

# *zorg voor morgen*

*quick scan financiële risico's decentralisatie jeugdzorg*



Rekenkamer

**BARENDRECHT**



# **zorg voor morgen**

*quick scan financiële risico's decentralisatie jeugdzorg*









## voorwoord

Zoals iedere gemeente in Nederland bereidt ook Barendrecht zich op dit moment voor op de komende drie decentralisaties, waaronder de decentralisatie jeugdzorg. De risico's en onduidelijkheden rond de overgang van de jeugdzorg naar de gemeente zijn de afgelopen jaren voor het gehele land reeds in kaart gebracht door de Transitiecommissie onder leiding van Leonard Geluk. Uit deze rapportages bleek onder meer dat de regio Rotterdam, waaronder Barendrecht valt, goed op koers ligt met betrekking tot de budgettaire en bestuurlijke overgang van de jeugdzorg.

Desondanks blijven er nog veel vragen open. Zo is er in zijn algemeenheid grote twijfel over de vraag of de zorgconsumptie wel afneemt naar rato van de ingeboekte financiële taakstellingen op rijksniveau. Eventuele afwijkingen komen onmiddellijk op het bord te liggen van de gemeente. Datzelfde gebeurt ook indien de uitrol van het nieuwe stelsel, met de introductie van de nieuwe wijkteams als centraal element, te langzaam verloopt.

Natuurlijk heeft een individuele gemeente als Barendrecht hier nauwelijks invloed op. Toch ligt strikt formeel de verantwoordelijkheid voor het opvangen van deze financiële tegenvallers zoals gezegd wel bij de gemeente. Zoals in het onderhavige rapport al is aangegeven kan en dient de gemeente ten minste een prognose op te maken van de omvang van het gebruik van het stelsel per 1 januari 2015. Daarmee heeft het bestuur in ieder geval een zeker zicht op wat er aan financiële tegenvallers kan aankomen. Dit is wel het minste waar de gemeente aan kan worden gehouden. Al was het maar om in regionaal verband eventueel de rekening neer te leggen bij de primaire initiator van de transitie: te weten het rijk.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Rutger Smit en Kees de Waijer (projectleider).

Paul Hofstra  
Directeur Rekenkamer Barendrecht





	<b>bestuurlijke nota</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doel- en vraagstelling	9
	1-3 leeswijzer	10
<b>2</b>	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting hoofdconclusies	11
	2-3 aanbevelingen	13
<b>3</b>	reactie en nawoord	15
	3-1 reactie B en W	15
	3-2 nawoord	16
	<b>nota van bevindingen</b>	<b>19</b>
<b>1</b>	inleiding	21
	1-1 aanleiding	21
	1-2 doel- en vraagstelling	21
	1-3 afbakening	22
	1-4 aanpak	22
	1-5 leeswijzer	23
<b>2</b>	inventarisatie risico's	25
	2-1 inleiding	25
	2-2 de financiële risico's	25
<b>3</b>	omvang rijksbudget onzeker	27
	3-1 beschrijving risico	27
	3-2 mogelijkheden voor inzicht en beheersing	28
	3-2-1 begroten op grond van scenario laagste budget	28
	3-2-2 geen verplichtingen aangaan op grond van voorlopig budget	28
	3-3 inzicht en beheersmaatregelen gemeente	28
	3-3-1 in begroting jeugdhulp	28
	3-3-2 in afspraken met aanbieders	29
<b>4</b>	vraag naar hulp daalt niet	31
	4-1 beschrijving risico	31
	4-1-1 niet realiseren verwachte doelmatigheidswinst door preventie	31
	4-1-2 autonoom stijgende vraag	32
	4-2 mogelijkheden voor inzicht en beheersing	32
	4-2-1 omvang vraag in beeld brengen: startfoto en prognose	32
	4-2-2 toegang tot hulp bewaken	33
	4-2-3 monitoring en sturing	33
	4-2-4 risico spreiden over regio	33
	4-2-5 eigen bijdrage gebruikers	33
	4-3 inzicht en beheersmaatregelen gemeente	34
	4-3-1 startfoto en prognose	34
	4-3-2 toegangsbewaking	35



	4-3-3	monitoring en sturing	36
	4-3-4	regionale spreiding risico	36
<b>5</b>		stijging kosten per hulptraject	37
	5-1	beschrijving risico	37
	5-2	mogelijkheden voor inzicht en beheersing	37
	5-2-1	omvang huidige kosten in beeld brengen	37
	5-2-2	kosten per hulptraject beheersen	37
	5-3	inzicht en beheersmaatregelen gemeente	38
	5-3-1	in kaart brengen omvang huidige kosten	38
	5-3-2	beheersing kosten hulptrajecten in regionale en lokale inkoop	38
<b>6</b>		schaalnadelen in uitvoering	41
	6-1	beschrijving risico	41
	6-2	mogelijkheden voor beheersing	41
	6-2-1	regionaal inkopen	41
	6-2-2	lokale uitvoering integreren met huidige gemeentelijke jeugdtaken	41
	6-3	beheersmaatregelen gemeente	42
	6-3-1	regionale inkoop	42
	6-3-2	integratie lokale jeugdtaken in wijkteams	42
<b>7</b>		invoerings- en frictiekosten	45
	7-1	beschrijving risico	45
	7-1-1	invoeringskosten	45
	7-1-2	frictiekosten	45
	7-2	mogelijkheden voor inzicht en beheersing	46
	7-2-1	inzicht en beheersing invoeringskosten	46
	7-2-2	beheersing frictiekosten	46
	7-3	inzicht en beheersmaatregelen gemeente	46
	7-3-1	inzicht en beheersing invoeringskosten	47
	7-3-2	inzicht en beheersing frictiekosten	47
bijlage 1		procedure	51
bijlage 2		geraadpleegde bronnen	52
bijlage 3		lijst van afkortingen	54



***bestuurlijke nota***



# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

De jeugdzorg wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten. De Jeugdwet waarin dit wordt geregeld zal op 1 januari 2015 in werking treden.<sup>1</sup> Daarmee komt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor alle ondersteuning en hulp aan kinderen, jongeren en opvoeders, inclusief de gespecialiseerde jeugdhulp, bij de gemeenten te liggen.<sup>2</sup> Dit is een ingrijpend en veelomvattend proces. De decentralisatie gaat bovendien gepaard met forse bezuinigingen op de jeugdzorg. Daarmee dringt de vraag zich op of de gemeente Barendrecht zich goed voorbereidt op haar nieuwe taken en de daarmee verbonden financiële risico's. In het onderzoeksplan 2013 van 28 maart 2013 heeft de rekenkamer aangegeven na de zomer van dat jaar een onderzoek te starten naar de voorbereiding van de gemeente Barendrecht op de decentralisatie jeugdzorg.<sup>3</sup> De uitvoering van de quick scan is gestart in november 2013.

Gelet op het beschikbare budget voor het onderzoek is het voor de rekenkamer niet mogelijk de gehele gemeentelijke voorbereiding op de decentralisatie onderzoeken. De rekenkamer heeft daarom gekozen voor het uitvoeren van een quick scan. Mede naar aanleiding van de zorgen die de raad eerder heeft uitgesproken over de financiële risico's van deze decentralisatie, is deze quick scan in het bijzonder gericht op de wijze waarop de gemeente zich voorbereidt op de beheersing van de financiële risico's die aan de decentralisatie zijn verbonden.

## 1-2 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met deze quick scan inzicht te bieden in de financiële risico's van de decentralisatie jeugdzorg voor de gemeente en te oordelen over de gemeentelijke voorbereiding op de beheersing van die risico's.

De centrale vraag van de quick scan luidt als volgt:

*Welke financiële risico's zijn voor de gemeente verbonden aan de decentralisatie jeugdzorg en bereidt de gemeente zich adequaat voor op de beheersing van die risico's?*

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Welke financiële risico's zijn voor de gemeente verbonden aan de decentralisatie jeugdzorg?
- 2 Bereidt de gemeente zich adequaat voor op de beheersing van de financiële risico's?

<sup>1</sup> Het wetsvoorstel voor de Jeugdwet is op 18 februari 2014 aangenomen door de Eerste Kamer.

<sup>2</sup> vanaf 1 januari 2015 wordt over 'jeugdhulp' gesproken en niet meer over jeugdzorg. In dit rapport wordt daarom de term jeugdhulp gebruikt als de term verwijst naar de situatie vanaf 1 januari 2015. Als wordt bedoeld op het huidige stelsel wordt in dit rapport de term 'jeugdzorg' gehanteerd.

<sup>3</sup> Rekenkamer Rotterdam, 'jaarverslag 2012 en onderzoeksplan 2013 rekenkamers Barendrecht, Lansingerland en Rotterdam', pag 57.



### 1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.



## 2 conclusies en aanbevelingen

### 2-1 hoofdconclusies

- 1 De minimale hoogte van het Rijksbudget jeugdhulp voor Barendrecht in 2015 is sinds december 2013 bekend. Op dit moment kan nog niet worden vastgesteld of aannemelijk is dat Barendrecht de jeugdhulptaken van de gemeente in 2015 binnen dit budget uit zal voeren. Reden hiervoor is dat het college verschillende onderdelen van de invoering nog niet heeft uitgewerkt.
- 2 Het college heeft inzicht in de huidige kosten van jeugdzorg op basis van de omvang van het huidige gebruik, maar beschikt niet over een prognose van de omvang van het gebruik na invoering van het nieuwe stelsel per 1 januari 2015. Onder meer ontbreekt een prognose van de vraagreducerende effecten van de preventieve werkwijze in het nieuwe stelsel.
- 3 De reeks maatregelen die het college tot nu heeft genomen of gepland om de financiële risico's van de invoering van de decentralisatie jeugdzorg te beheersen zijn in opzet adequaat. Van een aantal mogelijke beheersmaatregelen, zoals het heffen van eigen bijdragen en het vastleggen van afspraken met aanbieders om de kosten per hulptraject te beheersen, is nog niet duidelijk of de gemeente deze zal benutten.
- 4 De tijd dringt voor het college om de inzicht- en beheersmaatregelen die nog niet worden benut nog voor de datum van invoering te onderzoeken en te realiseren.

### 2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De minimale hoogte van het rijksbudget jeugdhulp voor Barendrecht in 2015 is sinds december 2013 bekend. Op dit moment kan nog niet worden vastgesteld of aannemelijk is dat Barendrecht de jeugdhulptaken van de gemeente in 2015 binnen dit budget uit zal voeren. Reden hiervoor is dat het college verschillende onderdelen van de invoering nog niet heeft uitgewerkt.*
  - De omvang van het rijksbudget jeugdhulp voor Barendrecht in 2015 is nog niet definitief vastgesteld, maar kan maximaal 5% lager zijn dan het voorlopig budget van € 10,25 miljoen dat het rijk in december 2013 bekend heeft gemaakt. Het staat daarmee vast dat het budget voor Barendrecht minimaal € 9,74 miljoen bedraagt.
  - De gemeente Barendrecht heeft nog geen begroting Jeugdhulp 2015 opgesteld, en ook nog geen meerjarenbegroting. Daardoor is nog niet duidelijk of de gemeente in de begroting uit gaat van het laagst mogelijke rijksbudget.
  - Er zijn nog geen concrete inkoop- of subsidieafspraken vastgelegd met aanbieders, noch voor de regionale, noch voor de lokale taken.
- 2 *Het college heeft inzicht in de huidige kosten van jeugdzorg op basis van de omvang van het huidige gebruik, maar beschikt niet over een prognose van de omvang van het gebruik na*

*invoering van het nieuwe stelsel per 1 januari 2015. Onder meer ontbreekt een prognose van de vraagreducerende effecten van de preventieve werkwijze in het nieuwe stelsel.*

- Het college heeft een startfoto laten maken die inzicht geeft in het huidige gebruik van jeugdzorg in Barendrecht en de kosten daarvan.
- Het college heeft inzicht in de omvang van de huidige kosten van jeugdzorg en van de kosten per zorgtraject.
- Het college heeft geen prognose laten maken van het gebruik van jeugdhulp in de komende jaren. Daarmee ontbreekt inzicht in het te verwachten toekomstig gebruik van jeugdhulp.
- Wijkteams moeten volgens het college op den duur leiden tot een daling van de vraag naar duurdere, specialistische jeugdhulp. Het college heeft geen prognose gemaakt van de omvang van de daling in de vraag naar jeugdhulp die de gemeente verwacht van dit preventieve beleid in het nieuwe stelsel.
- Aangezien het college geen prognose heeft gemaakt van de daling van de vraag die de gemeente verwacht van het preventieve beleid, heeft het college de resultaten van de door de BAR-gemeenten uitgevoerde proeftuin 'Wijkzorg voor de Jeugd' nog niet betrokken in een prognose.

