

Nota van bevindingen

Informatievoorziening over de ontwikkelingen in de jeugdzorg

Rekenkamer Rijswijk

B.L.K. (Bas) Verkooijen MSc

J.A. (Jules) Vullings MSc

Rekenkamer Rijswijk

Mevrouw I. Lansu
Lid Rekenkamer Rijswijk

rekenkamer@rijswijk.nl

Bogaardplein 15
2280 HH Rijswijk

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1.1 / Aanleiding	3
1.2 / Doelstelling en resultaat	3
1.3 / Centrale vraag en deelvragen	4
1.4 / Onderzoeksaanpak	4
1.5 / Leeswijzer	5
Bevindingen	6
2.1 / Context	6
2.2 / Informatievoorziening aan de raad	6
2.3 / Behandeling door de raad	10
2.4 / Positie van de raad	11
Bijlage 1: Onderzoeksuitvoering	13
Bijlage 2: Normenkader	14

1

Inleiding

1.1 / Aanleiding

Wil een raad kaderstellend en controlerend op kunnen treden bij een complex onderwerp als jeugdzorg, dan moet hij voldoende grip hebben op het onderwerp. Zorgvuldige informatievoorziening draagt bij aan de mate waarin de raad grip heeft. De kwaliteit van de informatievoorziening hangt af van meerdere aspecten: de juistheid, de tijdigheid, volledigheid en de toegankelijkheid van de informatie. Is de informatievoorziening op al deze punten op orde, dan draagt dat bij aan de rolinvulling van de raad. Bij een goede rolinvulling is de raad in staat tot oordeelsvorming en het nemen van afgewogen besluiten.

Veel gemeenteraden worstelen met het hebben van grip op het gebied van jeugdzorg. Niet alleen de inhoud en de financiën zijn complex, ook het speelveld van verbonden partijen en samenwerkingspartners in de uitvoering biedt de nodige uitdaging. Sinds de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 is de tendens waarneembaar dat de kosten van de jeugdhulp toenemen. Veel raadsleden vrezen voor oplopende budgettaire tekorten en wachtlijsten in de jeugdzorg, zo bleek uit een in 2017 uitgevoerde landelijke enquête door Citisens/Necker van Naem in opdracht van Binnenlands Bestuur. Ruim de helft van de raadsleden stelde destijds onvoldoende grip te hebben op de jeugdzorg.¹ Zeker als de inkoop van jeugdzorg gedaan wordt door een gemeenschappelijke regeling is het lastig om als raad te kunnen sturen. Je bent als gemeente immers één van de verschillende belanghebbende partijen. Hierdoor rijst de vraag welke informatie je als raad wel en niet nodig hebt om goed sturing te kunnen geven. En nog belangrijker, dat je als gemeenteraad deze informatie op de juiste momenten ontvangt om te kunnen handelen en invloed uit te oefenen. Met andere woorden, wat is er nodig om als gemeenteraad een helder handelingsperspectief te krijgen?

Voor de gezamenlijke rekenkamers van de H10-gemeenten² vormt dit de aanleiding voor een onderzoek naar de toename van de kosten in de jeugdhulp en de kwaliteit van de informatievoorziening hierover aan de raad. De gezamenlijke onderzoeksopzet bestaat uit drie delen, dit rapport betreft onderzoeksdeel III voor de gemeente Rijswijk. Dit deelonderzoek heeft betrekking op de informatievoorziening, zodat de gemeenteraad van Rijswijk zowel zijn sturende als controlerende verantwoordelijkheden waar kan maken.

1.2 / Doelstelling en resultaat

Het doel van dit onderzoek is om de informatievoorziening over het thema jeugdzorg aan de Rijswijkse gemeenteraad in kaart te brengen. Met het onderzoek wordt:

- / inzicht geboden in de huidige informatievoorziening over de inrichting en uitvoering van de jeugdzorg (in termen van juistheid, tijdigheid, volledigheid en toegankelijkheid);

¹ De enquête is in 2017 ingevuld door 937 raadsleden. De enquête is uitgevoerd in opdracht van Binnenlands Bestuur en de NOS (<https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/raadsleden-missen-greep-op-jeugdzorg.9571112.lynkx>).

² Bestaande uit de gemeenten Den Haag, Zoetermeer, Westland, Delft, Rijswijk, Midden-Delfland, Wassenaar, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp en Voorschoten.

- / inzicht geboden in de wijze waarop de gemeenteraad invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheden op basis van de informatievoorziening (sturen en controleren).

1.3 / Centrale vraag en deelvragen

Aan de hand van de aanleiding en doelstelling van dit onderzoek, is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Hoe is de informatievoorziening aan de gemeenteraad van Rijswijk over de ontwikkelingen in de jeugdzorg momenteel ingericht en welke verbeterpunten zijn er mogelijk ten aanzien van de sturende en controlerende rol van de raad?

