14.

aanbeveling 1 worden daarom concrete verbeter suggesties 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 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.¹¹**

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.

¹¹ zie Tabel 2.

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 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.

RAADSBESLUIT

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 en de aanbevelingen van de Rekenkamer Den Haag uit het rapport 'Zorgen voor de jeugd' van 8 juli 2021,

Besluit het college het volgende op te dragen:

- 1) 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 verbeteruggesties 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.¹²
- 2) Het 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) 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.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van DATUM

De griffier

De voorzitter

¹² zie Tabel 3 van het bestuurlijk rapport 'Zorgen voor de jeugd'.