3 *De reeks maatregelen die het college tot nu heeft genomen of gepland om de financiële risico's van de invoering van de decentralisatie jeugdzorg te beheersen zijn in opzet adequaat. Van een aantal mogelijke beheersmaatregelen, zoals het heffen van eigen bijdragen en het beheersen van de kosten per hulptraject, is nog niet duidelijk of de gemeente deze zal benutten.*

De gemeente heeft de volgende adequate inzicht- en beheersmaatregelen getroffen, of het nemen van de maatregel in de werkplanning voor 2014 opgenomen:

- De gemeente heeft samen met de andere gemeenten in de regio in de regionale afspraken met aanbieders een adequaat voorbehoud gemaakt ten aanzien van de hoogte van het beschikbare budget.
- De gemeente neemt voor een deel van de jeugdhulptaken deel aan de regionale inkoop door samenwerkende gemeenten in de regio Rijnmond. Daarmee heeft de gemeente voor deze taken een adequate beheersmaatregel genomen om schaalnadelen te ondervangen.
- De gemeente zal het lokale deel van de uitvoering integreren met bestaande jeugdtaken, in de vorm van wijkteams. Dit is in opzet een adequate maatregel om schaalnadelen van de uitvoering van het lokale deel van de jeugdhulptaken te beheersen.
- De gemeente zal de formele bevoegdheid tot toekenning van hulp beleggen bij een functionaris die onafhankelijk is van aanbieders van jeugdhulp (de CJG-coördinator). Dit biedt een waarborg voor toegangsbewaking onafhankelijk van aanbieders. Dit is een adequate maatregel om de toegang tot de jeugdhulp te bewaken en daarmee verbonden financiële risico's te beheersen. Daarnaast krijgt de huisarts op grond van de Jeugdwet de bevoegdheid om jeugdhulp toe te kennen.
- Door deel te nemen aan het regionale 'vlaktaxmodel' beheerst de gemeente het risico van sterke jaarlijkse schommelingen in de kosten van jeugdhulp. Daarmee heeft de gemeente een adequate maatregel genomen waarmee jaarlijkse schommelingen in de uitgaven aan jeugdhulp kunnen worden beperkt.
- De gemeente heeft het systeem van monitoring en sturing van de uitvoering van de jeugdhulptaken nog niet gereed, maar heeft het realiseren van dit systeem wel opgenomen in de planning voor 2014.
- De gemeente heeft de invoeringskosten begroot en heeft daarmee in opzet een adequate maatregel genomen om de invoeringskosten te beheersen



De volgende mogelijke beheersmaatregelen heeft de gemeente niet genomen en het is ook nog niet duidelijk of de gemeente die maatregelen zal nemen:

- het is nog niet duidelijk of de gemeente eigen bijdragen gaat heffen voor de jeugdhulp.
- het is niet duidelijk of de gemeente maatregelen treft om de kosten per hulptraject te beheersen. Dit geldt zowel voor de jeugdhulp die regionaal wordt ingekocht als voor het lokale deel.
- Meerjarige afspraken met aanbieders kunnen leiden tot frictiekosten. Zowel voor de regionale als de lokale taken is nog niet duidelijk of de gemeente kiest voor eenjarige of meerjarige contracten en/of subsidies. Het is niet duidelijk of de gemeente inzicht heeft in het risico van frictiekosten bij meerjarige afspraken.

4 *De tijd dringt voor het college om de inzicht- en beheersmaatregelen die nog niet worden benut nog voor de datum van invoering te onderzoeken en te realiseren.*

- Het uitvoeren van een prognose van het gebruik van jeugdhulp en de te verwachten effecten van het preventieve beleid vergen gedegen voorbereiding.
- Het onderzoeken van de mogelijkheden tot het benutten van de drie beheersmaatregelen waarvan nog niet duidelijk is of het college die zal gaan nemen (het heffen van eigen bijdragen, het beheersen van de kosten per hulptraject en het vastleggen van eenjarige afspraken met aanbieders van jeugdhulp) vergen gedegen voorbereiding.
- Tot de datum van invoering van de decentralisatie resten bij het opstellen van dit rapport nog negen maanden.

### **2-3 aanbevelingen**

Uit de hierboven geformuleerde conclusies komt naar voren dat nog niet kan worden vastgesteld of het college tijdig (dat wil zeggen vóór de invoeringsdatum van 1 januari 2015) beheersmaatregelen neemt, zodanig dat daarmee de jeugdhulptaken in 2015 en de jaren daarna binnen de gemeentebegroting worden uitgevoerd. Het college staat in de periode tot de invoeringsdatum voor de opgave om te waarborgen dat uitvoering vanaf die datum binnen de begroting wordt gerealiseerd.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Ga, tot het definitieve rijksbudget bekend is, in de begroting voor jeugdhulp 2015 uit van het laagst mogelijke rijksbudget, dat wil zeggen 95% van het voorlopige budget dat in december 2013 is bekend gemaakt.
- 2 Draag er zorg voor dat een prognose wordt gemaakt van het gebruik van jeugdhulp voor de komende jaren en gebruik deze prognose als input voor het maken van de meerjarenbegroting Jeugdhulp. Neem in de prognose mee wat de omvang is van de verwachte daling in gebruik van jeugdhulp door het preventieve beleid en betrek hierbij de resultaten van de BAR-proeftuin 'Wijkzorg voor de Jeugd'.
- 3 Onderzoek de mogelijkheid van het heffen van eigen bijdragen voor Jeugdhulp. Betrek daarbij ook de vraag of het uit oogpunt van toegankelijkheid van de hulp wenselijk is om eigen bijdragen te heffen.



- 4 Onderzoek de mogelijkheden om de kosten per hulptraject te beheersen in de te maken afspraken met de aanbieders.
- 5 Leg bij subsidieverstrekking en het afsluiten van contracten met aanbieders van jeugdhulp een looptijd van maximaal een jaar vast.
- 6 Gebruik de periode tot 1 januari 2017 (de looptijd van het Regionaal Transitiearrangement) om te onderzoeken wat uit oogpunt van financiële beheersbaarheid de voor –en nadelen zijn van subsidierelaties versus inkooprelaties, zodat voor de periode vanaf die datum hierin een onderbouwde keuze kan worden gemaakt.



## 3 reactie en nawoord

### 3-1 reactie B en W

Recent hebben wij uw concept rapport over de door u uitgevoerde quick scan naar de financiële risico's bij de decentralisatie van de jeugdzorg ontvangen. Wij danken u daarvoor hartelijk.

In de procedure heeft u ervoor gekozen om de ambtelijke en bestuurlijke afstemming van het rapport gelijktijdig plaats te laten vinden. Wij hebben begrip voor deze keuze, gelet op de aankomende raads- en collegewisseling.

Wij gaan er wel vanuit dat de Rekenkamer bij oplevering van toekomstige rapporten weer kiest voor de gebruikelijke werkwijze, met een splitsing van beide reacties.

Het is goed om te lezen dat op veel onderwerpen gemeente Barendrecht adequate voorbereidingen heeft getroffen. Ook beschrijft u dat er nog zaken feitelijk geregeld moeten worden. We herkennen deze punten. Wij danken u voor de geformuleerde adviezen en we nemen deze ter harte.

In deze brief gaan wij in op een aantal details waarover we graag aanscherping zien in het rapport.

#### Algemeen

- 1 Bij conclusies missen we nog de intensieve betrokkenheid van de gemeenteraad en het college bij dit onderwerp. We werken aan dit dossier 'schouder aan schouder' en bedrijven hierbij expliciet geen partijpolitiek omdat we gezamenlijk binnen de kaders het beste voor onze jeugd en gezinnen wensen te realiseren.
- 2 We missen de opmerking (of zien graag dat dit concreter wordt beschreven) dat vaststelling van het Regionaal Transitiearrangement (RTA) juist zorgt voor reductie van risico's voor gemeente Barendrecht (beperking risico's frictiekosten) en ook dat het zorgt voor zorgcontinuïteit. Daarbij daagt het Transitiearrangement in onze optiek zorgaanbieders uit om tot vernieuwing te komen.
- 3 Wat betreft uw opmerking over de 'open eind constructie' zien wij graag dat u opneemt dat wij in onze Verordening vast leggen welke voorzieningen vrij toegankelijk zijn en welke niet. Dit ligt vrij genuanceerd. Vanzelfsprekend kunnen we deze altijd aanpassen.

#### Hoofdconclusie 1.

- De formulering van de laatste regel moet volgens ons zijn: Reden hiervoor is dat het college verschillende onderdelen van de invoering niet heeft kunnen uitwerken. Dit door onduidelijkheden vanuit Ministerie, Tweede Kamer en Staatsecretaris. Grote factor hierbij is dat de begroting pas na de meicirculaire 2014 kan worden opgemaakt met de nieuwe gemeenteraad. Hierbij noemen wij ook de

lange onduidelijkheid over data van zorgaanbieders en zorgverzekeraars en daarbij de complexiteit om de verschillende data te stroomlijnen.

- In het RTA zijn afspraken gemaakt met zorgaanbieders over zorgcontinuïteit.

Hoofdconclusie 2.

- Wij hebben nog in onderzoek of het (überhaupt) mogelijk is om een prognose te laten maken van het zorggebruik; ook door wie en hoe. En daarbij is de vraag hoe concreet dit er dan uit zal gaan zien en wat we met de data kunnen. We begrijpen uiteraard de wenselijkheid hiervan.
- Het is zeer complex om het effect van het preventieve beleid in het nieuwe stelsel te prognosticeren. Wellicht zelfs onmogelijk. Wanneer hier duidelijkheid over is zullen wij de leerpunten uit onze proeftuinen hiermee zeker verbinden.

Hoofdconclusie 3.

- Laatste punt. In het RTA hebben we regionaal afspraken gemaakt voor 2 jaar met de optie tot een jaar verlenging.

Hoofdconclusie 4.

- Wellicht volgen er later meer beheersmaatregelen.

Aanbeveling 3

- Dit is een politieke keuze

Aanbeveling 5

- Graag uw toelichting hierop. Waarom een jaar?

Tot slot

Met deze brief zijn wij op een aantal onderwerpen ingegaan die in uw concept rapport zijn beschreven. We hopen hiermee enige nuanceringen te hebben aangebracht.

Uw aanbevelingen en constatering zullen er zeker aan bijdragen dat gemeente Barendrecht haar nieuwe verantwoordelijkheden omtrent jeugdhulp met vertrouwen op zich kan nemen

### **3-2 nawoord**

B en W noemen in hun reactie enkele algemene punten, gaan in op de vier hoofdconclusies en op twee van de zes aanbevelingen. De reactie geeft de rekenkamer aanleiding voor de volgende opmerkingen.

#### **over de algemene punten**

Ten eerste geven B en W aan bij de conclusies de ‘intensieve betrokkenheid van de gemeenteraad en het college bij dit onderwerp’ te missen. De rekenkamer merkt op dat de mate van betrokkenheid van raad en college buiten de reikwijdte van het onderzoek valt. De rekenkamer heeft daarover dus geen conclusies geformuleerd.

Ten tweede zien B en W graag concreter in het rapport beschreven dat ‘vaststelling van het Regionaal Transitiearrangement (RTA) zorgt voor reductie van risico’s (...) en voor zorgcontinuïteit’. De rekenkamer merkt op dat in paragraaf 2-2 van de bestuurlijke nota (toelichting hoofdconclusies) onder de derde hoofdconclusie drie beheersmaatregelen zijn vermeld die betrekking hebben op het Regionaal Transitiearrangement of andere regionale samenwerkingsafspraken. Die maatregelen

betreffen regionale inkoop, het voorbehoud dat in het RTA wordt gemaakt ten aanzien van het beschikbare budget en de deelname van de gemeente aan het regionale vlaktaxmodel. De conclusie vermeldt expliciet dat deze maatregelen in opzet adequaat zijn om financiële risico's te beheersen. De mate waarin het RTA bijdraagt aan zorgcontinuïteit valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Ten derde zien B en W ten aanzien van de 'open eind constructie' graag in het rapport opgenomen dat in de verordening zal worden vastgelegd welke voorzieningen vrij toegankelijk zijn en welke niet. De rekenkamer merkt op dat de vraag of een voorziening al dan niet vrij toegankelijk is onverlet laat dat het om een open einderegeling gaat. De rekenkamer onderschrijft dat het bewaken van de toegang tot de hulp niettemin zinvol is uit oogpunt van risicobeheersing. Die toegangsbewaking zorgt er immers voor dat alleen hulp wordt toegewezen aan diegenen die de hulp werkelijk nodig hebben. Dat de gemeente een onafhankelijke toegangsbewaking realiseert en dat dit een adequate beheersmaatregel vormt, is reeds beschreven in de toelichting onder de derde hoofdconclusie.

#### **over de reactie op de hoofdconclusies**

Met betrekking tot hoofdconclusie 1 geven B en W aan dat de laatste zin van die conclusie zou moeten luiden dat het college verschillende onderdelen van de invoering nog niet heeft *kunnen* uitwerken. Het college noemt hierbij als 'grote factor' dat de begroting pas na de te verschijnen meicirculaire 2014 kan worden opgemaakt. De rekenkamer geeft de voorkeur aan het handhaven van de huidige formulering, dat het college verschillende onderdelen nog niet heeft uitgewerkt. Reden hiervoor is onder meer dat denkbaar is dat de gemeente, voorafgaand aan de meicirculaire al een voorlopige begroting jeugdhulp 2015 opstelt, uitgaande van de minimale hoogte van het rijksbudget jeugdhulp dat sinds december 2013 bekend is (zie ook aanbeveling 1).

Over hoofdconclusie 2 geven B en W onder meer aan 'de wenselijkheid te begrijpen' van een prognose van het gebruik van jeugdhulp en dat nog in onderzoek is of het mogelijk is een prognose te maken. Verder geven B en W aan dat nog niet duidelijk is of het mogelijk is het effect van het preventieve beleid te prognosticeren. Uit de reactie maakt de rekenkamer op dat B en W de conclusie bevestigen dat zij niet over een prognose beschikken.