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord door de onderstaande deelvragen:

1. Hoe is de gemeenteraad van Rijswijk tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2020 geïnformeerd over de ontwikkelingen in de uitvoering van de jeugdzorg in deze gemeente?
 - a. is hierbij sprake geweest van een vaste systematiek?
 - b. is deze systematiek in de praktijk uitgevoerd?
 - c. is deze systematiek in de loop der jaren aangepast?
 - d. welke documenten zijn er, op jaarbasis, aan de gemeenteraad verstrekt?
2. Op welke wijze zijn de aan de gemeenteraad verstrekte documenten door de raad behandeld?
3. In welke mate is de gemeenteraad in geweest om zijn kaderstellende, sturende en controlerende verantwoordelijkheden waar te maken in termen van juistheid, tijdigheid, volledigheid en toegankelijkheid?
4. In welke mate heeft de gemeenteraad van Rijswijk zelf actief invulling gegeven aan zijn sturende en controlerende verantwoordelijkheden?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de ontwikkelingen in de jeugdzorg te versterken?
6. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de sturende en controlerende verantwoordelijkheden van de gemeenteraad met betrekking tot de jeugdzorg te versterken?

1.4 / Onderzoeksaanpak

Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de kosten in de jeugdzorg is gekeken naar verschillende documenten, die inzicht geven in de kosten voor de jeugdzorg en/of getalsmatig inzicht geven in de jeugdzorg waarvan gebruik wordt gemaakt. Dit betreffen P&C-documenten, voortgangs- en raadsrapportages, memo's, beleidsnota's, raadsinformatiebrieven (RIB's), waarmee het college van B&W de Rijswijkse gemeenteraad geïnformeerd heeft. Deze documenten zijn uit het raadsinformatiesysteem (iBabs) gehaald en er is een aanvullende informatie-uitvraag gedaan bij de ambtelijke organisatie. In totaal heeft dit over de periode 2015 tot 2020 een totaal van 38 documenten opgeleverd. De onderstaande tabel laat een onderverdeling zien van de documenten, uitgesplitst naar type en jaartal.

Aantal geanalyseerde documenten per jaar

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
P&C-documenten	4	4	3	4	4	1	20
Voortgangs-/raadsrapportages	1	1	2	1	3	0	8
Memo's/beleidsnota's/RIB's/overige	3	1	1	2	2	1	10
Totaal	8	6	6	7	9	2	38

Uit deze 38 documenten vallen bepaalde patronen te herkennen die een bepaalde trend schetsen, die in paragraaf 2.2 nader zullen worden toegelicht. De documenten laten een duidelijk beeld zien over de informatievoorziening. Het analyseren van nog meer documenten zal dan ook geen nieuwe inzichten opleveren.

Voor de kwalitatieve beoordeling van de informatievoorziening heeft de werkgroep van het overkoepelende H10-onderzoek een gezamenlijk normenkader opgesteld. Doordat de normen in alle tien gemeenten hetzelfde zijn, is het mogelijk hier op een later moment overkoepelende uitspraken over te doen.

Er zijn vier normen gedefinieerd:

1. De rapportages aan de gemeenteraad bevatten minimaal informatie over de ontwikkeling vanaf 2015 van:
 - a. het aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt; en
 - b. de kosten van jeugdzorg.³
2. Aan de gepresenteerde informatie wordt helder/goed duiding gegeven.
3. De gemeenteraad ontvangt minimaal één maal per jaar informatie die grotendeels of volledig voldoen aan norm 1 en norm 2.
4. De rapportages zijn onderling consistent en eenduidig voor wat betreft de gepresenteerde informatie. Eventuele veranderingen van onderliggende definities worden duidelijk benoemd.

De informatie aan de gemeenteraad wordt beoordeeld op basis van dit normenkader aan de hand van een stoplichtmodel:

Voldoet volledig aan de norm.	Groen
Voldoet grotendeels aan de norm.	Geel
Voldoet in beperkte mate aan de norm.	Oranje
Voldoet niet aan de norm.	Rood

Per rapportage wordt er een beoordeling gegeven op norm 1 en 2. Aanvullend wordt er per jaar één samenvattende beoordeling gegeven van de rapportages van het betreffende jaar op norm 1 en 2. Over de gehele periode (2015-2019) wordt een beoordeling gegeven op norm 3 en 4.

1.5 / Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen uiteengezet. Deze bestaan uit een paragraaf 'context', 'informatievoorziening aan de raad', 'behandeling door de raad' en 'positie van de raad'. Tenslotte zijn er twee bijlagen opgenomen, met daarin de bronnen en het normenkader.

