Rekenkamercommissie
ZOETERMEER



Bestuurlijke nota

Jeugdzorg H10

mei 2021

Inhoud

Inleiding 2

Deelvraag 1: Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de toename van de kosten in de jeugdzorg voor de H10 gemeenten en specifiek voor Zoetermeer? 4

- Bevinding 1 – over de verhouding tussen centraal ingekochte jeugdzorg (via het Servicebureau), overige gemeentelijke kosten en kosten voor PGB 4
- Bevinding 2 – over de ontwikkeling van de overige gemeentelijke kosten 5
- Bevinding 3 – over het percentage jeugdigen dat jeugdzorg ontvangt 5
- Bevinding 4 – over de belangrijkste componenten van de kostenstijging van de via het Servicebureau ingekochte jeugdzorg 5
- Bevinding 5 – over de belangrijkste tien producten 6
- Bevinding 6 – over de bijdrage van de afzonderlijke kengetallen 7
- Bevinding 7 – over de bijdrage van de kengetallen in de tien verschillende producten 7
- Bevinding 8 – over de toegang tot jeugdzorg 8
- Bevinding 9 – over de kosten van de PGB 9

Deelvraag 2: In hoeverre bieden de voortgangsrapportages aan de gemeenteraad van Zoetermeer inzicht in de ontwikkeling van de kosten in de jeugdzorg? 10

- Conclusie 1 – algemeen 10
- Conclusie 2 – inzicht in volume en kosten 10
- Conclusie 3 – gepresenteerde informatie 11
- Conclusie 4 – jaarlijkse informatievoorziening 11
- Conclusie 5 – onderlinge consistentie 12

Aanbevelingen 12

Bijlage: belangrijke productcategorieën en producten in de jeugdzorg 14

Inleiding

Sinds de decentralisaties in 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdzorg. Uit onderzoek blijkt dat veel gemeenten in de afgelopen jaren substantieel meer hebben uitgegeven aan jeugdzorg dan dat zij ontvingen voor de uitvoering van deze taak. Deze problematiek speelt ook in regio Haaglanden. Volgens het H10 Inkoopbureau was er in 2018 sprake van een overschrijding van de H10-gemeenten van 19%.[1]

Ook in Zoetermeer werd het budget ruimschoots overschreden. Het tweede tussenbericht 2018[2] meldt dat het totale tekort in Zoetermeer in 2018 maar liefst 9 miljoen euro blijkt te zijn, op een totaal begroot budget voor jeugdhulp van 29 miljoen euro. De jaarrekening 2019 meldt dat de totale financiële lasten voor Jeugdhulp Zorg in Natura[3] 2019 uitkomen op € 42,3 miljoen, wat € 4,2 miljoen hoger is dan voor dat jaar begroot.

Gemeenten luidden in mei 2019 gezamenlijk de noodklok: door de tekorten in de jeugdzorg dreigen jongeren met problemen de dupe te worden en dreigen als gevolg van de tekorten bezuinigingen op tal van voorzieningen, langere wachtlijsten en toenemende overlast.

Niet alleen gemeenten, maar ook raadsleden ervaren gebrek aan grip. Om als raad te kunnen sturen is kennis van het domein, de regels en de systemen nodig. Gemeenteraden krijgen volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur moeilijk grip op de jeugdzorg door de grote hoeveelheid van informatie en de complexe materie, als ook de ingewikkelde dynamiek van het veld.[4] Dit sluit aan op de signalen die de rekenkamercommissie uit de gemeenteraad van Zoetermeer heeft ontvangen.

In 2020 heeft AEF, in opdracht van de ministeries van VWS, BZK, Financiën en JenV en van 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.[5] Naar aanleiding van dit onderzoek is de VNG eerst met het kabinet in gesprek gegaan en heeft zij vervolgens een arbitragezaak aangespannen tegen het kabinet[6]. Op 27 mei 2021 werd bekend dat de arbitragecommissie oordeelt dat er de komende jaren miljarden meer naar de jeugdzorg moeten.

Voorts heeft een Stuurgroep van rijks- en gemeentelijke vertegenwoordigers onlangs een breed scala aan maatregelen voor financiële beheersbaarheid van de Jeugdwet in kaart gebracht[7]. Een deel daarvan ligt binnen de invloedsfeer van gemeenten.

De oplopende tekorten vormden voor de H10-rekenkamer(commissie)s aanleiding om een gezamenlijk onderzoek te doen naar de kostenstijgingen in de jeugdzorg. Het onderzoek biedt inzicht in waar binnen de jeugdzorg, sinds de decentralisaties in 2015, de grootste toenames van de uitgaven voor de H10-gemeenten hebben plaatsgevonden. Daarnaast is in kaart gebracht welke voortgangsinformatie de colleges aan de gemeenteraden verstrekken en is beoordeeld in hoeverre de gemeenteraden met de beschikbare voortgangsinformatie inzicht hebben op de ontwikkeling van de kosten van de jeugdzorg.

De centrale onderzoeksvraag luidt:
Hebben de gemeenteraden voldoende zicht op de oorzaken van de toename van de kosten in de jeugdzorg?