Over hoofdconclusie 3 geven B en W aan in het RTA 'regionaal afspraken te hebben gemaakt voor twee jaar met een optie tot een jaar verlenging'. De rekenkamer merkt op dat het, zoals aangegeven in paragraaf 5-3-2 van de nota van bevindingen, hierbij gaat om budgetafspraken en niet om afspraken die de kosten per hulptraject beheersen.

Over hoofdconclusie 4 geven B en W aan dat 'wellicht later' meer beheersmaatregelen volgen. Het behoeft geen betoog dat de conclusie van de rekenkamer dat de tijd voor nog te nemen maatregelen dringt onverkort (zo niet des te meer) van toepassing is op deze aankondiging van B en W.

#### **over de reactie op de aanbevelingen:**

Zoals hierboven aangegeven hebben B en W op twee van de zes aanbevelingen van de rekenkamer een reactie gegeven. B en W geven echter niet aan welke aanbevelingen zij overnemen. De rekenkamer wijst erop dat B en W hiermee niet hebben voldaan aan hetgeen de Verordening Rekenkamer Barendrecht in dezen voorschrijft. De

verordening bepaalt namelijk dat B en W in hun reactie dienen mee te delen welke aanbevelingen worden overgenomen, of, indien aanbevelingen niet worden overgenomen, dienen te motiveren waarom van de aanbevelingen wordt afgeweken.<sup>4</sup>

B en W hebben geen reactie gegeven op aanbeveling 1. Wel hebben B en W in de reactie op conclusie 1 aangegeven dat de begroting pas na de te verschijnen meicirculaire 2014 kan worden opgemaakt. Zoals hierboven aangegeven acht de rekenkamer het denkbaar dat de gemeente, voorafgaand aan de meicirculaire al een voorlopige begroting jeugdhulp 2015 opstelt, uitgaande van de minimale hoogte van het rijksbudget jeugdhulp dat sinds december 2013 bekend is.

B en W hebben geen reactie gegeven op aanbeveling 2. Wel hebben B en W in de reactie op conclusie 2 onder meer aangegeven dat nog in onderzoek is of het mogelijk is een prognose te maken. De rekenkamer maakt hieruit op dat nog niet duidelijk is of B en W de aanbeveling overnemen. De rekenkamer merkt verder op dat in verschillende gemeenten in Nederland bij de voorbereiding op de decentralisatie jeugdhulp prognoses van het gebruik van jeugdhulp worden gehanteerd. Dit duidt erop dat het maken van een prognose dus mogelijk is.<sup>5</sup>

Over aanbeveling 3 stellen B en W dat dit 'een politieke keuze' is. B en W gaan hiermee voorbij aan de strekking van de aanbeveling. De aanbeveling strekt er niet toe B en W te adviseren welke keuze in dezen moet worden gemaakt, maar om de mogelijkheden en de wenselijkheid van het heffen van eigen bijdragen te onderzoeken, zodat B en W hierover zelf een afweging en een onderbouwde keuze kunnen maken. Hiermee is niet duidelijk of B en W de mogelijkheid en de wenselijkheid van het heffen van eigen bijdragen gaan onderzoeken.

B en W hebben geen reactie gegeven op aanbeveling 4. Hiermee is niet duidelijk of B en W de mogelijkheden gaan onderzoeken om in de afspraken met aanbieders van jeugdhulp de kosten per hulptraject te beheersen. B en W verwijzen in hun algemene reactie wel naar 'reductie van risico's' door vaststelling van het RTA. Echter, zoals aangegeven in paragraaf 5-3-2 van de nota van bevindingen, zijn in het RTA wel budgetafspraken gemaakt, maar geen afspraken over het beheersen van de kosten per hulptraject.

B en W hebben in hun reactie gevraagd om een toelichting op aanbeveling 5. Zoals aangegeven in paragraaf 7-2-2 van de nota van bevindingen bestaat bij het aangaan van meerjarige subsidierelaties het risico dat aanbieders van jeugdhulp langdurige verplichtingen aangaan (zoals bij het aannemen van personeel of het huren van bedrijfsruimte) en is het vervolgens voor de gemeente juridisch lastiger om de hoogte van de subsidie na een jaar te verlagen.

B en W hebben niet gereageerd op aanbeveling 6. Ook uit de overige tekst van de reactie is niet op te maken of B en W de aanbeveling overnemen.

<sup>4</sup> Artikel 9, lid van de Verordening Rekenkamer Barendrecht, vastgesteld door de raad op 27 oktober 2003.

<sup>5</sup> Onder meer in de regio West Brabant Oost, de regio Twente en de regio Food Valley (bestaande uit de gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Renswoude, Rheden, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen).



# *nota van bevindingen*





# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

De jeugdzorg wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten. De Jeugdwet waarin dit wordt geregeld zal op 1 januari 2015 in werking treden.<sup>6</sup> Daarmee komt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor alle ondersteuning en hulp aan kinderen, jongeren en opvoeders, inclusief de gespecialiseerde jeugdhulp, bij de gemeenten te liggen. Dit is een ingrijpend en veelomvattend proces. De decentralisatie gaat bovendien gepaard met forse bezuinigingen op de jeugdzorg. Daarmee dringt de vraag zich op of de gemeente Barendrecht zich goed voorbereidt op haar nieuwe taken en de daarmee verbonden financiële risico's. In het onderzoeksplan 2013 van 28 maart 2013 heeft de rekenkamer aangegeven na de zomer van datjaar een onderzoek te starten naar de voorbereiding van de gemeente Barendrecht op de decentralisatie jeugdzorg.<sup>7</sup> De uitvoering van de quick scan is gestart in november 2013.

Gelet op het beschikbare budget voor het onderzoek is het voor de rekenkamer niet mogelijk de gehele gemeentelijke voorbereiding op de decentralisatie onderzoeken. De rekenkamer heeft daarom gekozen voor het uitvoeren van een quick scan. Mede naar aanleiding van de zorgen die de raad eerder heeft uitgesproken over de financiële risico's van deze decentralisatie, is deze quick scan in het bijzonder gericht op de wijze waarop de gemeente zich voorbereidt op de beheersing van de financiële risico's die aan de decentralisatie zijn verbonden.

## 1-2 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met deze quick scan inzicht te bieden in de financiële risico's van de decentralisatie jeugdzorg voor de gemeente en te oordelen over de gemeentelijke voorbereiding op de beheersing van die risico's.

De centrale vraag van de quick scan luidt als volgt:

*Welke financiële risico's zijn voor de gemeente verbonden aan de decentralisatie jeugdzorg en bereidt de gemeente zich adequaat voor op de beheersing van die risico's?*

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Welke financiële risico's zijn voor de gemeente verbonden aan de decentralisatie jeugdzorg?
- 2 Bereidt de gemeente zich adequaat voor op de beheersing van de financiële risico's?

<sup>6</sup> Het wetsvoorstel Jeugdwet is op 18 februari 2014 aangenomen door de Eerste Kamer.

<sup>7</sup> Rekenkamer Rotterdam, 'jaarverslag 2012 en onderzoeksplan 2013 rekenkamers Barendrecht, Lansingerland en Rotterdam', pag 57.

### 1-3 **afbakening**

Zoals aangegeven in paragraaf 1-1 is deze quick scan in het bijzonder gericht op de wijze waarop de gemeente zich voorbereidt op de beheersing van de financiële risico's die aan de decentralisatie zijn verbonden. Het onderzoek is een quick scan. Dit betekent dat de rekenkamer de risico's en de beheersing daarvan door de gemeente op hoofdlijnen heeft onderzocht. De rekenkamer heeft de typen risico's waar de gemeente voor staat geïnventariseerd en de manier waarop de gemeente met die risico's omgaat. Wat de exacte financiële omvang van die risico's is en of de gemeente de beheersmaatregelen tot in detail goed heeft uitgewerkt heeft de rekenkamer niet onderzocht. De quick scan beperkt zich in essentie tot de vraag of de gemeente beheersmaatregelen neemt en of het type beheersmaatregel dat de gemeente heeft genomen in opzet adequaat is voor het beheersen van het betreffende risico.

De focus op financiële risico's betekent dat mogelijke inhoudelijke risico's van de decentralisatie, zoals risico's voor de kwaliteit en toegankelijkheid van de jeugdhulp buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen.

De gemeente staat naast de decentralisatie van de jeugdzorg ook voor twee andere decentralisaties die moeten worden ingevoerd, te weten de overgang van AWBZ-taken naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de invoering van de Participatiewet. Van diverse kanten is in de afgelopen periode gewezen op de mogelijke kansen voor het realiseren van samenhang in de invoering van de drie decentralisaties, zoals samenhang in het te ontwikkelen beleid op de drie genoemde terreinen. Die mogelijkheden tot samenhang in de drie decentralisaties zijn in deze quick scan niet onderzocht.

Ten slotte hecht de rekenkamer eraan te vermelden dat de gemeente Barendrecht in het Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp een paragraaf 'risico's en beheersing' heeft opgenomen. Die paragraaf is gericht op algemene risico's van de invoering decentralisatie jeugdzorg en wijkt daarmee af van de focus van deze quick scan van de rekenkamer, die specifiek is gericht op de *financiële* risico's.

### 1-4 **aanpak**

De rekenkamer heeft de quick scan uitgevoerd door middel het uitvoeren van een documentenstudie en het houden van interviews.

#### **documentenstudie**

Voor het inventariseren van mogelijke financiële risico's en de mogelijkheden tot beheersing daarvan heeft de rekenkamer zowel externe (landelijke) rapportages over de decentralisatie jeugdzorg geraadpleegd als ook relevante gemeentelijke en regionale documenten over de voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg geanalyseerd. Verder is gebruik gemaakt van beschikbare kennis over risico's uit eerdere decentralisaties zoals de invoering van de Wmo. In een bijlage bij dit rapport is een lijst opgenomen van de documenten die de rekenkamer heeft geraadpleegd.

#### **interviews**

Er zijn interviews gehouden met de verantwoordelijk wethouder voor jeugdhulp van de gemeente Barendrecht, de heer J. Gebben, met ambtenaren van de gemeente Barendrecht en met ambtenaren betrokken bij de regionale voorbereiding door de samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond.



#### **normen**

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1 heeft de rekenkamer geen normen gehanteerd. Het betreft een beschrijvende vraag.

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 heeft de rekenkamer de volgende normen gehanteerd:

- De gemeente draagt er zorg voor dat aard en omvang van de financiële risico's voor de gemeente tijdig in kaart worden gebracht.
- De gemeente draagt er zorg voor dat maatregelen worden getroffen om financiële risico's voor de gemeente te beheersen.

#### **1-5 leeswijzer**

In hoofdstuk 2 worden kort de risico's beschreven die uit de inventarisatie van de rekenkamer naar voren zijn gekomen.

In de hoofdstukken 3 tot en met 7 wordt steeds per hoofdstuk één type risico behandeld. Elk hoofdstuk heeft daarbij dezelfde opbouw:

- In de eerste paragraaf wordt het risico nader beschreven en toegelicht.
- In de tweede paragraaf wordt beschreven op welke wijze de gemeente inzicht kan krijgen in de omvang van het risico en hoe de gemeente het risico kan beheersen.
- In de derde paragraaf wordt beschreven in hoeverre de gemeente daadwerkelijk inzicht heeft in het risico en in hoeverre de gemeente adequate maatregelen neemt om het risico te beheersen.







## 2 inventarisatie risico's

### 2-1 inleiding

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 heeft de rekenkamer voor het inventariseren van mogelijke financiële risico's van de invoering van de decentralisatie jeugdzorg zowel externe (landelijke) rapportages over de decentralisatie jeugdzorg geraadpleegd als ook relevante gemeentelijke en regionale documenten over de voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg geanalyseerd. Daarnaast heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van beschikbare kennis over risico's uit eerdere decentralisaties zoals de invoering van de Wmo.

In het algemeen kan over de uitkomsten van de inventarisatie gesteld worden dat de financiële risico's betrekking hebben op:

- het beschikbare budget van het rijk en de onzekerheid hierover (hoofdstuk 3).
- het bedrijfseconomische aspect van prijs maal hoeveelheid, ook wel 'P maal Q'. Waarbij Q de omvang van de vraag naar hulp betreft (hoofdstuk 4) en P de kosten per hulptraject (hoofdstuk 5).
- mogelijke schaalnadelen in de uitvoering door de overgang van een regionale naar een relatief kleinere gemeentelijke schaal van de jeugdhulp (hoofdstuk 6).
- invoerings- en frictiekosten (hoofdstuk 7).

Hieronder volgt een korte beschrijving van de risico's die uit de inventarisatie naar voren zijn gekomen. In de hoofdstukken hierna worden deze waar nodig meer uitgebreid toegelicht.

### 2-2 de financiële risico's

#### omvang rijksbudget onzeker

Wat de omvang van het budget vanuit het rijk voor Barendrecht gaat worden is op dit moment nog niet definitief duidelijk. Het budget voor de gemeente Barendrecht per 1 januari 2015 is door het rijk in december 2013 voorlopig vastgesteld op € 10,25 miljoen. In de meicirculaire 2014 wordt het definitieve bedrag voor 2015 per gemeente bekend gemaakt.