³ Norm 1a en norm 1b zijn in het normenkader uitgesplitst naar: i) Soort verwijzer (gemeente, huisarts, jeugdarts, gecertificeerde instellingen, medisch specialist, rechter/justitie, geen verwijzer en verwijzer onbekend); ii) Soort specialistische zorg (crisisinterventieteam (CIT), Gecertificeerde instellingen (GI), Ambulant, Residentieel, Topspecialistisch); iii) Soort hulpvorm (jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, Jeugd-LVB, Jeugd Gedwongen kader, Wijkteam); en iv) Persoonsgebonden budget (PGB).

2

Bevindingen

2.1 / Context

Om de informatievoorziening over de jeugdzorg in de gemeente Rijswijk te kunnen duiden is het van belang om de context waarbinnen dit plaatsvindt inzichtelijk te maken. In deze paragraaf wordt daarom kort ingegaan op de ontwikkeling van het aantal inwoners van de gemeente Rijswijk, jongeren binnen de gemeente, alsmede het aantal jongeren met jeugdhulp. Hierbij hebben de onderzoekers zich gebaseerd op cijfers van het CBS en waarstaatjegemeente.nl.

Zichtbaar is dat gelijk aan de trend van een toenemend aantal inwoners in de gemeente Rijswijk ook het percentage jongeren toenam van 18,8% in 2015 naar 20,8% in 2019. Dit terwijl landelijk gezien het aantal jongeren licht daalde van 22,7% in 2015 naar 20,8% in 2019. Tegelijkertijd is zichtbaar dat het percentage jongeren tot 18 jaar met jeugdhulp in Rijswijk harder is gestegen dan dat landelijk het geval is. In 2019 hebben 1.330 jongeren tot 18 jaar jeugdhulp ontvangen. Dat is 10,6% van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar in Rijswijk.

Gemeente Rijswijk	Aantal inwoners	Percentage bevolking 19 jaar en jonger (tussen haakjes: landelijk)	Percentage jongeren tot 18 jaar met jeugdhulp (tussen haakjes: landelijk)
2015	48.216	18,8% (22,7%)	8,5% (8,5%)
2016	49.328	19,1% (22,5%)	9,5% (9,1%)
2017	51.027	19,6% (22,3%)	9,7% (9,4%)
2018	52.208	20,1% (22,2%)	10,2% (9,7%)
2019	53.467	20,8% (21,9%)	10,6% (10,0%)

2.2 / Informatievoorziening aan de raad

De raad wordt middels verschillende documenten geïnformeerd over de ontwikkelingen in de uitvoering van de jeugdzorg. Naast incidentele informatiestukken, vormen de P&C-documenten en de raadsrapportage Sociaal Domein de belangrijkste stroom aan informatie omtrent (de kosten van) jeugdzorg.

P&C-documenten

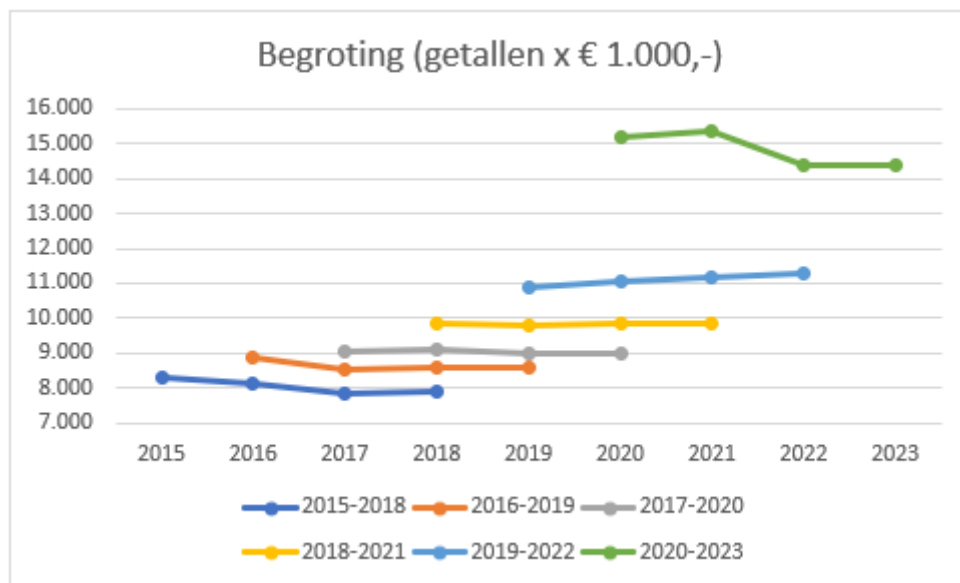
In de meerjarenbegrotingen, jaarstukken en halfjaarrapportages bericht de gemeente Rijswijk consequent over de uitgaven in het sociaal domein. De P&C-stukken bieden een helder zicht in de kosten en de gemeente zoekt ook naar verklaringen voor over- en onderschrijdingen. De onderzoekers hebben de P&C-documenten in de periode 2015 – 2020 bestudeerd. Ten aanzien van het onderwerp 'jeugd' zijn de volgende kostenposten in de P&C-rapportages relevant:

- / 6700 Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd;

- / 6710 Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd;
- / 6720 PGB Wmo en Jeugd⁴;
- / 6820 Individuele voorzieningen natura Jeugd;
- / 6830 Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd.

Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen kosten op voorzieningenniveau (producten die de gemeente aan inwoners levert (6720, 6820 en 6830)) en kosten op algemeen niveau (kosten die gepaard gaan met de organisatie rondom jeugdzorg en preventie (6700 en 6710)). Daarnaast is in de hierboven beschreven kostenposten 6700, 6710 en 6720 geen onderscheid gemaakt tussen Wmo en Jeugd.

Om toch een indruk te krijgen in de geraamde kosten, hebben de onderzoekers de meerjarenbegrotingen vanaf 2015 bestudeerd en daarbij op voorzieningenniveau, dus de producten die de gemeente aan de groep jeugd levert, de kosten in kaart gebracht. Dit zijn de kostenposten 6820 Individuele voorzieningen natura Jeugd en 6830 Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in de onderzoeksdelen I en II de toename van de kosten centraal staat. In dit rapport zijn niet zozeer de bedragen relevant, maar vooral hoe hierover aan de raad gerapporteerd is. Voor een meer complete duiding bij de cijfers wordt u verwezen naar de rapportage over onderzoeksdelen I en II.

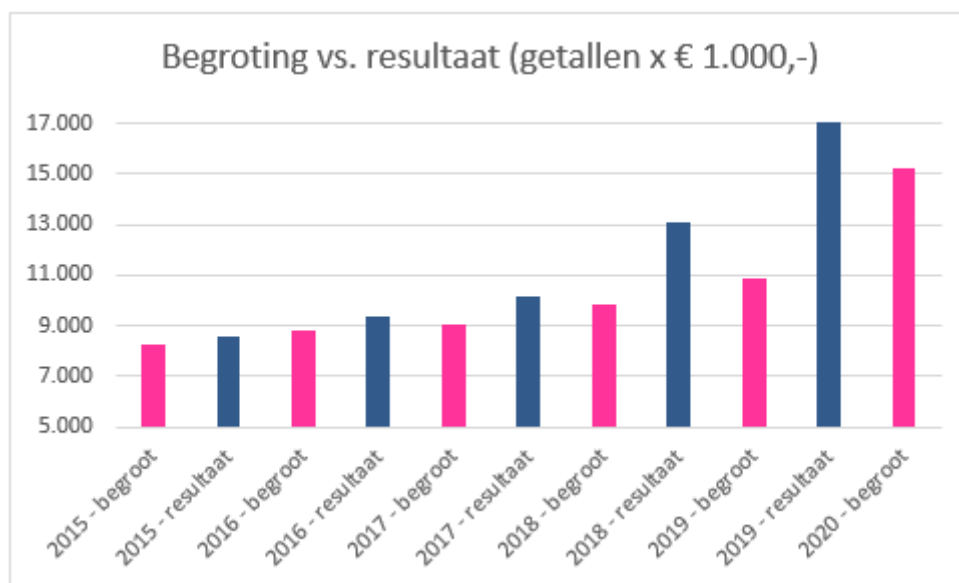


Voor wat betreft de meerjarenbegrotingen is zichtbaar dat de geraamde kosten vrij stabiel zijn. Op de meerjarenbegrotingen van 2020-2023 na laten de andere ramingen geen grote verschuivingen van kosten zien. De geraamde kosten van 2020-2023 liggen zo'n €4 miljoen hoger dan de voorgaande jaren als gevolg van wijzigingen in de begrote kosten voor individuele voorzieningen natura Jeugd. In de toelichting van de programmabegroting staat hierover het volgende opgetekend: "Met de in deze meerjarenbegroting opgenomen ramingen is aansluiting gemaakt met de meest recente budgetindicaties op basis van de circulaires van het Rijk middels een budgettair neutrale begrotingswijziging. Het betreft wijzigingen die betrekking hebben op zowel de integratie uitkering Wmo als de integratie uitkering Sociaal Domein".⁵

⁴ Deze kostenpost is enkel in de begroting van 2015 opgenomen. De kostenpost PGB Jeugd is in de daaropvolgende P&C-documenten ondergebracht bij 6820 Individuele voorzieningen natura Jeugd.

⁵ Programmabegroting – 2020-2023, p. 147.