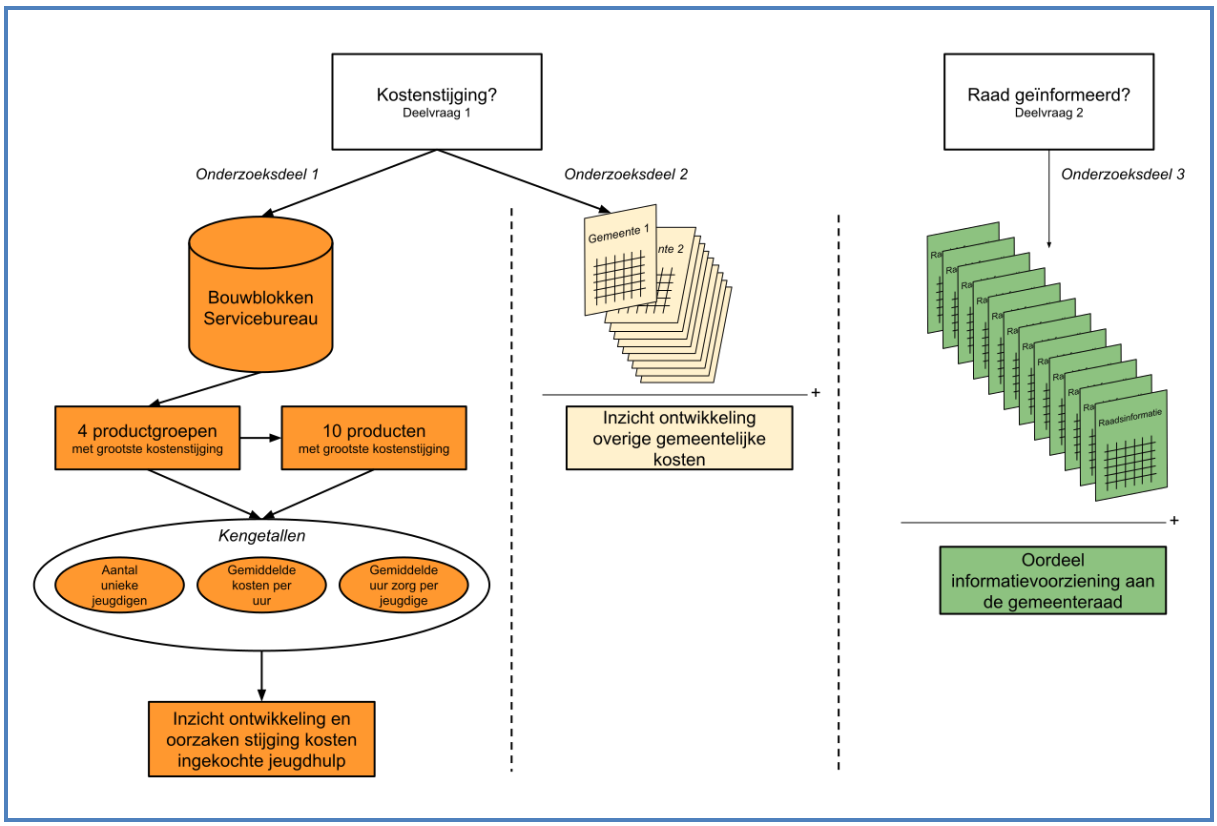
---

[1] Interview H10 Inkoopbureau, 11 juni 2019. In 2020 is de naam Inkoopbureau gewijzigd in Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden.
[2] Raadsvergadering (begrotingsdebat) 12 november 2018.
[3] Jeugdhulp Zorg in Natura (ZIN) bestaat uit verschillende onderdelen: ZIN (de regionaal ingekochte jeugdhulp en de ingekochte jeugdhulp door de gemeente) en LTA (op landelijk niveau ingekochte jeugdhulp door de VNG).
[4] 'Advies decentrale taak is politieke zaak', Raad voor het Openbaar Bestuur, 13 februari 2020, pp. 38 en 74.
[5] 'Stelsel in groei, Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg', AEF, 15 december 2020, p. 8-9 en 11.
[6] Anne-Martijn van der Kaaden, 'Miljarden extra nodig voor jeugdzorg', *NRC*, 29 en 30 mei 2021, p. 8.
[7] 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet', 8 april 2021.

Deelvragen:

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?*

Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2015 tot en met 2019. In onderstaande figuur is schematisch weergegeven hoe het onderzoek is uitgevoerd.



Figuur 1 Schematische weergave van de uitvoering van het onderzoek.

De rekenkamercommissie Zoetermeer had het onderwerp 'jeugdzorg' al geruime tijd op het eigen werkprogramma geplaatst, maar heeft lang gezocht naar een insteek die gemeente en raad echt meerwaarde zou kunnen bieden. Zij heeft die uiteindelijk gevonden in dit gezamenlijke onderzoek. Door de breedte van het feitenonderzoek en de complexiteit van het jeugdzorgveld hebben de informatievergaring en de data-analyse wel veel tijd gevergd. Bovendien bleken beschikbare data-bestanden tot tweemaal toe belangrijke tekortkomingen te hebben, waardoor de afronding van feitenonderzoek helaas flink is vertraagd.

De analyse van de belangrijkste oorzaken van de kostenstijgingen van de jeugdzorg in de H10 gemeenten is neergeslagen in een omvangrijk feitenrapport dat veel vergelijkingsmateriaal bevat en het inzicht in ontwikkelingen in het complexe veld van de jeugdzorg vergroot. Maar de analyse biedt nog onvoldoende basis voor het trekken van conclusies; daarvoor is verder, meer gericht onderzoek nodig. Om die richting te helpen geven zet de rekenkamercommissie in deze bestuurlijke nota wel de belangrijkste bevindingen uit de analyse die voor Zoetermeer van belang zijn, op een rij.

Het andere onderdeel van het onderzoek, naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad, leent zich wel voor het trekken van conclusies.

Deelvraag 1: Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de toename van de kosten in de jeugdzorg voor de H10 gemeenten en specifiek voor Zoetermeer?

Het onderzoek naar de eerste deelvraag is, onder begeleiding van een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de H10-rekenkamer(commissie)s, uitgevoerd door de Rekenkamer Den Haag. Het onderzoek betreft zowel de centraal ingekochte jeugdzorg als de overige gemeentelijke kosten (waaronder uitvoeringskosten en PGB).

Het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden (hierna: Servicebureau)[8] organiseert de centraal ingekochte jeugdzorg. Deze 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 kengetallen niet alleen gedaan voor alle producten samen, maar ook voor de vier productcategorieën en voor 10 afzonderlijke producten uit deze productcategorieën die het meest hebben bijgedragen aan de totale kostenstijging.

Het doel van de data-analyse is om vast te stellen waar de kostenstijging vandaan komt. De analyse is daarmee vooral beschrijvend. Het meer inhoudelijk duiden van de ontwikkelingen en verschillen kan onderdeel uitmaken van een eventueel vervolgonderzoek. Een aandachtspunt daarbij is dat er nog weinig inzicht bestaat in de (kosten)effectiviteit van verschillende vormen van jeugdzorg.

In de navolgende bevindingen wordt een vergelijking gemaakt tussen de ontwikkeling in Zoetermeer en alle H10-gemeenten.

Bevinding 1 – over de verhouding tussen centraal ingekochte jeugdzorg (via het Servicebureau), overige gemeentelijke kosten en kosten voor PGB

De totale kosten van de jeugdzorg, die bestaan uit de via het Servicebureau ingekochte jeugdzorg, overige gemeentelijke kosten en PGB, zijn in de periode 2015 tot 2019 gestegen van ruim € 189 miljoen naar ruim € 298 miljoen per jaar. Dit is een stijging van ruim € 109 miljoen, ofwel 58%. Voor Zoetermeer steeg het bedrag met ruim € 15 miljoen, van € 34,5 miljoen in 2015 naar € 49,8 miljoen in 2019. Dat is een stijging met 44% (wat minder is dan de H10 gemiddeld).

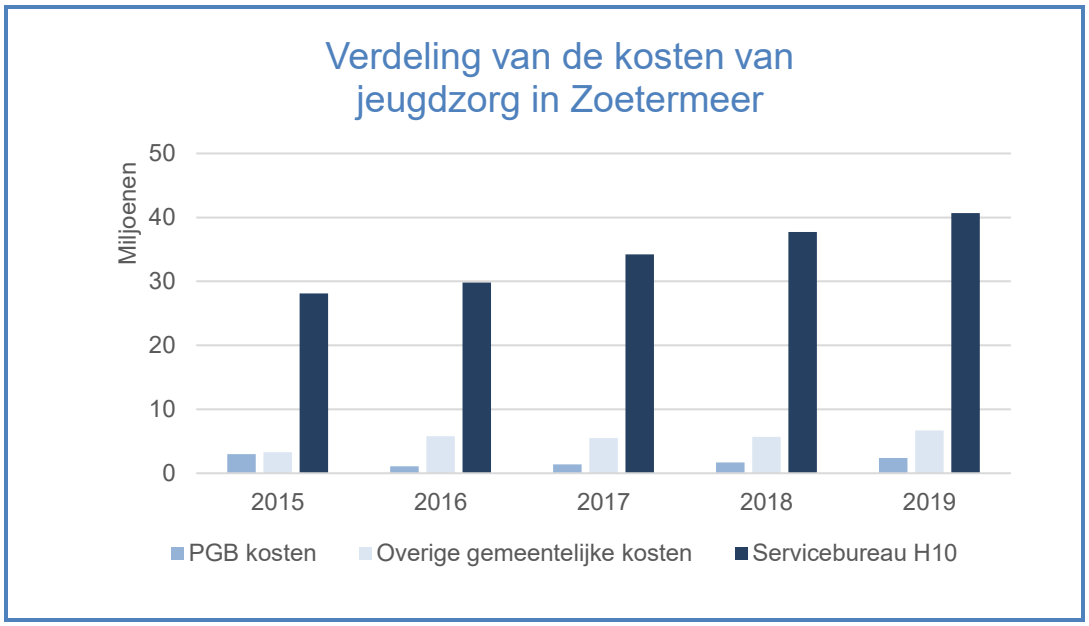
	2015		2016		2017		2018		2019	
Zoetermeer										
Kosten via SJH	€ 28,1	81,6%	€ 29,8	81,1%	€ 34,2	83,2%	€ 37,7	83,8%	€ 40,7	81,7%
Overige gem. kosten	€ 3,3	9,6%	€ 5,8	15,8%	€ 5,5	13,4%	€ 5,7	12,6%	€ 6,7	13,5%
PGB kosten	€ 3,0	8,8%	€ 1,1	3,1%	€ 1,4	3,4%	€ 1,7	3,7%	€ 2,4	4,8%
TOTAAL	***€ 34,5***		***€ 36,8***		***€ 41,1***		***€ 45,0***		***€ 49,8***	
H10										
Kosten via SJH	€ 165,3	87,4%	€ 175,6	86,2%	€ 197,9	82,7%	€ 231,2	86,1%	€ 253,1	84,8%
Overige gem. kosten	€ 14,5	7,7%	€ 21,9	10,7%	€ 34,9	14,6%	€ 30,1	11,2%	€ 38,9	13,0%
PGB kosten	€ 9,3	4,9%	€ 6,2	3,0%	€ 6,5	2,7%	€ 7,2	2,7%	€ 6,4	2,2%
TOTAAL	***€ 189,0***		***€ 203,7***		***€ 239,4***		***€ 268,5***		***€ 298,4***	