#### vraag naar hulp daalt niet

Een mogelijk financieel risico voor de gemeente is dat de kosten van de geleverde hulp het budget van de gemeente overstijgt. Gemeenten kunnen niet zo maar weigeren hulp te leveren aan inwoners die hulp nodig hebben. De jeugdhulptaak van de gemeente kent daarmee een open einde. Het rijk verwacht dat door preventief beleid van gemeenten de vraag naar duurdere jeugdhulp zal dalen en stemt het budget daarop af. Het risico bestaat dat die beoogde daling van de vraag naar hulp uitblijft. Die daling kan op twee manieren werkelijkheid worden. Een eerste mogelijkheid is dat het door het rijk verwachte succes van preventief lokaal beleid door de gemeente niet wordt gerealiseerd. Daarbij speelt op korte termijn het risico van de zogenoemde

'boeggolf'. Dit wil zeggen dat het scherper inzetten van de gemeente op preventie en vroegsignalering er op korte termijn toe leidt dat juist meer jeugdigen hulp gaan ontvangen. Een tweede mogelijkheid is dat de vraag naar jeugdhulp een autonome stijging te zien geeft.

#### **stijging kosten per hulptraject**

Gemeenten zullen de jeugdhulp niet zelf leveren. Zij zullen de hulp inkopen bij aanbieders van jeugdhulp of aan de aanbieders een subsidie verstrekken. Een financieel risico voor de gemeenten is een stijging van de kosten per hulptraject. Als de kosten van een hulptraject stijgen, dan stijgen de lasten voor de gemeente bij een gelijk blijvende omvang van de geleverde hulp.

#### **schaalnadelen in uitvoering**

Een financieel risico voor gemeenten is dat van schaalnadelen bij de uitvoering. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft er in een notitie van september 2013 op gewezen dat decentrale uitvoering gepaard kan gaan met naar verhouding hoge uitvoeringskosten. Het CPB noemt als voorbeeld hierbij de hoge uitvoeringskosten van de huidige uitvoering van de Wmo door gemeenten. Schaalnadelen kunnen volgens het CPB onder meer ontstaan door 'versnippering van kennis en inkoopmacht', doordat de inkoop van een beperkt aantal partijen naar een groot aantal gemeenten verschuift.

#### **invoerings- en frictiekosten**

In de voorbereiding van de decentralisatie maakt de gemeente kosten, zoals kosten voor het opzetten van wijkteams, het deelnemen aan regionale voorbereiding of voor het inrichten van een monitorings- en sturingssysteem. Om de transitie van de jeugdzorg te realiseren, ontvangen gemeenten van het rijk een invoeringsbudget. Een risico is dat de kosten van de invoering voor de gemeente hoger uitvallen dan het door het rijk beschikbaar gestelde invoeringsbudget.

Jeugdhulpinstellingen in de regio zullen van de gemeenten minder budget ontvangen dan zij voorheen van de Stadsregio of het rijk ontvingen. Voor de instellingen kan dit leiden tot frictiekosten, zoals kosten van wachtgeld voor overtollig personeel en kapitaalkosten van overcapaciteit in de huisvesting van instellingen. Een risico voor de gemeente is dat jeugdhulpinstellingen gemeenten verantwoordelijk stellen voor die frictiekosten.

## 3 omvang rijksbudget onzeker

### 3-1 beschrijving risico

*De omvang van het rijksbudget jeugdhulp voor Barendrecht in 2015 is nog niet definitief vastgesteld. Wel staat vast dat het definitieve budget voor Barendrecht maximaal € 0,5 miljoen lager kan worden dan het voorlopig budget dat in december 2013 is bekend gemaakt*

Met de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten worden de huidige, vele verschillende vormen van bekostiging losgelaten. De gemeenten worden vanaf 2015 financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Voor de bekostiging hiervan ontvangen de gemeenten middelen van het rijk via het gemeentefonds. Als de kosten voor de uitvoering hoger of lager uitvallen dan deze uitkering, dan is het verschil voor de gemeente. Hiermee is sprake van risicodragende uitvoering voor de gemeenten van de jeugdhulp.<sup>8</sup>

Wat de omvang van het budget vanuit het rijk voor Barendrecht gaat worden is op dit moment nog niet definitief duidelijk. Het budget voor de gemeente Barendrecht per 1 januari 2015 is door het rijk in december 2013 voorlopig vastgesteld op € 10,25 miljoen.<sup>9</sup> In de meicirculaire 2014 wordt het definitieve bedrag voor 2015 per gemeente bekend gemaakt.<sup>10</sup> Dit bedrag zal worden vastgesteld op basis van historische gegevens over het gemeentelijke jeugdzorggebruik minus verschillende correcties. De belangrijkste correctie die het rijk zal doorvoeren is de taakstellende korting die wordt toegepast op het landelijke macrobudget. In 2015 zal dit gaan om een korting van 3,5%. rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben in december 2013 afgesproken dat het Rijk garandeert dat individuele gemeenten in de meicirculaire 2014 voor het jaar 2015 minimaal 95% van het budget krijgen dat hen in december 2013 is toegezegd. Met andere woorden, de budgetten voor 2015 mogen niet meer dan 5% naar beneden afwijken van wat in december 2013 bekend is gemaakt. De rekenkamer stelt vast dat dit betekent dat het rijksbudget voor Barendrecht in 2015 minimaal € 9,74 miljoen zal bedragen (dat is 95% van het voorlopige budget van € 10,25 miljoen).

De verwachtingen voor de jaren daarna lopen uiteen. Waar in 2015 de verdeling van het budget nog plaatsvindt op basis van historische gegevens, zal vanaf 2016 geleidelijk een objectief verdeelmodel worden geïmplementeerd. Hoe dit budgetverdeelmodel er zal komen uit te zien is nog onbekend. De VNG heeft in september 2013 aangegeven dat de korting vooralsnog zal oplopen tot een structurele

<sup>8</sup> Decentralisaties in het sociaal Domein', CPB, 4 september 2013, pag. 3-4.

<sup>9</sup> Bijlage bij brief Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 5 december 2013 aan de Tweede Kamer: 'bijstelling verdeling historische middelen jeugdzorg 2011', Cebeon en Sociaal en Cultureel Planbureau, 3 december 2013. Het exact genoemde bedrag in die bijlage is € 10.249.389.

<sup>10</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Update jeugdbudgetten gemeenten', 5 december 2013.

korting vanaf 2017 van 12,5% ten opzichte van het huidige landelijke budget.<sup>11</sup> In de meicirculaire van 2014 zal hier meer duidelijkheid over worden gegeven.

### **3-2 mogelijkheden voor inzicht en beheersing**

*De gemeente kan het risico van de omvang van het rijksbudget niet beheersen, maar wel het risico van de onzekerheid beperken, door te begroten op grond van het scenario van het laagst mogelijke budget en door geen verplichtingen aan te gaan op grond van het voorlopige rijksbudget.*

Om de onduidelijkheid over het budget te kunnen beheersen heeft de gemeente Barendrecht slechts zeer beperkte mogelijkheden. De gemeente heeft geen mogelijkheden om de onzekerheid eerder weg te nemen. Dit ligt immers in handen van het rijk. Wel kan de gemeente het risico beperken. De mogelijkheden hiertoe worden hieronder aangegeven.

#### **3-2-1 begroten op grond van scenario laagste budget**

Barendrecht kan het risico beperken door op dit moment te begroten op grond van de laagst mogelijke verwachting ten aanzien van de grootte van het te ontvangen rijksbudget. Concreet betekent dit dat Barendrecht het risico maximaal kan beperken door in het jeugdhulpbeleid uit te gaan van een budget van het door het rijk gegarandeerde minimum van € 9,74 miljoen.

#### **3-2-2 geen verplichtingen aangaan op grond van voorlopig budget**

Om het risico van de onduidelijkheid van het budget te beperken is van belang dat Barendrecht zolang die onduidelijkheid er is zich in afspraken met aanbieders nog geen definitieve verplichtingen aangaat waarin wordt gerekend met het voorlopig rijksbudget.

### **3-3 inzicht en beheersmaatregelen gemeente**

*Het is niet duidelijk of de gemeente inzicht heeft in de minimale omvang van het rijksbudget. Aangezien Barendrecht nog geen begroting 2015 heeft opgesteld voor jeugdhulp is nog niet duidelijk of de gemeente in die begroting uitgaat van het laagst mogelijke rijksbudget. Daarmee is niet duidelijk of de gemeente dit risico adequaat beheerst. Wel heeft de gemeente in de regionale afspraken met aanbieders een adequaat voorbehoud gemaakt ten aanzien van de hoogte van het beschikbare budget.*

#### **3-3-1 in begroting jeugdhulp**

Op dit moment heeft de gemeenten Barendrecht nog geen begroting Jeugdhulp opgesteld voor 2015. In het Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp dat de raad van Barendrecht heeft vastgesteld op 28 januari 2014 is aangegeven dat begin 2014 een begroting voor de jeugdhulp 2015 zal worden opgesteld.<sup>12</sup> Het Meerjarenbeleidskader vermeldt verder dat na het verschijnen van de meicirculaire 2014 een meerjarige begroting zal worden opgesteld. Uit het Meerjarenbeleidskader blijkt niet dat de gemeente inzicht heeft dat vast staat dat het rijksbudget voor Barendrecht minimaal € 9,74 zal bedragen. Aangezien Barendrecht op het moment dat dit rapport wordt opgesteld nog geen begroting heeft opgesteld voor de jeugdhulp 2015 kan de

<sup>11</sup> 'De kortingen op de decentralisatie Jeugdzorg in 2015' VNG, september 2013.

<sup>12</sup> 'Rondom het kind', Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp Barendrecht 2015-2018, versie 12 december 2013, pag. 34.



rekenkamer nog niet beoordelen of de gemeente Barendrecht in de begroting voor Jeugdhulp wél uitgaat van het minimale rijksbudget van € 9,74 miljoen voor 2015. Daarmee is nog niet duidelijk of de gemeente inzicht heeft in de omvang van het risico van de hoogte van het Rijksbudget voor 2015 en of het dit risico beheerst.

### **3-3-2 in afspraken met aanbieders**

Op het moment van opstellen van dit rapport heeft de gemeente Barendrecht nog geen contracten met aanbieders gesloten. Wel hebben de samenwerkende gemeenten (waaronder Barendrecht) op 31 oktober 2013 een Regionaal Transitiearrangement (RTA) vastgesteld.<sup>13</sup> In het RTA is aangegeven dat de samenwerkende gemeenten de kortingen van het Rijk zal doorvoeren in de budgetten voor de aanbieders van jeugdhulp.<sup>14</sup> Het RTA vermeldt daarbij expliciet als voorbehoud voor de afspraken dat de omvang van de budgetten nog niet definitief is. Daarmee hebben de samenwerkende gemeente een adequaat voorbehoud gemaakt ten aanzien van afspraken met aanbieders.

<sup>13</sup> Regionaal Transitiearrangement, samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 31 oktober 2013.

<sup>14</sup> Regionaal Transitiearrangement, samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, pag. 13.







## 4 vraag naar hulp daalt niet

### 4-1 beschrijving risico

*Het niet of pas op lange termijn realiseren van preventiedoelstellingen en daling van de vraag naar jeugdhulp vormen een financieel risico voor de gemeente. Daarnaast is een risico dat in de vraag naar jeugdhulp een autonome stijging optreedt.*

Een mogelijk financieel risico voor de gemeente is dat de kosten van de geleverde hulp het budget van de gemeente overstijgt. Gemeenten kunnen niet zo maar weigeren hulp te leveren aan inwoners die hulp nodig hebben. De jeugdhulptaak van de gemeente kent daarmee een open einde. Gemeenten krijgen in de nieuwe Jeugdwet weliswaar niet een zorgplicht in formele zin, maar materieel is hiervan wel sprake. De betreffende bepaling in de Jeugdwet luidt dat het college verplicht is 'een voorziening op het gebied van jeugdhulp te treffen'.<sup>15</sup> Hoe de rechter deze bepaling in de Jeugdwet zal interpreteren kan nu nog niet hard worden aangegeven, maar de ervaring met vergelijkbare bepalingen in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) de afgelopen jaren leert dat de rechter geneigd is bepalingen als deze te interpreteren als een plicht voor de gemeente om hulp te bieden aan inwoners die de deze hulp nodig hebben.<sup>16</sup>

Het risico van het uitblijven van een daling van de vraag naar hulp kan op twee manieren werkelijkheid worden. Een eerste mogelijkheid is dat de door het rijk verwachte doelmatigheidswinst door de gemeente niet wordt gerealiseerd. Een tweede mogelijkheid is dat de vraag naar hulp een autonome stijging te zien geeft. Hieronder worden deze risico's toegelicht.

#### 4-1-1 niet realiseren verwachte doelmatigheidswinst door preventie

Rijk en gemeenten staan voor een forse budgettaire opgave om doelmatigheidswinsten te realiseren door een transformatie van 'dure', zwaardere vormen van jeugdhulp naar preventie. De gedachte van het rijk achter de doelmatigheidswinst is dat door preventie problemen van jeugdigen in een vroege fase worden onderkend en aangepakt, waardoor wordt voorkomen dat deze problemen zo groot worden dat zwaardere vormen van jeugdhulp nodig zijn. De gemeente Barendrecht zet, in lijn met de gedachte van het rijk, in het Meerjarenbeleidsplan in op het realiseren van de transformatie door preventie. Een van de uitgangspunten van het Meerjarenbeleidsplan is dat 'maximaal wordt geïnvesteerd (...) om het beroep op langdurige en specialistische hulp zo veel mogelijk te voorkomen'.<sup>17</sup> Een risico is echter dat de transformatie naar preventie, waardoor dure hulp wordt voorkomen, mogelijk pas op langere termijn (na meerdere jaren) effect heeft, waardoor dan op korte termijn geen daling van de hulpvraag en dus geen

<sup>15</sup> Jeugdwet, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 684, nr. 3, p. 17.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld: 'Analyse jurisprudentie compensatieplicht Wmo', bijlage bij brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer van 3 mei 2013 inzake 'beantwoording vragen en opmerkingen inzake de toepassing interbestuurlijk toezicht bij gemeenten in het kader van de Wmo'.