Als de begrote bedragen worden afgezet tegen de daadwerkelijke resultaten van de twee programma's levert dat het volgende beeld op in de gemeente Rijswijk:



Er zijn enkele zaken die hierin opvallen. Ten eerste vallen in alle jaren de resultaten hoger uit dan het oorspronkelijk begrote bedrag voor dat jaar. Waar er in 2016 een kostenoverschrijding was van € 498.000,- en in 2017 een kostenoverschrijding van € 1.092.000,-, was dit in 2018 € 3.281.000,- en in 2020 zelfs € 6.212.000,-. De kostenpost 6820 Individuele voorzieningen natura Jeugd blijkt moeilijk te begroten. Hierin zijn dan ook de meeste overschrijdingen waar te nemen.

Over de kostenstijging in 2018 is de raad in oktober van dat jaar op de hoogte gesteld middels een raadsinformatiebrief: *“Als gevolg van nadelige effecten in de aanbesteding van de raamovereenkomsten 2018, gestegen inzet van uren per jeugdige en een toename van het aantal jeugdigen wordt er een nadeel van € 1.306.870 verwacht”*.⁶ Deze passage is tevens opgenomen in de tweede halfjaarrapportage van de gemeente.⁷

Over de kostenstijging in 2019 staat het volgende in de jaarstukken van dat jaar: *“Door kosten die zich in het tweede halfjaar hebben geopenbaard, is een nadeel ontstaan van € 2.150.000,-, waarvan € 1.731.000,- incidenteel. Uit onderzoek is gebleken dat er voor een bedrag van € 900.000,- aan niet meer te innen kosten zijn over de jaren 2015 tot en met 2017. Deze nakomende last over voorgaande jaren moeten we in 2019 opvangen, zodat we weer een reële balanspositie hebben”*.⁸ Ook in dit geval is de raad in de tweede halfjaarrapportage op de hoogte gesteld van de kosten.⁹

Raadsrapportages Sociaal Domein

Waar de P&C-documenten inzicht bieden in de kosten die gepaard gaan met jeugdzorg en er gezocht wordt naar verklaringen voor de stijgende kosten, bieden de documenten geen inzicht in het aantal unieke cliënten, uitgesplitst naar verwijzer en soort hulpvorm, alsmede de kosten, uitgesplitst naar verwijzer en soort hulpvorm (zie norm 1a en 1b). De koppeling tussen financiën en inhoud ontbreekt volgens de onderzoekers. De jaarlijkse raadsrapportages Sociaal Domein bieden meer inzicht in de inhoud, omdat daarin gerapporteerd wordt over onder andere het aantal Rijswijkse jongeren met bijvoorbeeld jeugdbescherming en jeugdreclassering. De kosten per hulpvorm zijn echter niet gespecificeerd weergegeven, maar zijn ambtelijk wel bekend en voor een deel ook op openbare dashboards, zoals waarstaatjegemeente.nl, te vinden.

⁶ Raadsinformatiebrief Kostenoverschrijding Jeugdhulp – 10 oktober 2018.

⁷ Tweede halfjaarrapportage 2018, p. 16.

⁸ Jaarstukken – 2019, p. 57.

⁹ Tweede halfjaarrapportage 2019, p. 14.

Ambtelijke gesprekspartners merken op dat de raadsrapportage een coproductie is tussen de raad, vertegenwoordigd door de Werkgroep Sociaal Domein, en de ambtelijke organisatie. Het is volgens hen dan ook van belang om af te stemmen op welk niveau de raad geïnformeerd wil worden om goed in stelling te worden gebracht. Wil de raad bijvoorbeeld een benchmark met omliggende gemeenten of trends over jaren toegevoegd hebben aan de raadsrapportage Sociaal Domein? Mochten deze wensen in de raad bestaan om dit in de toekomst aan de raadsrapportage toe te voegen, dan is dat volgens de gesprekspartners mogelijk. De Werkgroep Sociaal Domein is het aangewezen gremium om deze wensen in te bespreken. Een beschrijving van dit gremium is te vinden in de volgende paragraaf.

Uit het gesprek met de Werkgroep Sociaal Domein concluderen de onderzoekers dat de behoefte voor een andere invulling van de raadsrapportage Sociaal Domein bestaat. De gesprekspartners haalden de memo 'Bestuurlijke monitor jeugd' aan van de gemeente Zoetermeer. In dit document wordt de koppeling tussen financiën en inhoud gemaakt en wordt de raad aan de hand van terugkerende indicatoren meegenomen in de ontwikkelingen in de Zoetermeerse jeugdzorg.¹⁰ Volgens de onderzoekers is dit document een poging om inhoud en financiën samen te brengen. Deze koppeling biedt de gemeenteraad van Zoetermeer de kans om op basis van onderbouwde trends, ontwikkelingen én financiën te sturen in plaats van sec op financiën.