Tabel 1 Ontwikkeling van de kosten (in miljoenen €) voor de jeugdzorg in Haaglanden, opgesplitst naar kostensoort: ingekochte jeugdzorg via het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden (SJH), Overige gemeentelijke kosten en PGB-kosten.

[8] Sinds 16-04-2020 is de naam Inkoopbureau gewijzigd naar Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden.

De totale kosten voor jeugdzorg bestaan voor ruim 80% uit de via het Servicebureau ingekochte jeugdzorg. Deze post is tussen 2015 en 2019 flink gestegen, voor Zoetermeer met bijna 44% van € 28 miljoen naar bijna € 41 miljoen, en voor de H10 met 53% van € 165 miljoen naar € 253 miljoen.

De overige gemeentelijke kosten zijn beduidend lager maar tussen 2015 en 2019 veel sneller gestegen dan de centraal ingekochte jeugdzorg. In Zoetermeer zijn ze verdubbeld (van ruim € 3 miljoen naar bijna € 7 miljoen), in de H10 bijna verdrievoudigd (van € 14,5 miljoen naar € 39 miljoen).
De kosten van de PGB vertonen zowel in Zoetermeer als in de H10 een dalende lijn.



Figuur 2 Ontwikkeling van de kosten (in miljoenen €) voor de jeugdzorg in Haaglanden, opgesplitst naar kostensoort: ingekochte jeugdzorg via het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden, Overige gemeentelijke kosten en PGB-kosten.

Bevinding 2 – over de ontwikkeling van de overige gemeentelijke kosten

Binnen de kostencategorie *Overige gemeentelijke kosten* vinden op het niveau van de gehele H10 de grootste kostenstijgingen plaats bij de *directe personeelskosten* (van € 6,5 miljoen in 2015 verdubbeld naar € 12,8 miljoen in 2019) en de GR Veilig Thuis (van € 2 miljoen in 2015 verviervoudigd naar € 8,4 in 2019).

De directe personeelskosten zijn vooral in de gemeenten Den Haag en Zoetermeer toegenomen. Voor Zoetermeer bleek een deel van de verklaring te liggen in werkachterstanden die in 2015 waren ontstaan door een kennelijk onvoldoende budget (van €2,1 miljoen). Na een inhaalslag in 2016 hebben de directe personeelskosten zich min of meer gestabiliseerd (€ 3,1 miljoen in 2019).
De kosten van de GR Veilig Thuis zijn voor Zoetermeer gestegen met 42%, van € 0,8 miljoen in 2015 naar ruim € 1,1 miljoen in 2019.

Bevinding 3 – over het percentage jeugdigen dat jeugdzorg ontvangt

In Zoetermeer ligt het percentage jeugdigen dat een vorm van jeugdzorg ontvangt, hoger dan in welke van de andere gemeenten van de H10 dan ook. Het is gestegen van 14,7% in 2015 naar 17,3% in 2019. In de H10 steeg het aandeel in dezelfde periode van 10,5% naar 12,6%.

Bevinding 4 – over de belangrijkste componenten van de kostenstijging van de via het Servicebureau ingekochte jeugdzorg

De totale kosten van de jeugdzorg van de via het Servicebureau ingekochte jeugdzorg, zijn in de periode 2015 tot 2019 met bijna 60% gestegen van € 154 miljoen naar ruim € 245

miljoen per jaar.[9] Dit is een stijging van ruim € 91 miljoen euro. Vier productcategorieën zijn voor 93% verantwoordelijk voor deze kostenstijging:
1. Jeugdhulp Ambulant (38,4%)
2. Jeugd-GGZ (26,1%)
3. Dagbehandeling (16,5%)
4. Jeugdhulp verblijf inclusief behandeling (12,3%)

Voor Zoetermeer zijn de totale kosten van de via het Servicebureau ingekochte jeugdzorg met 45% gestegen van € 26,9 miljoen in 2015 naar € 39 miljoen in 2019.[9]
De volgorde van de vier productcategorieën, die tezamen voor 94% verantwoordelijk zijn voor de kostenstijging, is wel anders dan zoals voor de gehele H10:
1. Jeugd-GGZ (37,0%)
2. Jeugdhulp ambulant (28,5%)
3. Dagbehandeling (19,1%)
4. Jeugdhulp verblijf inclusief behandeling (9,6%)

De bijlage geeft een korte toelichting op de productcategorieën.

Bevinding 5 – over de belangrijkste tien producten

Uit de bovengenoemde vier productcategorieën zijn de tien producten die het meeste bijdragen aan de kostenstijging op H10-niveau, nader geanalyseerd met behulp van de kengetallen. Deze tien producten verklaren bijna 61% van de kostenstijging H10-niveau en 63% van de kostenstijging in Zoetermeer.

De top-10 van Zoetermeer komt evenwel niet helemaal overeen met de top-10 van de H10. Voor Zoetermeer zijn er vier andere producten die behoren tot de top-10 van producten die het meest aan de kostenstijging hebben bijgedragen. Deze zijn in tabel 2 gearceerd weergegeven (maar in het onderzoek niet nader geanalyseerd). De ‘Zoetermeerse top-10’ verklaart maar liefst 84,4% van de kostenstijging via het Servicebureau voor Zoetermeer.

In Zoetermeer vallen de hoge aandelen van de producten Specialistische GGZ, Hoog-Specialistische GGZ, Dagbehandeling product en Individuele begeleiding zwaar op. Deze percentages liggen beduidend hoger dan in de H10 totaal. In de H10 heeft het product Individuele begeleiding middel veruit de grootste bijdrage aan de totale kostenstijging geleverd

De bijlage geeft een korte toelichting op de verschillende producten.

Product	Kostenstijging Zoetermeer	Aandeel totale kostenstijging Zoetermeer	Kostenstijging H10 totaal	Aandeel totale kostenstijging H10
54002 Specialistische Jeugd-GGZ	€ 2.056.372	17,0%	€ 6.687.812	7,4%
54003 Hoog-Specialistische Jeugd-GGZ	€ 1.386.150	11,5%		
41A03 Dagbehandeling product	€ 1.326.240	11,0%	€ 7.001.963	7,7%
45C09 Individuele begeleiding zwaar	€ 1.028.487	8,5%		
43A12 JeugdzorgPlus: inspanningsgericht	€ 1.011.458	8,4%	€ 3.101.489	3,4%
43A09 Pleegzorg	€ 798.903	6,6%	€ 6.116.274	6,8%

[9] 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.