<sup>17</sup> 'Rondom het kind', Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp Barendrecht 2015-2018, versie 12 december 2013, pag. 7.

doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd. Op korte termijn kan de transformatie zelfs leiden tot een zogenoemde 'boeggolf'. Dat wil zeggen dat het scherper inzetten van de gemeente op preventie en vroegsignalering er op korte termijn toe leidt dat juist meer jeugdigen hulp gaan ontvangen.

#### **4-1-2 autonoom stijgende vraag**

Een ander risico is dat van een autonome stijging van de vraag naar jeugdhulp na 1 januari 2015, waardoor de kosten van de gemeente voor jeugdhulp zouden stijgen. Volgens de notitie 'Decentralisaties in het sociaal domein' van het Centraal Planbureau is het aantal cliënten van de jeugdzorg de afgelopen jaren landelijk 'gestaag' gestegen.<sup>18</sup> Volgens het CPB staan rijk en gemeenten daarmee 'voor een forse budgettaire opgave om in de periode 2013-2015 de groeitrend te keren'. De stijgende trend doet zich ook voor in de regio Rotterdam-Rijnmond, waar Barendrecht deel van uitmaakt. Uit het regionaal Vraagontwikkelingsonderzoek van januari 2014 blijkt dat het gebruik van jeugdzorg in 2010 en 2011 in de regio is toegenomen.<sup>19</sup>

#### **4-2 mogelijkheden voor inzicht en beheersing**

*Met het maken van een startfoto van het huidige zorggebruik in de gemeente en een prognose van het gebruik in de toekomst kan inzicht worden verkregen in de omvang van het risico dat de vraag naar hulp niet daalt. In die prognose kan meegenomen worden wat de omvang is van de daling van de hulpvraag die gemeente verwacht van het preventieve beleid in het nieuwe stelsel. Adequate beheersmaatregelen zijn toegangsbewaking, monitoring en sturing, regionale spreiding van kosten en het heffen van eigen bijdragen.*

Om te voorkomen dat het gebruik van jeugdhulp het budget overstijgt zijn verschillende beheersmaatregelen denkbaar. Hieronder worden deze mogelijkheden toegelicht.

##### **4-2-1 omvang vraag in beeld brengen: startfoto en prognose**

Een belangrijke maatregel om inzicht te verkrijgen in de omvang van het risico is het in beeld brengen van de omvang van de vraag naar jeugdhulp. Daarmee kan (in combinatie met gegevens over de kosten van de hulptrajecten, zie hoofdstuk 5) worden bepaald welke omvang van het budget nodig is om de gevraagde hulp te leveren. Ten eerste kan een onderzoek worden gedaan naar de ontwikkeling van de omvang van het gebruik van jeugdzorg door inwoners van de gemeente onder het huidige stelsel, ofwel een startfoto. Daarnaast is het zinvol een prognose te maken van de ontwikkeling van de vraag naar jeugdhulp de komende jaren. In die prognose kan onder meer meegenomen worden welke effecten in termen van daling van de hulpvraag de gemeente verwacht van het beleid gericht op preventie dat nu is vastgelegd in het Meerjarenbeleidskader. Bij het maken van die prognose kunnen onder meer de resultaten worden betrokken van de proeftuin 'Wijkzorg voor de Jeugd', die in de BAR-gemeenten is uitgevoerd. In die proeftuin is immers al gewerkt volgens de beoogde preventieve werkwijze van het nieuwe jeugdstelsel in de gemeente.

<sup>18</sup> 'Decentralisaties in het sociaal Domein', CPB, 4 september 2013, pag. 16.

<sup>19</sup> Vraagontwikkelingsonderzoek Rotterdam-Rijnmond, Verdiepend onderzoek naar ontwikkeling zorggebruik, problematiek, stapeling van zorg en verwijzingen', gemeente Rotterdam, januari 2014, pag. 4.

#### 4-2-2 toegang tot hulp bewaken

Een mogelijkheid om het gebruik van jeugdhulp te beheersen is het bewaken van de toegang tot hulp. Onder de nieuwe Jeugdwet is vereist dat de gemeente zorgt voor ‘deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening’.<sup>20</sup> De gemeente is in beginsel vrij in de wijze waarop en door wie de toewijzing wordt uitgevoerd. Wel moet de gemeente er volgens de Jeugdwet voor zorgen in ieder geval de huisarts de bevoegdheid krijgt in te zetten Jeugdhulp toe te wijzen. Daarnaast kan de gemeente dus ook een eigen ‘toegangspoort’ organiseren.

Uit oogpunt van beheersing van financiële risico’s is toegangsbewaking een nuttig instrument. Het gaat er hierbij om dat er in de toeleiding naar hulp een ‘poortwachter’ is die beoordeelt of een cliënt jeugdhulp nodig heeft en zo ja welke vorm van jeugdhulp. Aandachtspunt uit oogpunt van risicobeheersing is dat de toewijzing bij voorkeur wordt uitgevoerd door een functionaris die niet in dienst is van een aanbieder of anderszins bij een organisatie die belang heeft bij doorverwijzing. Dit vormt een waarborg voor adequate toegangsbewaking.

#### 4-2-3 monitoring en sturing

Van belang is een adequaat systeem te ontwikkelen voor monitoring van het gebruik van jeugdhulp. Verder is van belang een adequaat sturingsmodel te ontwikkelen. Dat model moet mogelijkheden bieden om, mede naar aanleiding van de gegevens uit de monitor, tijdig maatregelen te treffen om de omvang van het gebruik te beheersen.

#### 4-2-4 risico spreiden over regio

Door samenwerking met andere gemeenten in de regio kan de gemeente het financieel risico spreiden. Hierdoor kan worden voorkomen dat plotseling opkomende schommelingen in het gebruik van jeugdhulp in een gegeven jaar leiden tot overschrijding van het budget dat de gemeente in de jaarbegroting heeft opgenomen voor jeugdhulp. Dit risico speelt met name bij zwaardere vormen van jeugdhulp waaraan hoge kosten per individueel hulpverleningstraject zijn verbonden. De samenwerking tussen gemeenten kan bijvoorbeeld vorm worden gegeven door afspraken vast te leggen die een dempende effect hebben op financiële schommelingen per individuele gemeente. Voorbeelden hiervan zijn een ‘verzekeringsmodel’, waarbij gemeenten een vaste bijdrage voor jeugdhulp betalen aan het regionaal samenwerkingsverband of een ‘vlaktaxmodel’, waarbij de bijdrage per gemeente niet per jaar wordt verrekend op basis van in dit jaar afgenomen hulp, maar de gemeente bijdraagt op basis van bijvoorbeeld gemiddeld historisch gebruik over een aantal jaren.

#### 4-2-5 eigen bijdrage gebruikers

Een mogelijkheid om het financiële risico voor de gemeente te beperken is het heffen van eigen bijdragen aan cliënten die gebruik maken van jeugdhulp. Hiermee genereert de gemeente enige ‘inkomsten’ om een deel van de kosten te dekken. Het heffen van eigen bijdragen passen gemeenten bijvoorbeeld nu al toe bij het verstrekken van voorzieningen op grond van de Wmo. Of het heffen van eigen bijdragen inhoudelijk wenselijk is uit oogpunt van adequate hulpverlening is voor discussie vatbaar. Zo is denkbaar dat het heffen van eigen bijdragen een ongewenste ‘drempel’ opwerpt voor jeugdigen en gezinnen om gebruik te maken van jeugdhulp. Dergelijke inhoudelijke

overwegingen zal de gemeente moeten betrekken in de afweging om wel of geen eigen bijdrage te heffen. Daarnaast zal de gemeente ook de juridische mogelijkheden en beperkingen in dezen moeten onderzoeken. Die inhoudelijke en juridische overwegingen vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

#### **4-3 inzicht en beheersmaatregelen gemeente**

*De gemeente heeft een startfoto gemaakt die inzicht geeft in het huidige gebruik van jeugdzorg in Barendrecht en de kosten daarvan. De gemeente heeft geen beschikking over een prognose van het toekomstig gebruik en het is nog niet duidelijk of zo'n prognose gemaakt zal worden.. Daarmee ontbreekt inzicht in het te verwachten toekomstig gebruik en van de omvang van de daling in de vraag naar jeugdhulp die de gemeente verwacht van het preventieve beleid. De gemeente heeft onafhankelijke toegangsbewaking gewaarborgd door de formele bevoegdheid tot toekenning van hulp te beleggen bij de coördinator van het Centrum Jeugd en Gezin (CJG). Dit is in opzet een adequate maatregel om de omvang van het gebruik van hulp te beheersen. De gemeente onderkent het belang van monitoring en sturing van het gebruik van jeugdhulp, maar heeft nog niet duidelijk voor ogen hoe dit zal worden gerealiseerd. Door deel te nemen aan het regionale vlaktaxmodel heeft de gemeente een maatregel genomen die in opzet adequaat is om het risico van sterke jaarlijkse schommelingen in de kosten van jeugdhulp te beheersen.*

##### **4-3-1 startfoto en prognose**

Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de omvang van het gebruik van jeugdhulp door inwoners van de gemeente onder het huidige stelsel kan een zogenoemde 'startfoto' worden gemaakt van het huidige zorggebruik. In april 2013 is een eerste startfoto gemaakt voor de hele regio Rotterdam-Rijnmond, waaronder de gemeente Barendrecht.<sup>21</sup> Daarnaast is door de BAR-gemeenten op basis van het regionale onderzoek een quick scan uitgevoerd van het zorggebruik in elk van de drie BAR-gemeenten.<sup>22</sup> Uit de startfoto kan worden opgemaakt dat het gebruik van bijna alle vormen van jeugdzorg in Barendrecht niet hoger is dan het landelijk en regionaal gemiddelde.<sup>23</sup> De enige vorm van jeugdzorg waarvan in Barendrecht het gebruik hoger was dan het regionaal gemiddelde is Jeugd GGZ. Inmiddels heeft de gemeente geconstateerd dat die startfoto een scheef beeld geeft wat betreft Jeugd GGZ in Barendrecht. In september 2013 is een aanvullende vraagontwikkelingsonderzoek voor de regio opgesteld voor de Jeugd GGZ, AWBZ-gefinancierde zorg, forensische psychiatrie en AMK.<sup>24</sup> Na analyse bleek dat een belangrijke reden voor het 'scheve' beeld was dat een locatie van Yulius (een instelling voor geestelijke gezondheidszorg) zich in Barendrecht bevindt was meegerekend.<sup>25</sup> Dit verklaart waarom Barendrecht relatief veel klinische jeugdigen heeft in vergelijking met andere gemeenten.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Startfoto Regio Rotterdam-Rijnmond, Zorggebruik en zorgkosten voor de Jeugd in 2010 en 2011, april 2013, GGD Rotterdam-Rijnmond.

<sup>22</sup> Quick scan zorggebruik jeugd in de BAR-gemeenten, een eerste zicht op kwantitatieve gegevens Decentralisatie Jeugdzorg, juli 2013.

<sup>23</sup> Startfoto Regio Rotterdam-Rijnmond, Zorggebruik en zorgkosten voor de Jeugd in 2010 en 2011, april 2013, GGD Rotterdam-Rijnmond, par.3.4.

<sup>24</sup> 'Verdiepend onderzoek naar Jeugd GGZ, AWBZ-gefinancierde zorg, forensische psychiatrie en AMK', gemeente Rotterdam, september 2013.

<sup>25</sup> Interview Wethouder Gebben, 25 november 2013.

<sup>26</sup> Barendrecht heeft ongeveer 11% van het totaal aantal klinische jeugdigen in de regio. Bron: 'Verdiepend onderzoek naar Jeugd GGZ, AWBZ-gefinancierde zorg, forensische psychiatrie en AMK', gemeente Rotterdam, september 2013.

In december 2013 en januari 2014 zijn drie aanvullende onderzoeken beschikbaar gekomen over de ontwikkeling van de zorgvraag in de regio Rotterdam-Rijnmond. Het betreft een verdiepend onderzoek naar risicofactoren voor zorggebruik, een verdiepend onderzoek naar duur, kosten en combinaties van zorg en verdiepend onderzoek naar ontwikkeling zorggebruik, problematiek, stapeling van zorg en verwijzingen.<sup>27</sup> Uit de onderzoeken komt onder meer naar voren dat geen van de vijf kenmerken die de kans op jeugdhulpgebruik vergroten (te weten jongens, Niet-westers allochtoon, eenoudergezin, laag opleidingsniveau, woning met lage WOZ-waarde) onder jeugdigen in Barendrecht oververtegenwoordigd zijn.<sup>28</sup>

De gemeente Barendrecht heeft aangegeven dat in de tweede helft van februari 2014 een 'financiële jeugdstaat van de gemeente' beschikbaar komt die meer relevante gegevens zal bevatten. Tijdens het opstellen van dit rapport had de gemeente dit rapport nog niet beschikbaar.<sup>29</sup>

De startfoto, het vraagontwikkelingsonderzoek en de verdiepende onderzoeken betreffen de jaren 2010 en 2011. De onderzoeken bevatten geen prognose. De gemeente Barendrecht beschikt niet over een prognose en heeft aangegeven dat de komende periode wordt onderzocht of zo'n prognose van de toekomstige jeugdhulp in de gemeente zal worden gemaakt.<sup>30</sup> De rekenkamer constateert dat nog niet duidelijk is of de gemeente een prognose zal laten maken van het gebruik van jeugdhulp de komende jaren en dus ook niet of in die prognose is meegenomen wat de omvang is van de daling in de vraag naar jeugdhulp die de gemeente verwacht van het beleid gericht op preventie dat nu is vastgelegd in het Meerjarenbeleidskader. Ook is niet duidelijk of de gemeente daarin dan de resultaten zal betrekken van de proeftuin 'Wijkzorg voor de Jeugd', die in de BAR-gemeenten is uitgevoerd. Het is zinvol om die resultaten in de prognose te betrekken, aangezien in deze proeftuin immers al is gewerkt volgens de beoogde preventieve werkwijze van het nieuwe jeugdstelsel in de gemeente.