Overige stukken

Naast de P&C-stukken en raadsrapportages Sociaal Domein ontvangt de raad incidentele stukken. Een deel van deze stukken valt buiten de scope van het onderzoek en zijn derhalve niet meegenomen in de documentanalyse. Wel blijkt uit deze documenten dat de Rijswijkse raad op een breed spectrum aan thema's geïnformeerd wordt over jeugdzorg. Zo hebben de onderzoekers documenten ingezien die betrekking hebben op bijvoorbeeld beleid, maar de raad ontvangt ook documenten over inkoop, uitvoering en meer procedurele stukken.

Incidentele stukken die geanalyseerd zijn hebben bijvoorbeeld betrekking op de kostenstijging en -overschrijding van de jeugdhulp in 2018. In oktober van dat jaar wordt de raad middels een RIB op de hoogte gesteld van 1) de verwachte omvang van de kostenstijging, 2) de reeds uitgevoerde en nog lopende analyses en 3) de voorgenomen maatregelen voor bijsturing.¹¹ In het document wordt nadrukkelijk de link gelegd met het feit dat de verwachte tekorten reeds gedeeld zijn in het Forum Samenleving en in de tweede halfjaarsrapportage wordt meegenomen. Na het opstellen van de tweede halfjaarsrapportage van 2018 is de kostenoverschrijding verder toegenomen. In april 2019 wordt de raad middels een RIB meegenomen in de verdere omvang van de kosten, maar worden ook oorzaken van de overschrijdingen toegelicht, alsmede de voorgestelde en getroffen maatregelen.¹²

Beoordeling normen

Door middel van de normentabel (zie bijlage 2) hebben de onderzoekers getracht tot een beoordeling van de stukken te komen. De onderzoekers constateren dat door middel van de P&C-stukken het mogelijk is om meerjarige ontwikkelingen in de kosten te ontdekken. In de stukken worden kostenontwikkelingen geduid en verklaringen gezocht voor bijvoorbeeld overschrijdingen. Het mist echter aan inzicht hoe deze kostenstijgingen tot stand komen. Dát de kosten stijgen is bekend, ook bij de raad, maar waardoor de kosten stijgen is niet altijd even duidelijk en inzichtelijk. Indicatoren als het aantal jeugdigen met jeugdzorg, uitgesplitst naar verwijzer en soort hulpvorm biedt inzicht om te kunnen duiden wat de oorzaken zijn van kostenstijgingen.

De raadsrapportages Sociaal Domein bieden een poging daartoe. Er wordt melding gemaakt van het aantal jongeren met jeugdzorg, al mist een uitsplitsing naar bijvoorbeeld het soort specialistische zorg dat jongeren ontvangen en de ontwikkeling over een langere periode. Deze uitsplitsingen vonden de onderzoekers bijvoorbeeld wel in het document 'Ontwikkelprogramma Zorg en Welzijn 2016-2020'.¹³ In een tabel is weergegeven hoe vaak bepaalde individuele voorzieningen zijn ingezet, al mist een duiding van deze cijfers.

Een duidelijke koppeling tussen enerzijds de financiën en de (kwalitatieve duiding van de) trends in de jeugdzorg ontbreekt dus. Dit leidt ertoe dat raadsleden hoofdzakelijk informatie krijgen over kostenoverschrijdingen.

Doordat financiële informatie door middel van de reguliere P&C-cyclus aan de gemeenteraad wordt aangeboden, zijn de rapportages onderling vrij consistent en eenduidig. Dit bevordert het verkrijgen van een goed overzicht en maakt het

¹⁰ <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Zoetermeer&id=b67b2c29-6849-43ae-a654-ebb65c13f8c5>.

¹¹ RIB: Kostenstijging Jeugdhulp 2018 – 9 oktober 2018.

¹² RIB: Kostenontwikkeling Jeugdhulp 2018 – 29 april 2019.

¹³ Ontwikkelprogramma Zorg en Welzijn 2016-2020, p. 15.

eenvoudiger om vergelijkingen te maken met andere jaren. Door de jaren heen is de wijze van rapporteren niet of nauwelijks veranderd. De informatievoorziening via de P&C-cyclus biedt op deze wijze inzicht in de kostenontwikkeling. Het verhaal achter deze kosten is volgens de onderzoekers, en ook volgens de geïnterviewden, juist ook een belangrijk onderdeel van het gesprek. De informatie van de kostenontwikkeling is van belang zodat de raad zijn controlerende rol goed kan uitvoeren, maar ook om duurzame kaders voor de toekomst vast te stellen. Om dit te kunnen doen, is het zaak dat de raad inzicht heeft in de omvang van de verschillende vormen van jeugdzorg in de gemeente en ontwikkelingen daarbinnen.

2.3 / Behandeling door de raad

Naast de maandelijkse gemeenteraadsvergadering, bespreekt de Rijswijkse raad het onderwerp jeugdzorg in drie verschillende gremia: de Werkgroep Sociaal Domein, het Forum Samenleving en de regionale raadsbijeenkomsten in H10-verband.