45A53 JH3-A Ambulante therapeutische jeugdhulp	€ 738.552	6,1%		
54C03 Ernstige Enkelvoudige Dyslexiezorg Behandeling	€ 657.290	5,4%		
45C02 Individuele begeleiding licht	€ 616.147	5,1%	€ 4.408.770	4,9%
45C05 Individuele begeleiding middel	€ 570.506	4,7%	€ 10.674.232	11,8%
54001 Basis Jeugd-GGZ	€ 535.132	4,4%	€ 3.770.480	4.2%
45A7 Specialistische jeugdhulp	€ 432.188	3,6%	€ 6.956.774	7,7%
41A24 Dagbesteding Zwaar	€ 177.700	1,5%	€ 3.472.327	3.8%
43C04 VF7 Behandelgroep zwaar	€ 102.820	0,9%	€ 2.866.017	3,2%
Totaal **- Top-10 volgens H-10** **- Top-10 Zoetermeer**	**€ 7.627.466** **€ 10.190.105**	**63,2%** **84,4%**	**€ 55.056.138**	**60,8%**

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

Bevinding 6 – over de bijdrage van de afzonderlijke kengetallen

De kostenstijging is ontleed in drie componenten (kengetallen):

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

De stijging van de gemiddelde kosten per uur geleverde zorg is op het niveau van de gehele H10 de belangrijkste verklaring voor de kostenstijging, gevolgd door een stijging van het aantal jeugdigen. Het gemiddeld aantal uren zorg per jeugdige draagt van de drie kengetallen het minste bij aan de kostenstijging. Dit geldt ook voor de gemeente Zoetermeer, waar het gemiddeld aantal uur zorg per jeugdige is afgenomen.

De bescheiden bijdrage van het aantal uren zorg per jeugdige aan de totale kostenstijging komt vooral doordat het aantal jeugdigen dat jeugdzorg zonder verblijf ontvangt, sterker is gestegen dan het aantal jeugdigen dat jeugdzorg met verblijf ontvangt. Jeugdzorg met verblijf kenmerkt zich door veel uren zorg per jeugdige per jaar, terwijl de prijs per uur relatief laag is. Voor jeugdzorg zonder verblijf geldt het omgekeerde: minder uren zorg per jeugdige per jaar, maar een hogere prijs per uur. De stijging van de gemiddelde kosten per uur geleverde zorg is in dit geval mede het gevolg van een verschuiving van de samenstelling van de aangeboden zorg, richting een wat zwaarder gewicht van de jeugdzorg zonder verblijf. Dit relativeert de betekenis die aan de ontwikkeling van de gemiddelde kosten per uur van de jeugdzorg over de volle breedte kan worden gehecht; deze indicator heeft veel meer betekenis binnen een bepaalde productcategorie.

Bevinding 7 – over de bijdrage van de kengetallen in de tien verschillende producten

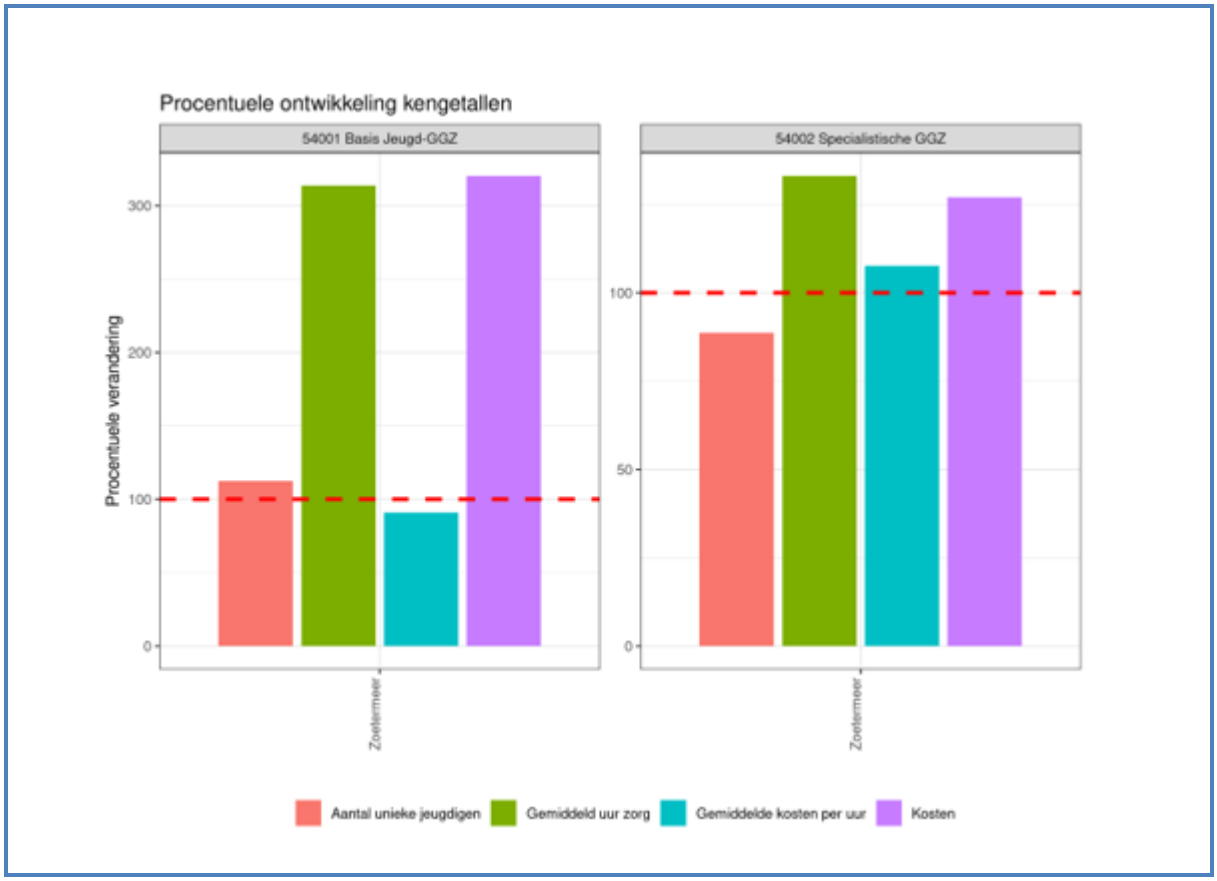
Wanneer voor de tien producten die op H10-niveau het meest bijdragen aan de kostenstijgingen wordt gekeken naar de ontwikkeling van de kosten ontstaat een ander beeld. Bij de meeste producten is een toename van het aantal jeugdigen dat zorg ontvangt het kengetal dat het meest bijdraagt aan de totale kostenstijging. Dat is in Zoetermeer ook het geval. Uitzonderingen hierop, net als op H10 niveau, zijn de producten:

- Pleegzorg (de gemiddelde kosten per uur draagt het meeste bij aan de kostenstijging);
- Specialistische jeugdhulp (het gemiddeld aantal uren zorg draagt het meeste bij aan de kostenstijging);

- Basis Jeugd-GGZ (het gemiddeld aantal uren zorg draagt het meeste bij aan de kostenstijging).

Een opvallende afwijking in Zoetermeer ten opzichte van de H10, is dat de kostenstijging van het product Specialistische GGZ te verklaren door het toegenomen aantal uren zorg dat jeugdigen krijgen. Op H10-niveau wordt de stijging voornamelijk veroorzaakt door de gemiddelde kosten per uur.