#### 4-3-2 toegangsbewaking

In het Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp van de gemeente wordt niet het woord 'toegangsbewaking' gehanteerd, maar worden de termen 'toekenning' en 'toeleiding' gebruikt.<sup>31</sup> Blijkens het meerjarenplan krijgen in het nieuwe stelsel de wijkteams een centrale rol bij de toeleiding naar hulp. In het plan is aangegeven dat de gemeente Wijkteams voor Jeugdhulp zal instellen, in de vorm van een kernteam, bestaand uit een gezinscoach, een schoolmaatschappelijk werker en de CJG-coördinator.<sup>32</sup> De teamleden dienen volgens het beleidskader te functioneren als 'gezinsgeneralisten' die ondersteuning en hulp bieden op een breed vlak. Daarnaast hebben de generalisten ook taken op het gebied van toeleiding naar specialistische hulp. Het plan vermeldt dat de gezinsgeneralisten zullen beoordelen welke hulp nodig is voor het

<sup>27</sup> 'Verdiepend onderzoek naar risicofactoren voor zorggebruik', gemeente Rotterdam, december 2013; 'Verdiepend onderzoek naar duur, kosten en combinaties van zorg', gemeente Rotterdam december 2013; 'Verdiepend onderzoek naar ontwikkeling zorggebruik, problematiek, stapeling van zorg en verwijzingen', gemeente Rotterdam, januari 2014.

<sup>28</sup> Verdiepend onderzoek naar risicofactoren voor zorggebruik', gemeente Rotterdam, december 2013, pag. 13 t/m 17.

<sup>29</sup> E-mail gemeente Barendrecht, 7 februari 2014.

<sup>30</sup> E-mail gemeente Barendrecht, 7 februari 2014.

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld par 3.1.2 en 3.1.6 van het Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp Gemeente Barendrecht 2015-2018.

<sup>32</sup> 'Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp Gemeente Barendrecht 2015-2018', gemeente Barendrecht, december 2013, pag.16.

gezin of de jeugdige. Het plan vermeldt verder dat de beoordeling van de gezinsgeneralist wordt getoetst door de CJG-coördinator. Die coördinator is in dienst van de gemeente.<sup>33</sup> Het formele besluit om jeugdhulp in te zetten wordt genomen door de CJG-coördinator, die hiertoe zal worden gemandateerd door het college van B en W.<sup>34</sup> De rekenkamer stelt vast dat de gemeente met het beleggen van de bevoegdheid tot toekenning van hulp bij de CJG-coördinator waarborgt dat toekenning onafhankelijk van de aanbieder plaats vindt.

Zoals beschreven in 4-2-2 krijgt, op grond van de nieuwe Jeugdwet, ook de huisarts de bevoegdheid om te verwijzen naar jeugdhulp. Het Meerjarenbeleidsplan vermeldt dat de gemeente in 2014 afspraken zal maken met huisartsen, onder meer over afstemming met de gemeente in de toeleiding naar hulp.<sup>35</sup>

#### **4-3-3 monitoring en sturing**

Een van de uitgangspunten in het Meerjarenbeleidsplan Jeugdhulp van de gemeente Barendrecht luidt: 'de gemeente is in control'.<sup>36</sup> De gemeente heeft bij dit uitgangspunt een doelstelling geformuleerd die onder meer luidt dat de gemeente 'alle benodigde maatregelen neemt om de risico's inzichtelijk te hebben en een maximale informatiepositie heeft'. In het beleidsplan is aangegeven dat de gemeente in de eerste helft van 2014 een sturingsvisie zal bepalen en dat monitoring aan de hand van meetbare indicatoren noodzakelijk is.<sup>37</sup> Verder is aangegeven dat de gemeente voor de inrichting van het monitorsysteem aan zal sluiten bij landelijk ontwikkelingen en bij initiatieven van het samenwerkingsverband van gemeenten in de regio. De gemeente benoemt zelf in het Meerjarenbeleidskader het nog ontbreken van een sturings- en monitoringsysteem als een risico en geeft aan dat dit tijdig zal moeten worden ontwikkeld.<sup>38</sup> De rekenkamer stelt vast dat de gemeente nog niet duidelijk voor ogen heeft hoe monitoring en sturing van het gebruik van jeugdhulp moet worden gerealiseerd.

#### **4-3-4 regionale spreiding risico**

De samenwerkende gemeenten in de regio Rijnmond hebben in september 2013 besloten om een deel van de jeugdhulp regionaal in te kopen en de bijdrage van elke gemeente aan die inkoop te bepalen door middel van een 'vlaktaxmodel'.<sup>39</sup> In dit vlaktaxmodel wordt de bijdrage per gemeente jaarlijks aangepast op basis van het feitelijk gebruik van jeugdhulp over een gemiddelde van drie voorgaande jaren. Hierdoor wordt een acute stijging van het gebruik van jeugdhulp in een jaar niet in het eerstvolgende jaar meteen in volle omvang doorberekend aan de gemeente en worden sterke schommelingen in de kosten van de jeugdhulp als het ware gedempt. Daarmee heeft de gemeente een adequate maatregel genomen om het risico van sterke jaarlijkse schommelingen in de kosten van jeugdhulp te beheersen.

<sup>33</sup> Interview gemeente Barendrecht, 7 november 2013.

<sup>34</sup> Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp Gemeente Barendrecht 2015-2018, par 3.1.6.

<sup>35</sup> Meerjarenbeleidsplan Jeugdhulp 2015-2018, pag. 18.

<sup>36</sup> Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp Gemeente Barendrecht 2015-2018, par 2.3.

<sup>37</sup> Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp Gemeente Barendrecht 2015-2018, par 4.1 en 4.2.

<sup>38</sup> Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp Gemeente Barendrecht 2015-2018, par 9.

<sup>39</sup> Notitie 'Vlaktax en gezamenlijke inkoop' voor portefeuillehoudersoverleg samenwerkende gemeenten regio Rijnmond, 12 september 2013.

## 5 stijging kosten per hulptraject

### 5-1 beschrijving risico

*De gemeente gaat de jeugdhulp inkopen bij aanbieders of deze aanbieders subsidie verstrekken. Een stijging van de kosten per hulptraject is daarbij een financieel risico.*

Gemeenten zullen de jeugdhulp niet zelf leveren. Zij zullen de hulp inkopen bij aanbieders of aan de aanbieders een subsidie verstrekken. Een financieel risico voor de gemeenten is een stijging van de kosten per hulptraject. Als de kosten van een hulptraject stijgen, dan stijgen de lasten voor de gemeente bij een gelijk blijvende omvang van de geleverde hulp.

### 5-2 mogelijkheden voor inzicht en beheersing

*De gemeente kan inzicht verkrijgen door de huidige kosten per hulptraject in kaart te brengen. De gemeente kan de kosten beheersen door hierover afspraken met aanbieders vast te leggen in het kader van het inkoopcontract of de subsidietoekenning. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om afspraken over de duur van een traject en het aantal uren dat per traject wordt ingezet. Voor de periode na 1 januari 2017 is het voor gemeenten mogelijk om een meer bewuste keuze te maken voor subsidie of inkoop en hierbij te bezien welke voor- en nadelen aan beide varianten zijn verbonden.*

#### 5-2-1 omvang huidige kosten in beeld brengen

Een eerste stap is het in beeld brengen van kosten per hulptraject in de gemeente. Die gegevens (in combinatie met gegevens over de omvang van de vraag naar jeugdhulp, zoals beschreven in hoofdstuk 4) zijn nodig om inzicht te verkrijgen in de omvang van het budget dat nodig is om de gevraagde hulp te leveren.

#### 5-2-2 kosten per hulptraject beheersen

Om het risico van stijgende kosten van hulptrajecten te beheersen is het wenselijk bij inkoop of subsidieverstrekking voorafgaand schriftelijk afspraken over hulptrajecten vast te leggen voor de periode van het contract of de subsidie. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om afspraken over de duur van een traject en het aantal uren dat per traject wordt ingezet. Het louter begrenzen van het totale budget voor een instelling is voor het beheersen van de kosten geen toereikende afspraak. Immers, de gemeente zal een jeugdige die hulp nodig heeft een voorziening aan moeten bieden, ook als het budget van de betreffende instelling uitgeput is. De gemeente zal dan alsnog extra budget aan een instelling beschikbaar moeten stellen om de gevraagde hulp te leveren.

Zoals hierboven aangegeven kan de gemeente instellingen op twee manieren financieren, namelijk door middel van subsidie of door middel van inkoop. Een kwestie die in dezen bijzondere aandacht verdient is de vraag welke van de twee instrumenten het meeste waarborgen biedt uit oogpunt van kostenbeheersing. Op korte termijn is deze kwestie nog niet aan de orde aangezien, de samenwerkende



gemeenten in het RTA zijn overeengekomen om voor een periode van twee jaar vanaf 1 januari 2015 de bestaande wijze van financiering per aanbieder te handhaven. Dat wil zeggen, instellingen die gesubsidieerd werden blijven ook de komende twee jaar gefinancierd worden door subsidie. Met instellingen die via inkoop werden gecontracteerd worden ook voor de komende twee jaar contracten gesloten. Deze keuze is ingegeven door de gedachte de instellingen de tijd te geven om vorm te geven aan de nieuwe manier van werken in het jeugdstelsel. Voor de periode na 1 januari 2017 is het voor gemeenten mogelijk om een meer bewuste keuze te maken voor subsidie of inkoop en hierbij te bezien welke voor- en nadelen uit oogpunt van van financiële beheersing aan beide varianten zijn verbonden.

### **5-3 inzicht en beheersmaatregelen gemeente**

*De gemeente heeft inzicht in de omvang van de huidige kosten van jeugdzorg en van de kosten per zorgtraject. Het is nog niet duidelijk of de gemeente maatregelen neemt om de kosten per traject te beheersen. Daarmee kan de rekenkamer niet beoordelen of de gemeente adequate maatregelen neemt om dit risico te beheersen. Dit geldt zowel voor de jeugdhulp die regionaal wordt ingekocht als voor het lokale deel.*

#### **5-3-1 in kaart brengen omvang huidige kosten**

In de quick scan die is uitgevoerd voor de BAR-gemeenten (zie 4-3-1) is behalve de omvang van het zorggebruik in Barendrecht ook een raming opgenomen van de totale kosten van de huidige jeugdzorg voor de jeugdigen in Barendrecht. Die totale kosten bedragen volgens de quick scan € 9.041.525.<sup>40</sup> In het 'Verdiepend onderzoek naar duur, kosten en combinaties van zorg' van december 2013 is onder meer in kaart gebracht wat voor elke gemeente in de regio (dus ook voor Barendrecht) de gemiddelde kosten per traject zijn van de verschillende vormen van jeugdzorg. Daarmee heeft de gemeente de omvang van de huidige kosten per zorgtraject van de jeugdzorg aan jeugdigen in Barendrecht tijdig in kaart gebracht.

#### **5-3-2 beheersing kosten hulptrajecten in regionale en lokale inkoop**

##### **regionaal**

In hoofdstuk 4 is al aangegeven dat de gemeenten een deel van de jeugdhulp regionaal inkopen. Bij jeugdhulp zijn enkele zeer specifieke vormen van hulp die beter bovenregionaal kunnen worden georganiseerd. Dit vergt in die gevallen samenwerking tussen gemeenten en in enkele gevallen bovenregionale samenwerking. De gezamenlijke inkoop en uitvoering zorgt voor de instandhouding van dure, specialistische voorzieningen en capaciteitsvoorzieningen die gemeenten niet zelfstandig willen/kunnen financieren. Voor een deel van de jeugdhulptaken zoals de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bepaalde specialistische vormen van jeugdhulp en gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen is volgens het wetsvoorstel van de Jeugdwet regionale samenwerking verplicht. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt hierbij onder meer het financiële risico genoemd als argument om deze taken in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op te pakken.