Raadswerkgroep Sociaal Domein

In het kader van de decentralisaties in het sociaal domein is er sinds 2015 een Raadswerkgroep Sociaal Domein die zes á acht keer per jaar bij elkaar komt. Aanleiding voor de oprichting van de werkgroep was dat er weinig kennis binnen de raad was over de onderwerpen in het sociaal domein en men zocht een vorm om deze kennis zo snel mogelijk te delen. De werkgroep is informeel en apolitiek van aard en alle raadsfracties zijn vertegenwoordigd in de werkgroep. Regelmatig worden er externen uitgenodigd, zoals het jeugd- of wijkteam, maar er zijn ook regelmatig ambtenaren of een wethouder aanwezig. Er is dan ook veel ruimte om technische vragen te stellen. Ook zijn er thema-avonden en er worden werkbezoeken voor en door de werkgroep georganiseerd. Daarnaast worden de zienswijzen op de begroting van het H10 Inkoopbureau informeel voorbesproken, waarna het formeel wordt behandeld in het Forum Samenleving en de raadsvergadering.

Forum Samenleving

In het Forum Samenleving, dat vergelijkbaar is met een raadscommissie, vindt oordeelsvorming plaats, onder andere over het onderwerp jeugdzorg. Omdat technische vragen meestal al worden afgevangen in de Werkgroep Sociaal Domein vindt in het forum meer debat plaats. Bespreken van de stukken in het forum leidt er echter niet automatisch toe dat stukken in de raad hamerstukken zijn; ook in de raad vindt er debat plaats over het onderwerp. Tegelijkertijd werken de raadsleden voor wat betreft het sociaal domein meer samen dan op andere dossiers. Het sociaal domein is volgens geïnterviewden dan ook minder politiek dan bijvoorbeeld het ruimtelijke domein.

Platform H-10 Jeugd

In H10-verband worden er regionale raadsbijeenkomsten georganiseerd, door middel van het Platform H-10 Jeugd.¹⁴ Deze nauwe(re) samenwerking tussen de gemeenteraden is in 2019 in gang gezet, omdat er volgens geïnterviewden een gebrekkige informatievoorziening richting kleine gemeenteraden werd ervaren. De samenkomsten worden zowel ambtelijk als door raadsleden geïnitieerd. Het platform wil de gemeenteraden informatie aanreiken vanuit de regio (faciliteren), maar de raadsleden hebben ook een eigen (onderlinge) verantwoordelijkheid ten aanzien van informatievergaring. Vanuit Rijswijk wordt er een afvaardiging van raadsleden uit de Raadswerkgroep Sociaal Domein naar de bijeenkomsten gestuurd. Zij verzorgen vervolgens een terugkoppeling in de werkgroep of het Forum Samenleving.

Naast de bijeenkomsten, die zo'n twee á drie keer per jaar plaatsvinden, is er een WhatsAppgroep opgericht. Momenteel zijn 67 raadsleden hierbij aangesloten en worden er onder andere informatie, zienswijzen, moties, amendementen, technische vragen en signalen uitgewisseld. Ook de commissiegriffiers zijn in de WhatsAppgroep vertegenwoordigd. Door het platform wordt zichtbaar welke informatie andere gemeenteraden ontvangen en daardoor kan de timing van informatie verbeteren. Hierdoor kan er sneller tussen gemeenteraden geschakeld worden, aldus gesprekspartners.

¹⁴ <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadsleden-regio-den-haag-slaan-handen-ineen-op-jeugdzorg>.

2.4 / Positie van de raad

ROB-rapport

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft in 2020, vijf jaar na de drie decentralisaties, onderzoek gedaan naar het functioneren van de lokale democratie rondom de drie decentralisaties, waarbinnen jeugdzorg valt. Onderzocht werd in hoeverre gemeenteraden het democratisch proces vormgeven dat leidt tot plan- en besluitvorming over de gemeentelijke taken in het sociaal domein, of gemeenteraden sturingsruimte hebben op dit terrein en in hoeverre deze ruimte door de raden benut wordt.¹⁵ De onderzoekers achten het ROB-rapport een goed instrument voor de raad om zijn eigen sturingsruimte eens kritisch te bezien en te beoordelen.

De ROB concludeerde kortgezegd dat zorgthema's in de gemeenteraden weinig politiek karakter hebben. Ieder raadslid wil immers zo goed mogelijke zorg en ondersteuning bieden aan iedere inwoner en politieke keuzes kunnen onlosmakelijk leiden tot keuzes die kwetsbare inwoners raken. Bovendien zijn de uitkomsten van keuzes in het sociaal domein vaak moeilijk te voorspellen en worden kader- en beleidsnota's veelal als hamerstuk aan raadsleden voorgelegd. Tenslotte hebben regionale samenwerkingsverbanden en het Rijk belangrijke rollen in het sociaal domein en dit beperkt de sturingsruimte van raadsleden en hun gevoel van eigenaarschap over beleid in het sociaal domein.