Zoals hierboven aangegeven (zie tabel 2) vertoont Zoetermeer vooral op het vlak van de Jeugd-GGZ een van de H10 afwijkend beeld. De ontwikkelingen in de Specialistische Jeugd-GGZ, in de Hoog-Specialistische GGZ en in de Basis Jeugd-GGZ verklaren tezamen maar liefst een derde van de totale kostenstijging via het Servicebureau in Zoetermeer.

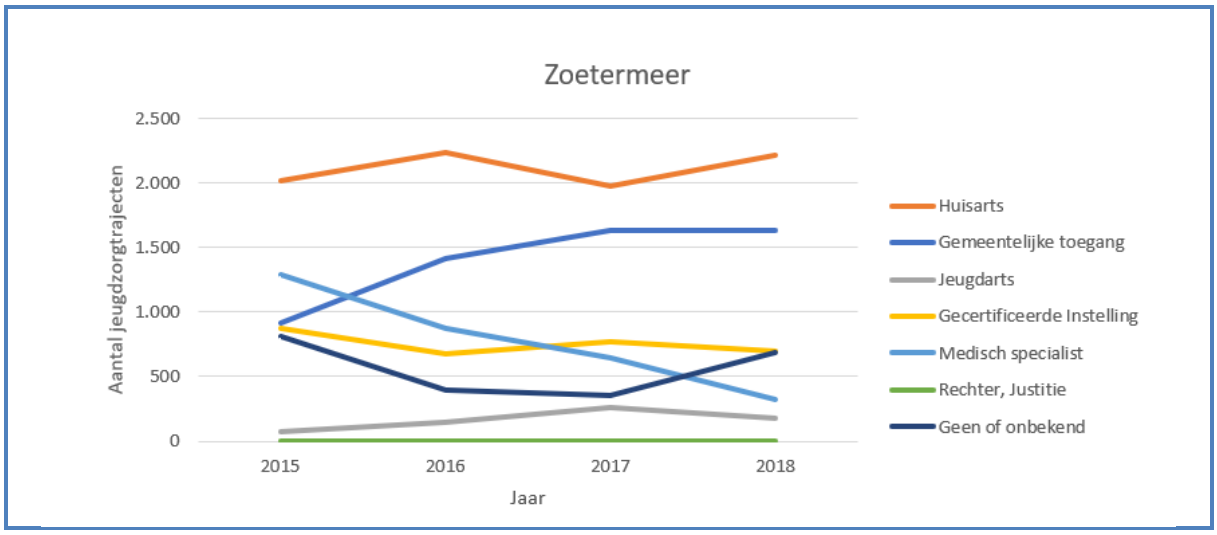


Figuur 3 De procentuele ontwikkeling van de kengetallen met betrekking tot de producten Basis Jeugd-GGZ en Specialistische GGZ.

Bevinding 8 – over de toegang tot jeugdzorg

In vrijwel alle H10-gemeenten vormt de huisarts de belangrijkste verwijzer, zo blijkt uit CBS-data[10]. In de meeste gemeenten – zo ook Zoetermeer – neemt het aandeel van de gemeentelijke toegang[11] toe. Zoetermeer zet sinds september 2017 in op ondersteuning van huisartsen op het gebied van jeugdzorg met behulp van een POH-Jeugd (Praktijkondersteuner Huisarts), met als doel om de instroom van het aantal kinderen te stabiliseren.

[10] Onder voorbehoud van de kwaliteit van de data die door de H10-gemeenten aan het CBS worden geleverd.
[11] De jeugdige is door de gemeente of een gemeentelijke organisatie aangemeld bij een jeugdhulpaanbieder.

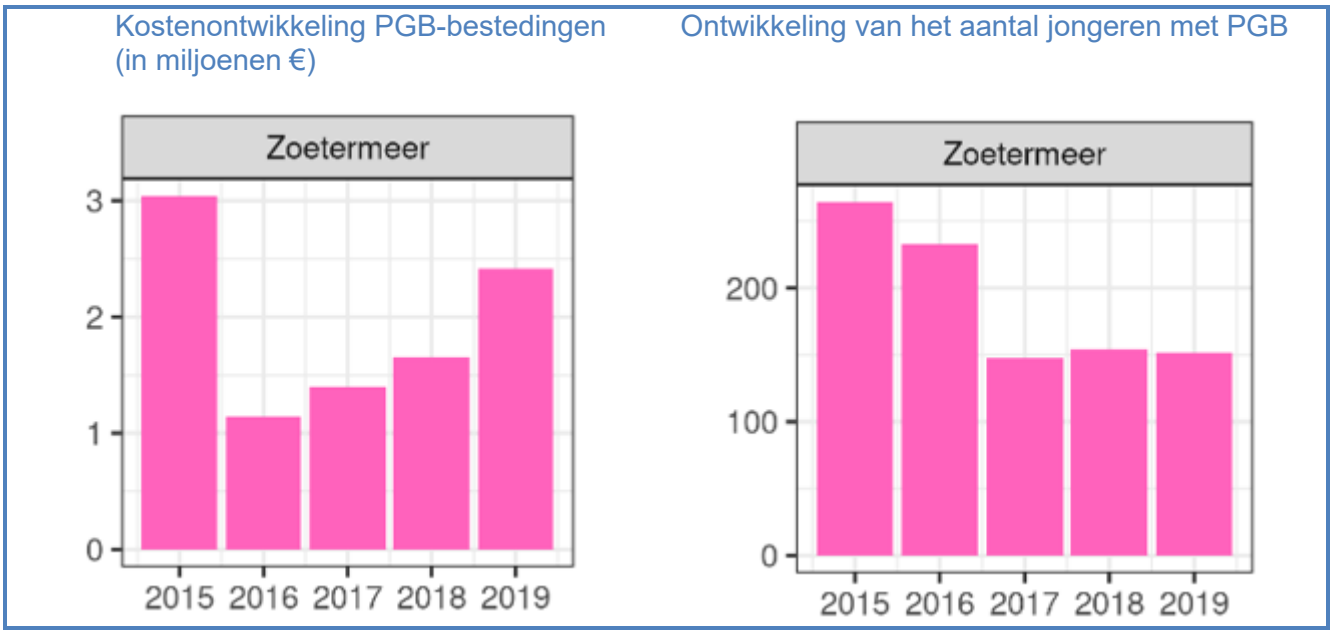


Figuur 4 Verwijzers (CBS-data).
Bron p.118 van het Feitenrapport deel I en II.

Bevinding 9 – over de kosten van de PGB

De kosten van de PGB voor Zoetermeer zijn, na een daling in 2017, weer gestegen zodat de kosten in 2019 op hetzelfde niveau liggen als in 2015 (rond € 2,3 miljoen). Dat komt doordat de PGB-kosten per jeugdige zijn gestegen van gemiddeld € 8.791 in 2015 naar € 15.674 in 2019. Het aantal jeugdigen met PGB is tussen 2015 en 2019 duidelijk gedaald.

Op H10 niveau hebben tussen 2015 en 2019 zowel de kosten als het aantal jeugdigen met PGB een dalende trend gevolgd. De gemiddelde PGB-besteding per jeugdige is in 2019 (ten opzichte van 2015) met € 1.000 toegenomen.



Figuur 5 Ontwikkeling van de totale PGB-bestedingen en van het aantal unieke jeugdigen met een PGB.
Bron p.71 en 72 van het Feitenrapport deel I en II.

Deelvraag 2: In hoeverre bieden de voortgangsrapportages aan de gemeenteraad van Zoetermeer inzicht in de ontwikkeling van de kosten in de jeugdzorg?