In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de samenwerkende gemeenten in de regio Rijnmond op 31 oktober 2013 een Regionaal Transitiearrangement (RTA) hebben vastgesteld en dat in dat RTA is aangegeven dat de samenwerkende gemeenten de kortingen van het rijk zullen doorvoeren in de budgetten voor de aanbieders van jeugdhulp. Het RTA heeft echter geen juridische bindende status en geeft dus nog geen vorm aan de concrete inkoop van hulptrajecten. Bovendien gaat het om budgetafspraken en niet om afspraken die de kosten per hulptraject beheersen. Daarmee dringt de vraag zich op welke afspraken uiteindelijk in de subsidies of contracten zullen worden vastgelegd met de aanbieders. Voor het uitvoeren van de inkoop van het regionale deel van de jeugdhulp hebben de colleges van elk van de samenwerkende gemeenten dit voorjaar besloten een gemeenschappelijke regeling te sluiten. Dit is de Gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond.<sup>41</sup> Die regeling heeft als belangrijkste taak het contracteren of subsidiëren van aanbieders van jeugdhulp.<sup>42</sup> Het gaat daarbij om de inkoop van de regionale jeugdhulptaken. Op dit moment is nog niet duidelijk of, en zo ja op welke wijze, bij de inkoop de kosten per hulptraject worden beheerst. Het RTA vermeldt als actiepoint voor 2014 dat ‘de samenwerkende gemeenten aangeven welk budget per instelling ze in 2015 zullen gaan inzetten’.<sup>43</sup> Daarmee lijkt het te gaan om budgetafspraken. Niet duidelijk is of bij de inkoop ook afspraken worden vastgelegd over de beheersing van kosten per hulptraject. De gemeente Barendrecht heeft een vertegenwoordiger in de regionale werkgroep inkoop en kan hier invloed op uitoefenen.

#### lokaal

Uit de geraadpleegde documenten en de interviews is de rekenkamer duidelijk geworden dat de gemeente alle taken die niet regionaal worden ingekocht zal inkopen in BAR-verband of mogelijk in subregionaal verband. Uit het Meerjarenbeleidsplan Jeugdhulp van de gemeente Barendrecht kan worden opgemaakt dat de lokaal in te kopen taken onder meer zogenoemde ‘gezinsgeneralisten’ en ‘lokale individuele voorzieningen’ betreffen. Het is nog niet duidelijk welke hulpverlening de gemeente onder deze noemers precies in gaat kopen. Volgens het Regionaal Transitiearrangement moeten gemeenten voor het gedeelte dat zij lokaal inkopen een lokale inkoopstrategie uitwerken. In het Meerjarenbeleidsplan Jeugdhulp is aangegeven dat de gemeente aan de lokaal uit te voeren taken in BAR-verband vorm zal geven.<sup>44</sup> Uit ambtelijke informatie van de gemeente komt naar voren dat dit onder meer betekent dat de lokale taken in BAR-verband zullen worden ingekocht en dat de inkoopstrategie in 2014 nog moet worden opgesteld.<sup>45</sup> Op dit moment is dus nog niet duidelijk welke diensten de gemeente Barendrecht concreet in wil kopen voor de uitvoering van de lokale taken en op welke afspraken hierbij worden vastgelegd met aanbieders van jeugdhulp. Daarmee is nog niet duidelijk of en hoe de gemeente in afspraken met aanbieders maatregelen opneemt om de kosten per hulptraject te beheersen.

<sup>41</sup> De gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond

<sup>42</sup> Artikel 4a van de gemeenschappelijke regeling. Het gaat volgens dat artikel in ieder geval om aanbieders van jeugdhulp en uitvoerders van jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen in het kader van de Jeugdwet. De jeugdhulp omvat de uitvoering van gesloten jeugdhulp, crisishulp, pleegzorg, residentiële, intramurale zorg en/of specialistische zorg voor jeugdigen.

<sup>43</sup> ‘Regionaal Transitiearrangement’, samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 31 oktober 2013, pag. 41.

<sup>44</sup> Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp Gemeente Barendrecht 2015-2018, par 14.

<sup>45</sup> E-mail gemeente Barendrecht, 7 februari 2014.







## 6 schaalnadelen in uitvoering

### 6-1 beschrijving risico

*Uitvoering van jeugdhulp door de gemeente kan leiden tot schaalnadelen die leiden tot hoge uitvoeringskosten voor de gemeente.*

Een financieel risico voor gemeenten is dat van schaalnadelen bij de uitvoering. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft er in een notitie van september 2013 op gewezen dat decentrale uitvoering gepaard kan gaan met naar verhouding hoge uitvoeringskosten. Het CPB noemt als voorbeeld hierbij de hoge uitvoeringskosten van de huidige uitvoering van de Wmo door gemeenten.<sup>46</sup> Schaalnadelen kunnen volgens het CPB onder meer ontstaan door 'versnippering van kennis en inkoopmacht', doordat de inkoop van een beperkt aantal partijen naar een groot aantal gemeenten verschuift.

### 6-2 mogelijkheden voor beheersing

*De schaalnadelen van uitvoering van jeugdhulp door de gemeente kunnen worden beheerst door taken op te schalen naar regionale samenwerking. Voor taken die niet worden opgeschaald en dus lokaal worden uitgevoerd is een mogelijke beheersmaatregel de integratie van de uitvoering van deze taken met reeds bestaande preventieve jeugdtaken van de gemeente.*

#### 6-2-1 regionaal inkopen

In hoofdstuk 4 is al aangegeven dat de regionale inkoop en uitvoering van (een deel van de) de jeugdhulptaken zorgt voor de instandhouding van dure, specialistische voorzieningen die gemeenten niet zelfstandig willen/kunnen financieren. Door de inkoop op te schalen naar de regio wordt het schaalnadeel van de gemeente dus ondervangen.

#### 6-2-2 lokale uitvoering integreren met huidige gemeentelijke jeugdtaken

De gemeente Barendrecht zal een deel van de nieuwe jeugdhulptaken lokaal uitvoeren. Uit oogpunt van efficiëntie is winst te behalen door deze taken integraal te organiseren met taken die de gemeente ook in de huidige situatie al heeft op het gebied van jeugdpreventie (dit nog afgezien van de inhoudelijke redenen om in de hulpverlening aan jeugdigen integraal te werken. Deze blijven hier buiten beschouwing). De gemeente heeft in de huidige situatie als preventieve jeugdtaken onder meer jeugdgezondheidszorg, het Centrum voor jeugd en gezin en schoolmaatschappelijk werk.



### **6-3 beheersmaatregelen gemeente**

*Met het deelnemen aan de regionale inkoop voor een deel van de jeugdhulptaken neemt de gemeente een in opzet adequate beheersmaatregel om schaalnadelen te ondervangen. De gemeente integreert de jeugdhulptaken die niet regionaal worden opgeschaald met bestaande gemeentelijke jeugdtaken. Daarmee neemt de gemeente voor die taken in opzet een adequate beheersmaatregel. Voor het instellen van een diagnostisch team heeft de gemeente de schaal van BAR-samenwerking gekozen. Daarnaast heeft de gemeente onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheid van samenwerking in dezen met meer gemeenten. Of de schaal van de BAR-samenwerking groot genoeg is voor uitvoering van een diagnostisch team kan de rekenkamer in deze quick scan niet beoordelen.*

#### **6-3-1 regionale inkoop**

In hoofdstuk 4 is de stand van zaken met betrekking tot regionale inkoop beschreven. Met deelname aan deze regionale samenwerking beheerst de gemeente voor deze regionale taken het schaalnadeel. De schaal van de inkoop door de samenwerkende gemeenten neemt namelijk niet af ten opzichte van de 'oude' situatie waarin de Stadsregio Rotterdam de jeugdzorg inkoopt. Alle gemeenten die deel uitmaken van de Stadsregio Rotterdam nemen ook deel aan de regionale inkoop. Doordat ook de gemeente Goeree-Overflakkee deelneemt aan de regionale inkoop is de schaal ten opzichte van de oude situatie zelfs enigszins vergroot.

#### **6-3-2 integratie lokale jeugdtaken in wijkteams**

De gemeente Barendrecht heeft in mei 2013 aangegeven dat het CJG een belangrijke rol krijgt in uitvoering van lokale jeugdhulptaken.<sup>47</sup> In het Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp van december 2013 heeft de gemeente dit voornemen verder uitgewerkt. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 zal de gemeente wijkteams voor Jeugdhulp instellen met een kernteam bestaand uit een gezinscoach, een schoolmaatschappelijk werker en de CJG-coördinator. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente met de instelling van wijkteams de lokale jeugdtaken integreert met bestaande jeugdtaken als het CJG en het schoolmaatschappelijk werk en daarmee een adequate maatregel neemt om schaalnadelen in de uitvoering van de lokale jeugdhulptaken te beheersen.

Voor de ondersteuning van de toeleiding naar specialistische hulp (die toeleiding wordt ook een taak van het wijkteam, zie hoofdstuk 3) stelt de gemeente volgens het beleidskader een zogenoemd 'diagnostisch team' in, bestaande uit een jeugdarts en een psycholoog of orthopedagoog. Het plan vermeldt dat dit diagnostisch team in samenwerking met de gemeenten Ridderkerk en Albrandswaard (BAR) wordt vormgegeven. De rekenkamer acht het aannemelijk dat het uit oogpunt van efficiëntie inderdaad wenselijk is om dit diagnostisch team in samenwerking met andere gemeenten te organiseren. De gemeente had hier ook grotere regionale samenwerking kunnen zoeken met de gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond. Of de schaal van het BAR-samenwerking groot genoeg is voor een kostenefficiënte uitvoering van deze taak kan de rekenkamer in het kader van deze quick scan niet beoordelen. Het beleidsplan vermeldt dat de gemeente 'voor inzet van zeer specifieke kennis in het



diagnostisch team onderzoekt of samenwerking met andere gemeenten in de regio mogelijk is'. <sup>48</sup>



## 7 invoerings- en frictiekosten

### 7-1 beschrijving risico

*Een risico met betrekking tot invoeringskosten is dat de kosten van invoering van de decentralisatie voor de gemeente hoger uitvallen dan het door het rijk beschikbaar gestelde invoeringsbudget. Frictiekosten kunnen ontstaan bij aanbieders van jeugdhulp als gevolg van de bezuinigingen van het rijk op de jeugdhulp. Een risico met betrekking tot frictiekosten is dat aanbieders van jeugdhulp de gemeente verantwoordelijk stellen voor deze kosten.*

#### 7-1-1 invoeringskosten

In de voorbereiding van de decentralisatie maakt de gemeente kosten, zoals kosten voor het opzetten van wijkteams, het deelnemen aan regionale voorbereiding of voor het inrichten van een monitoring- en sturingssysteem. Om de transitie van de jeugdzorg te realiseren, ontvangen gemeenten van het rijk een invoeringsbudget. Voor de Nederlandse gemeenten is in totaal € 58 mln. beschikbaar. Het rijk heeft het invoeringsbudget in vier tranches is uitgekeerd. De gemeente Barendrecht heeft in 2012 € 32.023 ontvangen, in 2013 € 123.479.<sup>49</sup> In 2014 zal de gemeente opnieuw € 123.479 ontvangen.<sup>50</sup> Een risico is dat de kosten van de invoering voor de gemeente hoger uitvallen dan het door het rijk beschikbaar gestelde invoeringsbudget.

De gemeente Barendrecht weet nog niet of het invoeringsbudget van het rijk voor 2013 en 2014 voldoende is om de invoering van de decentralisatie jeugdzorg te bekostigen. De gemeente ziet hierbij zelf als risico met name de kosten van het opzetten van een sturings- en monitoringssysteem en mogelijke kosten voor ICT die daarmee samenhangen.<sup>51</sup>

#### 7-1-2 frictiekosten

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 gaat de decentralisatie jeugdzorg gepaard met bezuinigingen. Dit betekent in de praktijk onder meer dat instellingen voor jeugdhulp in de regio van de gemeenten minder budget zullen ontvangen dan zij voorheen van de Stadsregio of het rijk ontvingen. Voor de instellingen kan dit leiden tot frictiekosten, zoals kosten van wachtgeld voor overtollig personeel en kapitaalkosten van overcapaciteit in de huisvesting van instellingen.<sup>52</sup> Een risico voor de gemeente is dat aanbieders van jeugdhulp gemeenten verantwoordelijk stellen voor die frictiekosten. Achtergrond hiervan is dat de Algemene Wet bestuursrecht voorschrijft dat in situaties waarin drie jaar of langer subsidie is verstrekt er bij het stopzetten van de subsidie een 'redelijke termijn' moet zijn om de ontvanger van subsidie de kans te

<sup>49</sup> Decembercirculaire 2011, septembercirculaire 2012, en meicirculaire 2013.

<sup>50</sup> Aanvankelijk zou den gemeenten in 2014 een aanzienlijk lager invoeringsbudget ontvangen, namelijk € 24.075,-. In bestuurlijk overleg tussen rijk, VNG en IPO op 19 december 2013 is echter afgesproken dat gemeenten in 2014 hetzelfde invoeringsbudget ontvangen als in 2013, om gemeenten in staat te stellen zich adequaat voor te bereiden op het nieuwe jeugdstelsel.

<sup>51</sup> Interview gemeente Barendrecht, 7 november 2013.

<sup>52</sup> In dit rapport worden onder frictiekosten ook zogenaemde 'uitverdieneffecten' begrepen, zoals kosten van uitkeringen aan overtollig personeel.

geven om af te bouwen of andere subsidieverstrekkingen te vinden.<sup>53</sup> Het bestuur van de Stadsregio Rotterdam heeft de gemeenten in de regio per brief van 25 februari 2013 gewezen op dit risico. Inmiddels is uit informatie van de VNG duidelijk geworden dat de gemeenten niet aansprakelijk zijn voor de frictiekosten, maar om dit risico goed af te dekken wel een aantal duidelijke bepalingen moeten opnemen in de subsidiebeschikking of het inkoopcontract (zie verder 7-2-2).