Het onderzoek naar de tweede deelvraag over de informatievoorziening aan de afzonderlijke gemeenteraden is uitgevoerd 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 jeugdhulp.
Om een eenduidige analyse te kunnen maken van de beschikbare raadsinformatie, hebben de betrokken rekenkamer(commissie)s vooraf een gemeenschappelijk normenkader met vier normen opgesteld, waartegen de informatie wordt getoetst.

De data-analyse van onderzoeksdeel I en II laat zien hoe ingewikkeld het is om een helder beeld van de ontwikkelingen in de jeugdzorg te krijgen. Het is daarom des te meer van belang de raad op hoofdlijnen en op begrijpelijke wijze mee te nemen in de ontwikkelingen en sturingsmogelijkheden die er zijn.

In antwoord op technische vragen naar aanleiding van de jaarrekening 2018, schrijft het college: “De informatiepositie van de gemeente is in opbouw. Met ingang van 2020 wordt de voorspelbaarheid van financiën en gebruik van de jeugdhulp als gevolg van de nieuwe inkoopstrategie beter. In de Rapportage Sociaal Domein wordt vanaf 2019 een bestuurlijke monitor opgenomen waarin diverse jeugdhulp-indicatoren voor de raad zijn opgenomen. De gemeente maakt voor de monitoring gebruik van declaratiegegevens en declaratie vindt achteraf plaats.”

Conclusie 1 – algemeen

Op basis van de door het college verstrekte rapportages heeft de raad beperkt zicht op zowel de kostenontwikkeling als de ontwikkeling van het aantal jeugdigen in de jeugdzorg sinds 2015.

Alleen incidenteel wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten zorg en de kosten hiervan. Hierdoor heeft de raad maar beperkt de mogelijkheid om te controleren waar grote kostenontwikkelingen in de jeugdzorg plaats vinden.

Er is wel sprake van grote verschillen tussen rapportages. Sommige rapportages voldoen voor een groot deel aan de in voor dit onderzoek gestelde normen, terwijl een rapportage daarna weer in belangrijke mate niet voldoet.

Conclusie 2 – inzicht in volume en kosten

Raadsleden kunnen op basis van de afzonderlijke documenten de ontwikkeling in volume (aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt) en kosten van de verschillende vormen van jeugdzorg lastig volgen.

De combinatie van informatie uit verschillende documenten levert veel meer inzicht op. Een probleem daarbij is dat indelingen en definities tussentijds nogal eens wijzigen, waardoor een vergelijking door de jaren heen wordt bemoeilijkt. Gaandeweg is de informatievoorziening wel verbeterd.

Zo is de derde rapportage Sociaal Domein 2020 voorzien van een bestuurlijke monitor met daarin gegevens over het unieke aantal jeugdigen, gespecificeerd naar type verwijzer en (belangrijkste categorieën van) soort zorg. Ook is een tabel en figuur opgenomen waaruit de kostenontwikkeling per type jeugdhulp en zelfs per jeugdige per type zorg duidelijk zichtbaar is. Wel ontbreekt nog de uitsplitsing van kosten naar type verwijzer. Dit kan van belang zijn met het oog op eventuele sturingsmogelijkheden in de toegang.

De raad wordt in rapportages geïnformeerd over de ontwikkeling van *het aantal jeugdigen* dat jeugdzorg ontvangt. Echter:
- er is geen meerjarige ontwikkeling zichtbaar, omdat de stukken zich veelal beperken tot de gegevens van het lopende jaar, zodat een vergelijking met eerdere jaren niet mogelijk is en trends niet te genereren zijn;
- de cijfers zijn niet gespecificeerd naar het soort zorg dat de jeugdige ontvangt;
- de genoemde volumes zijn weergegeven als percentages, waar de absolute aantallen niet uit zijn te destilleren.

De raad wordt in rapportages geïnformeerd over de ontwikkeling van *de kosten van jeugdzorg*. Echter:
- de kosten zijn niet gespecificeerd naar de soort zorg;
- gegevens zijn niet uitgesplitst in kosten naar soort verwijzer;
- gegevens zijn niet systematisch uitgesplitst naar soorten van zorg, en laten de kosten van PGB (die niet via de H10 lopen) buiten beschouwing;
- er wordt geen meerjarige ontwikkeling gegeven.

Conclusie 3 – gepresenteerde informatie

Uit de analyse blijkt dat de duiding van de informatie aan de raad vanaf 2015 tot en met 2019 grotendeels voldoet aan de norm voor wat betreft het gebruik van tabellen/grafieken en in beperkte mate aan de norm betreffende de duiding van de informatie.

Dát de kosten stijgen is bekend, ook bij de raad. Waardóór de kosten stijgen is niet altijd even duidelijk en inzichtelijk. Bij het zoeken van verklaringen voor de sterke stijging van volume en kosten van jeugdhulp is sprake van voortschrijdend inzicht. Voor een goede duiding van de raadsinformatie zijn raadsleden aangewezen op verschillende documenten, met verschillende indelingen. Een duidelijke koppeling tussen enerzijds de kosten/financiën en anderzijds de beoogde effecten en doelstellingen ontbreekt. Bovendien krijgen raadsleden voornamelijk informatie over kostenoverschrijdingen. De P&C-cyclus leent zich door haar aard niet goed voor het meerjarig kunnen volgen van de ontwikkelingen in volume en kosten. De jaarrekeningen lichten afwijkingen op de begroting duidelijk toe, maar geven geen inzicht in de totaalbedragen en ook niet in de meerjarenontwikkeling.
Doordat de raad jaarlijks niet op dezelfde wijze informatie ontvangt, heeft de raad niet voldoende inzicht in de (meer)jaarlijkse ontwikkelingen.

Conclusie 4 – jaarlijkse informatievoorziening

In geen enkel jaar –met uitzondering van 2018– heeft de raad tenminste één document ontvangen dat de ontwikkelingen in kosten en volume op een rijtje zet en van een goede duiding voorziet. De basis om aan deze norm te voldoen is er wel. Wat nog ontbreekt is een koppeling tussen alle beschikbare informatie in één document (zoals een rapportage Sociaal Domein).

Deze conclusie is een afgeleide van de voorgaande conclusies. De positieve uitzondering betreft de voortgangsrapportage Taskforce Jeugd uit 2018. Deze is behoorlijk compleet. Helaas wordt niet op deze lijn voortgeborduurd. In de andere jaren is te weinig informatie gegeven die de ontwikkeling op een heldere wijze toont en duidt.

Speciaal voor de decentralisatie is de informatiestroom rapportage Sociaal Domein in het leven geroepen. Wel is het zo dat de rapportages Sociaal Domein en P&C-cyclus niet volstaan. Het college stuurt naast deze stromen ook regelmatig afzonderlijke memo's. Het opstellen van een Actieplan en het instellen van een Taskforce naar aanleiding van de toenemende kosten is een lovenswaardige proactieve stap. Het heeft echter wel tot gevolg dat er nóg een informatiestroom ontstaat. Dat betekent dat informatie versnipperd aan de raad wordt geleverd, met als neveneffect extra leeswerk voor raadsleden.

Conclusie 5 – onderlinge consistentie

De geanalyseerde stukken zijn onderling niet goed vergelijkbaar, zodat aan deze norm in beperkte mate wordt voldaan.

Onvoldoende consistentie en eenduidigheid in de rapportages maken het raadsleden lastig en tijdrovend om goed inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de jeugdzorg. Dit onderstreept ook het belang van goede indicatoren die over de jaren heen houdbaar blijken.

De gemeenteraad heeft niet voldoende inzicht in de (meer)jaarlijkse ontwikkelingen doordat de raad de informatie niet jaarlijks op dezelfde wijze ontvangt, omdat het college:
- niet consistent is in het rapporteren over cijfers: aantallen en percentages worden door elkaar heen gebruikt;
- geen standaard volgt in de geboden informatie;
- effectindicatoren wijzigt, toevoegt of juist verwijdert zodat de informatie door de jaren heen niet vergelijkbaar is.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies van het onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad, en gelet op de bevindingen uit het gezamenlijke Feitenrapport, doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

<u>Aan de raad</u>

1. Draag het college op om:
   a. consistent op dezelfde wijze over kosten en het aantal jeugdigen te rapporteren;
   b. in de voortgangsrapportages te informeren over de absolute aantallen jeugdigen in jeugdzorg;
   c. jaarlijks over de grootste/opvallendste ontwikkelingen te rapporteren in één document, waar mogelijk voorzien van duiding;
   d. daarbij over de ‘top 10’ van zorgproducten te informeren, waarbij inzicht wordt gegeven in het aantal unieke jongeren, de gemiddelde zorgduur, de kosten die hiermee gemoeid zijn, en de soort verwijzers die naar deze producten verwijst[12];
   e. inzicht te geven in de (meerjarige) kostenontwikkeling van jeugdzorg, gespecificeerd naar het soort zorg. Dit kan bijvoorbeeld middels de jaarrekening.

2. In dit onderzoek zijn volume, kosten en een uitsplitsing daarvan naar soort zorg en soort verwijzer als basisinformatie beschouwd, in elk geval om intern te registreren zodat er een verklaring gegeven kan worden bij vragen of opvallende uitschieters. Bepaal welke indicatoren er verder nodig zijn voor de raad ten behoeve van sturing en grip op (de informatiestromen rondom) jeugdzorg. Laat het college vervolgens jaarlijks en consequent over deze indicatoren rapporteren.

Bovenstaande aanbevelingen dienen om de raad meer grip te bieden op de informatievoorziening rondom jeugdzorg. Inhoudelijk grip krijgen op de jeugdzorg is van een andere orde. Onderstaande aanbevelingen bieden daartoe enkele opties.

3. Het rapport van AEF constateert dat het grootste deel van volumegroei in jeugdzorg wordt verklaard door de achterblijvende uitstroom. Gemeenten hebben echter weinig grip op zowel instroom als uitstroom. Zoals de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet in haar rapport vermeldt, gaat de afbakening van de Jeugdwet ook over wanneer hulp afgerond kan worden. Dit past bij de omslag naar resultaatgericht werken die in de Inkoopstrategie specialistische jeugdhulp regio Haaglanden 2020-2024 beoogd wordt. De rekenkamercommissie beveelt de raad daarom aan om kaders te ontwikkelen aangaande de (kosten)effectiviteit en afbakening van de verschillende vormen van geboden jeugdzorg, die ook gelden voor hulpverleners.

[12] Zie tabel 2 op p. 6 e.v..

4. Bespreek welke mogelijkheden de gemeente Zoetermeer nog heeft om de Jeugdwet wat efficiënter uit te voeren, bij gelijkblijvend voorzieningenniveau. Het AEF-rapport (hoofdstuk 6) noemt vijf mogelijke maatregelen, waarvan Zoetermeer de eerste (POH-jeugd bij huisartsenpraktijk) al heeft doorgevoerd. De overige zijn:
   - Versnellen van de doorstroom naar de Wlz.
   - Lokale teams die direct hulp verlenen in combinatie met versterken kwaliteit van de toegang.
   - Verplaatsen van de jeugdzorg in groepsverband (zoals medische kinderdagverblijven en kinderdienstencentra) naar verplichte kinderopvang of bso met extra ondersteuning.
   - Verhelderen van de afbakening tussen Jeugdwet en het onderwijs.

<u>Aan het college</u>

1. Onderzoeksdeel I en II bieden een totaaloverzicht van de belangrijkste componenten van kostenstijging van de jeugdzorg. De rekenkamercommissie beveelt het college aan om gericht onderzoek te doen naar de oorzaken van en verklaringen voor belangrijke componenten van de kostenstijging van de jeugdzorg, in het bijzonder daar waar de gemeente Zoetermeer een duidelijk afwijkend patroon vertoont (denk aan het hoge aandeel van de specialistische GGZ in de kostenstijging).

Bijlage: belangrijke productcategorieën en producten in de jeugdzorg

In onderstaande tabel worden de 4 onderzochte productcategorieën plus 14 belangrijke producten nader toegelicht, op basis van het Feitenrapport deel I en II, alsmede de Productencatalogus van het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden.

Categorie / Product	**Toelichting**
41 Dagbehandeling	In de jeugdzorgvoorzieningen voor *Dagbehandeling* krijgen jeugdigen gedurende een deel van de dag intensieve zorg en behandeling. Als er sprake is van een verstoorde opvoedingsrelatie, wordt het hele gezin bij de behandeling betrokken. De twee vormen die de grootste bijdrage aan de kostenstijging hebben geleverd, zijn Dagbehandeling product en Dagbesteding zwaar
41A03 Dagbehandeling product	De dagbehandeling is gericht op de ontwikkeling van het kind. Het aanleren van praktische en cognitieve vaardigheden is gericht op het zo zelfstandig mogelijk leren leven. Te denken valt aan zelfredzaamheid met betrekking tot persoonlijke verzorging, communicatie en het aanleren van vaardigheden voor schoolvoorbereiding (niet school vervangend).
41A24 Dagbesteding Zwaar	Dagbesteding voor kinderen/jongeren met een verstandelijke of lichamelijke beperking waarbij maatschappelijke integratie niet mogelijk is. Deze activiteiten vinden overdag plaats, buiten de woonsituatie en in groepsverband. De dagbesteding is bedoeld als zinvolle daginvulling voor kinderen die wegens hun beperking niet in staat zijn om onderwijs te volgen.
43 Jeugdhulp met verblijf	Van *jeugdhulp met verblijf* is sprake als de jeugdige formeel niet thuis slaapt bij het eigen gezin. Het gaat daarom alleen om verblijfsvormen waarbij sprake is van een overnachting, zoals opvang in een pleeggezin, gezinsgerichte opvang of een vorm van gesloten jeugdhulp. Ook verblijf in logeerhuizen, alleen tijdens weekenden of juist doordeweeks, valt eronder. Het betreft hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders bij psychische, psychosociale en of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jeugdige, of opvoedingsproblemen van de ouders. De kostenstijgingen in deze categorie zijn toe te schrijven aan: pleegzorg; jeugdzorgplus; en behandelgroep zwaar.
43A09 Pleegzorg	Door pleegzorg kan een jeugdige opgroeien in een gezinssituatie. De pleegouders verzorgen, voeden op en borgen de gezondheid en veiligheid van de jeugdige, zodat deze zich optimaal kan ontwikkelen. De opvoedingsverantwoordelijkheden zijn (tijdelijk) overgedragen aan de pleegouders, maar het contact met de ouder(s), gezin en netwerk blijft (zo mogelijk) bestaan.
43A12 JeugdzorgPlus: inspanningsgericht	*NB: dit product komt niet meer voor in de productencatalogus 2021 van het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden.*
43C04 VF7 Behandelgroep zwaar	De jeugdige (met, als gevolg van een (vermoeden) van (licht) verstandelijke beperking, of als gevolg van psychische problemen, of door problemen thuis, ernstige (gedrags)problemen) kan zich op grond van de problematiek niet zonder hulp handhaven in de normale thuissituatie. Het 24-uurs verblijf van de jeugdige in een residentiele behandelgroep wordt geboden in een besloten, veilige omgeving waarin wordt toegewerkt naar ander gedrag van de jeugdige.
45 Ambulante jeugdhulp	Ambulant betekent eigenlijk ‘hulp aan huis’. Deze ambulante hulp is voor kinderen, jeugdigen en gezinnen die problemen hebben met opvoeden en opgroeien. Een hulpverlener komt bij de gezinnen thuis en bekijkt wat het gezin zelf kan, en welke hulp er verder nodig is. De vormen van ambulante jeugdhulp die een belangrijke bijdrage aan de kostenstijging hebben geleverd zijn: Specialistische jeugdhulp; individuele begeleiding middel; en individuele begeleiding licht.