## **7-2 mogelijkheden voor inzicht en beheersing**

*Inzicht in de invoeringskosten kan worden verkregen door deze kosten te begroten en te monitoren. Invoeringskosten kunnen worden beheerst door bij de invoering samen te werken met andere gemeenten. Het risico van frictiekosten kan worden beheerst door in subsidies aan instellingen vast te leggen dat het om een nieuwe subsidierelatie gaat en door de subsidie steeds voor een jaar toe te kennen en niet voor een meerjarige periode.*

### **7-2-1 inzicht en beheersing invoeringskosten**

Om inzicht te hebben in de uitvoeringskosten is het van belang deze kosten te begroten en te monitoren. Zo kan in de loop van het jaar periodiek worden gecontroleerd in hoeverre sprake is van budgetuitputting. Voor het beheersen van de invoeringskosten helpt het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere gemeenten in de voorbereiding. Dit kan bijvoorbeeld door de ambtelijke inzet van samenwerkende gemeenten in de voorbereiding te bundelen of gezamenlijk een monitorings- en sturingssysteem te ontwikkelen.

### **7-2-2 beheersing frictiekosten**

Volgens informatie van de VNG hoeft de gemeente frictiekosten niet te vergoeden aan instellingen, onder meer omdat de gemeente een nieuwe partner is voor de aanbieder en daarmee dus een nieuwe subsidie- of inkooprelatie aangaat.<sup>54</sup> Dit laat onverlet dat aanbieders hier mogelijk een ander standpunt over hebben en de gemeente tóch verantwoordelijk willen stellen voor de frictiekosten. De VNG adviseert de gemeenten om daarom in subsidiebeschikkingen expliciet vast te leggen dat het om een nieuwe subsidierelatie gaat. Verder adviseert de VNG om subsidie voor een beperkte periode van een jaar te verstrekken. Gaat de gemeente een subsidierelatie aan voor drie jaar of langer dan bestaat het risico dat aanbieders langdurige verplichtingen aangaan (zoals bij het aannemen van personeel of het huren van bedrijfsruimte) en het voor de gemeente juridisch lastiger is om de hoogte van de subsidie na een jaar te verlagen.

## **7-3 inzicht en beheersmaatregelen gemeente**

*In januari 2013 heeft de raad ingestemd met samenvoeging van de invoeringsbudgetten jeugdzorg van de BAR-gemeenten. Het college heeft toen aangekondigd de uitputting van het budget te gaan monitoren. De gemeente heeft de invoeringskosten begroot en daarmee in opzet een adequate maatregel genomen om de invoeringskosten te beheersen. Zowel voor de regionale als de lokale taken is nog niet duidelijk of de gemeente kiest voor eenjarige of meerjarige contracten en/of subsidies. Daarom kan de rekenkamer op dit moment niet vaststellen of de gemeente inzicht heeft in het risico van frictiekosten bij meerjarige afspraken en of de gemeente dit risico adequaat beheerst door geen meerjarige afspraken te maken.*

<sup>53</sup> Artikel 4.51 Awb en website VNG, 'frictiekosten voor gemeenten bij subsidiëren jeugdzorginstelling?', 14 januari 2014.

<sup>54</sup> Website VNG, 'frictiekosten voor gemeenten bij subsidiëren jeugdzorginstelling?', 14 januari 2014.



### 7-3-1 inzicht en beheersing invoeringskosten

De BAR-gemeenten hebben in januari 2013 besloten om de invoeringsbudgetten jeugdhulp van de drie gemeenten samen te voegen.<sup>55</sup> Hierdoor was het volgens de wethouder onder meer mogelijk dat de BAR-gemeenten gezamenlijk een projectleider decentralisatie Jeugdzorg hebben kunnen inhuren.<sup>56</sup> In het voorstel aan de raad voor de samenvoeging van de budgetten heeft het college aangegeven dat voor de invoering van de decentralisatie jeugdzorg een projectbegroting zal worden opgesteld, dat over de uitputting van het budget één keer per kwartaal zal worden gerapporteerd aan het BAR-portefeuillehoudersoverleg en dat via de reguliere planning en controlcyclus naar de raden zal worden gerapporteerd over de uitputting van de budgetten.<sup>57</sup> De gemeente Barendrecht heeft voor de invoeringskosten in 2014 een voorlopige begroting opgesteld ter hoogte van € 118.750,-.<sup>58</sup> De rekenkamer stelt vast dat deze begroting valt binnen het toegekende invoeringsbudget van het rijk van € 123.479 (zie 7-1-1). Daarmee heeft de gemeente in opzet een adequate inzicht- en beheersmaatregel genomen. De rekenkamer heeft in deze quick scan niet onderzocht of de gemeente de invoeringskosten adequaat heeft begroot en of de uitputting daarvan inderdaad gemonitord wordt.

### 7-3-2 inzicht en beheersing frictiekosten

#### regionaal

Het beperken van frictiekosten was één van de opdrachten voor de samenwerkende gemeenten bij het opstellen van het RTA. In het RTA van 31 oktober 2013 hebben de samenwerkende gemeenten expliciet het uitgangspunt vastgelegd dat zij in juridische zin niet aansprakelijk zijn voor de frictiekosten die optreden in het bestaande stelsel.<sup>59</sup> Wel hebben gemeenten in het RTA aangegeven te willen meedenken over het beperken van de frictiekosten van aanbieders voor jeugdhulp. Mede om die reden hebben de samenwerkende gemeenten ervoor gekozen het arrangement een looptijd te geven van twee jaar. Hierdoor hebben aanbieders meer tijd om frictiekosten zelf op te vangen. Dit laat onverlet dat het aan te raden is de definitieve subsidiebeschikkingen of contracten met aanbieders steeds voor een periode van een jaar vast te leggen. Aangezien de regionale inkoop nog niet is gerealiseerd, is op dit moment niet duidelijk of de samenwerkende gemeenten voor een eenjarige of meerjarige verplichting kiezen. Daarmee is nog niet duidelijk of de samenwerkende gemeenten inzicht hebben in het risico van frictiekosten bij meerjarige afspraken en of dit risico bij de regionale inkoop wordt beheerst door geen meerjarige afspraken vast te leggen.

#### lokaal

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat nog niet duidelijk is welke diensten de gemeente Barendrecht concreet in wil kopen voor de uitvoering van de lokale taken en welke afspraken hierbij worden vastgelegd met aanbieders. Daarmee is nog niet duidelijk of

<sup>55</sup> Raad van de gemeente Barendrecht, 29 januari 2013.

<sup>56</sup> Interview wethouder Gebben, 25 november 2013.

<sup>57</sup> 'Voorstel aan de raad over bundeling transitiearrangementen in het kader van de decentralisaties (371387)', gemeente Barendrecht, 29 januari 2013.

<sup>58</sup> E-mail gemeente Barendrecht van 18 februari 2014. In de e-mail is aangegeven dat deze begroting 'voorlopig' is. Het is dus mogelijk dat de begroting nog wordt bijgesteld.

<sup>59</sup> 'Regionaal Transitiearrangement Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond', 31 oktober 2013, pag. 31.



de gemeente Barendrecht voor een eenjarige of meerjarige verplichtingen zal kiezen. De rekenkamer kan daardoor nu niet vaststellen of de gemeente inzicht heeft in het risico van frictiekosten bij meerjarige afspraken en of dit risico bij de lokale inkoop wordt beheerst door geen meerjarige afspraken vast te leggen.

# ***bijlagen***





## **bijlage 1 procedure**

De opzet van de quick scan is op 22 oktober 2013 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De uitvoering van de quick scan is gestart in november 2013. Op verzoek van de gemeente Barendrecht heeft de rekenkamer in december 2013 besloten de planning van de uitvoering van de quick scan aan te passen, omdat op dat moment het Meerjarenbeleidsplan Jeugdhulp van de gemeente Barendrecht nog niet gereed was. Eind januari, na de vaststelling van het Meerjarenbeleidsplan Jeugdhulp door de raad op 28 januari 2014, is de quick scan hervat. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 20 februari 2014 voor ambtelijk wederhoor aan de strategisch beleidsadviseur jeugd van de gemeente Barendrecht en aan de ambtelijke programmacoördinatie samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond voorgelegd. Op diezelfde datum is de bestuurlijk nota met de voornaamste conclusies en aanbevelingen voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Het tegelijkertijd starten van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor wijkt af van de gebruikelijke procedure van de rekenkamer, waarin eerst een ambtelijk en daarna een bestuurlijk wederhoor plaats vindt. Deze afwijkende procedure is in overleg met de verantwoordelijk wethouder in dit geval gevolgd om het zittende college gelegenheid te geven nog voor de gemeenteraadverkiezingen te reageren op het conceptrapport van de rekenkamer. Op 17 maart ontving de rekenkamer de reactie van de ambtelijke programmacoördinatie samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond. De ambtelijke reactie is verwerkt in de nota van bevindingen. De rekenkamer ontving op 24 maart de bestuurlijke reactie van de gemeente Barendrecht. De gemeente Barendrecht heeft geen ambtelijke reactie gegeven op de nota van bevindingen, omdat naar het oordeel van de gemeente de bestuurlijke reactie in dezen volstond. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport.

## **bijlage 2 geraadpleegde bronnen**

### **gemeente Barendrecht**

- College van B en W, 'voorstel aan de raad over bundeling transitiemiddelen in het kader van de decentralisaties (371387)', 29 januari 2013
- College van B en W, brief aan het dagelijks bestuur van de Stadsregio Rotterdam inzake frictiekosten decentralisatie jeugdzorg, 3 mei 2013
- Gemeente Barendrecht, 'uitgangspuntennota Decentralisatie jeugdzorg BAR-gemeenten', 17 mei 2013
- Gemeente Barendrecht, 'Rondom het kind, Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp Barendrecht 2015-2018', 12 december 2013
- Gemeente Barendrecht, 'quick scan zorggebruik jeugd in de BAR-gemeenten- een eerste zicht op kwantitatieve gegevens Decentralisatie Jeugdzorg', juli 2013

### **samenwerkende gemeenten regio Rijnmond**

- GGD Rotterdam Rijnmond, 'Startfoto Regio Rotterdam-Rijnmond, Zorggebruik en zorgkosten voor de Jeugd in 2010 en 2011', april 2013
- Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Regio Rijnmond, 'Regionaal Transitiearrangement', 31 oktober 2013
- Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Regio Rijnmond, notitie 'vlaktax en gezamenlijke inkoop voor portefeuillehoudersoverleg samenwerkende gemeenten regio Rijnmond', 12 september 2013
- Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Regio Rijnmond, 'gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond', 12 december 2013

### **rijk**

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Gemeentefonds decembercirculaire 2011
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Gemeentefonds septembercirculaire 2012
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Gemeentefonds meicirculaire 2013
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'update jeugdbudgetten gemeenten', 5 december 2013
- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 'analyse jurisprudentie compensatieplicht Wmo bij gemeenten in het kader van de Wmo', bijlage bij brief aan de Tweede Kamer van 3 mei 2013
- Tweede Kamer, wetsvoorstel Jeugdwet, vergaderjaar 2012–2013, 33 684, nr. 2
- Tweede Kamer, wetsvoorstel Jeugdwet, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2012–2013, 33 684, nr. 3

### **overige schriftelijke bronnen**

- Cebeon en Sociaal en Cultureel Planbureau, 'bijstelling verdeling historische middelen jeugdzorg 2011', bijlage bij brief van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van aan de Tweede Kamer, 5 december 2013



- Centraal Planbureau, 'decentralisaties in het sociaal Domein', 4 september 2013
- Gemeente Rotterdam, 'Verdiepend onderzoek naar Jeugd GGZ, AWBZ-gefinancierde zorg, forensische psychiatrie en AMK', september 2013
- Gemeente Rotterdam, 'Verdiepend onderzoek naar risicofactoren voor zorggebruik', december 2013
- Gemeente Rotterdam, 'Verdiepend onderzoek naar duur, kosten en combinaties van zorg', december 2013
- Gemeente Rotterdam, 'Verdiepend onderzoek naar ontwikkeling zorggebruik, problematiek, stapeling van zorg en verwijzingen', januari 2014
- Rekenkamer Rotterdam, 'jaarverslag 2012 en onderzoeksplan 2013 rekenkamers Barendrecht, Lansingerland en Rotterdam', 28 maart 2013
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten 'De kortingen op de decentralisatie Jeugdzorg in 2015, september 2013
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'frictiekosten voor gemeenten bij subsidiëren jeugdzorginstelling?', 14 januari 2014
- VNG, rijk en IPO, verslag bestuurlijk overleg 19 december 2013

## **bijlage 3 lijst van afkortingen**

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BAR	Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk
B en W	burgemeester en wethouders
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
CPB	Centraal Planbureau
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IPO	Interprovinciaal overleg
RTA	Regionaal Transitiearrangement
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	Waardering Onroerende Zaken



### **de rekenkamer**

De gemeenteraad van Barendrecht heeft op 27 oktober 2003 de Rekenkamer Barendrecht ingesteld. Op 2 juni 2009 heeft de raad de heer drs. P. Hofstra RO CIA benoemd als directeur voor een periode van zes jaar.

### **doel**

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

### **positie**

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Barendrecht. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

### **onderzoek**

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

### **publicaties**

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



## Rekenkamer Barendrecht

Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

telefoon  
010 . 267 22 42

[info@rekenkamer.rotterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.rotterdam.nl)  
[www.rekenkamer.barendrecht.nl](http://www.rekenkamer.barendrecht.nl)



fotografie  
beeldbank ministerie VWS

basisontwerp  
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave  
Rekenkamer Barendrecht  
april 2014

ISBN/EAN  
978-90-77979-10-5