45A53 JH3-A Ambulante therapeutische jeugdhulp	Het kind ontvangt specialistische jeugdhulp en of therapeutische Jeugdhulp, gericht op problemen die zijn ontstaan door opvoedingsproblematiek. De inzet van de specialistische jeugdhulp is gericht op: • Herstel of voorkoming van verergering van gedragsproblemen. • Het gedrag en het realiseren van een blijvende verbetering in het functioneren. • Het systeem van het kind meenemen in de benodigde verandering. De hulp kan ook gericht zijn op het verbeteren van de interactie binnen het gezin. Het gaat hierbij om gerichte professionele interventies. *NB: in de productencatalogus 2021 van het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden heeft dit product een nieuwe code gekregen, namelijk 45WON.*
45A7 Specialistische jeugdhulp	Het kind ontvangt specialistische jeugdhulp gericht op problemen die zijn ontstaan door opvoedingsproblematiek. *NB: in dit onderzoek is, na overleg met het Servicebureau, een aantal producten samengevoegd onder de productcode '45A7 Specialistische jeugdhulp'. Dit betreft de producten:* • *45A70 JH1-A Ambulante specialistische jeugdhulp;* • *45A71 JH2-D Specialistische groepshulp zwaar;* • *45A73 JH2-A Ambulante specialistische jeugdhulp;* • *45A74 JH2-B Specialistische jeugdhulp.* *In de productencatalogus 2021 van het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden is 45A71 vervallen en hebben de andere drie producten een nieuwe code gekregen (respectievelijk 45MBO, 45HBO/45HBP en 45HBO/45HBP.*
45C02 Individuele begeleiding licht	Het bieden van activiteiten gericht op bevordering, behoud of compensatie van de zelfredzaamheid met als doel het voorkomen van opname in een instelling. Het ondersteunen bij beperkingen op het vlak van zelfregie over het dagelijks leven, waaronder begeleiding bij tekortschietende vaardigheden in zelfregelend vermogen. Begeleiden bij het toepassen en inslijpen van aangeleerde vaardigheden en gedrag in het dagelijks leven door herhaling en methodische interventie. De jeugdige is beperkt in zelfredzaamheid door een lichamelijke, zintuiglijke, cognitieve of verstandelijke beperking, of een psychiatrische of psychosociaal probleem, of een combinatie daarvan. Het gedrag van de jeugdige is voorspelbaar en risico`s als gevolg van de problematiek zijn goed in te schatten. De jeugdige groeit op in een veilige omgeving.
45C05 Individuele begeleiding middel	Het bieden van activiteiten gericht op bevordering, behoud of compensatie van de zelfredzaamheid en die strekken tot voorkoming van opname in een instelling. Het ondersteunen bij beperkingen op het vlak van zelfregie over het dagelijks leven, waaronder begeleiding bij tekortschietende vaardigheden in zelfregelend vermogen. Begeleiden bij het toepassen en inslijpen van aangeleerde vaardigheden en gedrag in het dagelijks leven door herhaling en methodische interventie. De jeugdige is beperkt in zelfredzaamheid door een lichamelijke, zintuiglijke, cognitieve of verstandelijke beperking, of een psychiatrische of psychosociaal probleem, of een combinatie daarvan. De jeugdige heeft te maken met complexe problematiek waarvan de achterliggende oorzaak veelal bekend is. Zonder deze begeleiding kan de jeugdige niet goed in het gezin functioneren.
45C09 Individuele begeleiding zwaar	Het bieden van activiteiten gericht op bevordering, behoud of compensatie van de zelfredzaamheid en die strekken tot voorkoming van opname in een instelling. Het ondersteunen bij beperkingen op het vlak van zelfregie over het dagelijks leven, waaronder begeleiding bij tekortschietende vaardigheden in zelfregelend vermogen. Begeleiden bij het toepassen en inslijpen van aangeleerde vaardigheden en gedrag in het dagelijks leven door herhaling en methodische interventie.

	De jeugdige is zeer beperkt in zelfredzaamheid door een lichamelijke, zintuiglijke, cognitieve of verstandelijke beperking, of een psychiatrische of psychosociaal probleem of een combinatie daarvan. De jeugdige heeft te maken met complexe (multi)problematiek, waarvan de achterliggende oorzaak veelal onbekend is. De jeugdige groeit op in een onveilige omgeving en/of een situatie waarin sprake is van ernstige opvoedproblemen, of er is sprake van een (dreigende) crisis. Zonder deze begeleiding kan de jeugdige niet goed in het gezin functioneren.
54 Jeugd-GGZ (geestelijke gezondheidszorg)	Biedt hulp aan kinderen en jeugdigen met psychische problemen, zoals angsten, depressieve gevoelens en piekeren. Voor hulp is een verwijzing nodig van: een deskundige in dienst van (of namens) de gemeente, zoals het lokale (wijk)team of het Centrum voor Jeugd en Gezin; de huisarts; de medisch specialist, de jeugdarts, gecertificeerde instellingen of de rechter, officier van justitie of functionaris justitiële jeugdinrichting. Twee belangrijke vormen van Jeugd-GGZ zijn Specialistische GGZ en Basis Jeugd-GGZ.
54001 Basis Jeugd-GGZ	De jeugdige wordt individueel behandeld op grond van (of het vermoeden van) een DSM5-benoemde stoornis. Ondersteuning door de huisarts of het lokale team biedt onvoldoende resultaat/perspectief, waardoor de inzet van Basis Jeugd-GGZ noodzakelijk is.
54002 Specialistische Jeugd GGZ	Door de inzet van diagnostiek wordt de oorzaak van onderliggende gedragsproblemen verduidelijkt, de zorgvraag bepaald en zo nodig een persoonlijk behandelplan opgesteld. In het behandelplan wordt aangegeven welke interventies er worden ingezet om het kind en het gezin te ondersteunen om te komen tot herstel en/of verdere achteruitgang te voorkomen. De jeugdige wordt individueel behandeld op grond van een DSM5-benoemde stoornis. Ondersteuning door de huisarts of de praktijkondersteuner huisartsenzorg (POH-er), het jeugdteam en/of behandeling in de Basis Jeugd-GGZ heeft onvoldoende resultaat geboden of zal naar verwachting onvoldoende resultaat bieden, waardoor de inzet van Specialistische Jeugd-GGZ noodzakelijk is.
54003 Hoog-Specialistische Jeugd GGZ	De jeugdige wordt individueel behandeld op grond van een DSM5-benoemde stoornis. Er is sprake van complexe problematiek waarbij ondersteuning in de specialistische Jeugd-GGZ onvoldoende resultaat heeft geboden, dan wel na inschatting van de verwijzer dat diagnostiek en/of behandeling in de specialistische Jeugd-GGZ niet afdoende zal zijn. De behandeling is gericht op maatschappelijk herstel en op het verminderen of voorkomen van verergering van gedragsproblemen, waardoor een blijvende verbetering in het functioneren wordt gerealiseerd.
54C03 Ernstige Enkelvoudige Dyslexiezorg Behandeling	Het individueel behandelen van jeugdigen die in het basisonderwijs kampen met een specifieke stoornis in het verwerken van taal specifieke informatie, waardoor er sprake is van een ernstige beperking bij lezen en spellen.