Ondanks een beperkte sturingsruimte is de ROB van mening dat raadsleden de sturingsruimte die ze wel hebben, beter kunnen benutten. Gemeenteraden hebben nog te vaak een volgende rol en de sturing beperkt zich tot het repareren via moties of (beperkt ingrijpende) amendementen. Raden zouden zich dan ook meer eigenaar kunnen tonen van het proces van beleidsontwikkeling. Voor de raden is een belangrijke taak weggelegd in het vaststellen van de maatschappelijke waarden die de gemeente wil nastreven en het op basis daarvan formuleren van de doelen van beleid en de indicatoren voor evaluatie en controle.

Het ROB-rapport stelt dat uiteindelijk elk raadslid, ongeacht politieke kleur, hetzelfde doel voor ogen heeft; een goede en passende zorg voor alle inwoners. Ook dit werd in de gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek nadrukkelijk naar voren gebracht. Echter neemt dit niet weg dat er wel degelijk enkele politieke keuzes gemaakt kunnen worden binnen het sociaal domein en de jeugdzorg. Hierbij is het volgens de onderzoekers van belang dat de raad inzicht heeft in de aantallen per verwijzer en soort hulpvorm. Dergelijke cijfers en trends over de omvang en bijbehorende kosten binnen de jeugdzorg kunnen aantonen dat er tussen gemeenten verschil in problematiek bestaat. Dit kan leiden tot het maken van andere keuzes en prioriteiten door gemeenten. De wijze waarop dit wordt ingestoken, kan in een raad onderwerp van gesprek zijn of worden opgenomen in de kaders. Wil de raad inzetten op preventie of juist op handhaving? Of dient de gemeente het voortouw te nemen met het bevorderen van de samenwerking tussen betrokken instanties in de jeugdzorg? De ROB stelt dan ook in zijn rapport dat gemeentelijke kadernota's bij uitstek de instrumenten zijn waarmee een gemeenteraad de lijnen uit kan zetten waarlangs het college het beleid kan uitwerken en bepalen welke activiteiten het gaat uitvoeren.¹⁶

Aanbevelingen ROB ten aanzien van de kadernota (sociaal domein)

- / Spreek als raadsleden onderling over wat volgens u goede kaders zijn en de eisen die u stelt aan een goede kadernota. Stel uzelf op als opdrachtgever van het college en maak met het college een duidelijke taakafbakening.
- / Focus in kaderstelling op de maatschappelijke waarden die u belangrijk vindt voor de toekomst van uw gemeente en vertaal deze waarden in maatschappelijke effecten die u met het sociaal beleid wilt bereiken.
- / Leg in de kadernota vast op welke factoren u wilt sturen en stel de indicatoren vast waarmee u gaat bepalen of het college geslaagd is in zijn missie. Gezien de moeilijkheid van resultaatmeting in het sociaal domein lijkt een keuze voor maatschappelijke effecten in combinatie met procesdoelen voor de hand te liggen. Koppel hieraan een duidelijk omschreven informatievraag naar het college.
- / Gebruik uw kadernota als meetlat waarlangs u beleidsnota's, conceptverordeningen en rapportages van het college legt. Vraag uzelf steeds af of deze nog in lijn zijn met de visie en maatschappelijke doelen die u als raad bij de kaderstelling heeft vastgelegd.

¹⁵ ROB advies – Decentrale taak is politieke zaak, naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein.

¹⁶ ROB advies – Decentrale taak is politieke zaak, naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein.

Sturingsinformatie

Het hebben van informatie kan leiden tot het gevoel van het hebben van grip, maar betekent niet automatisch dat de raad ook grip heeft. In de jeugdzorg heeft de gemeente immers een wettelijke zorgplicht. Gemeenten kunnen definiëren wat de reikwijdte is (wanneer helpen/ondersteunen en wanneer niet?), maar dat is ook ten dele een politieke keuze, die de raad moet maken. Het is en blijft volgens ambtelijke gesprekspartners een uitdaging voor de toekomst om te kijken welke informatie aan de raad aan te leveren, hoe specifiek daarin te zijn en hoe het toegankelijk te maken en te houden.

Wel kunnen er volgens de onderzoekers (hernieuwde) afspraken gemaakt worden welke informatie de raad wil hebben. De organisatie heeft het beste zicht op de ontwikkelingen binnen de jeugdzorg en kan afwegen welke aanvullende informatie of welke accenten er per keer worden gelegd in de rapportages. De raad kan vervolgens altijd om extra informatie vragen door zijn instrumenten hiervoor in te zetten.

De afvaardiging vanuit de Werkgroep Sociaal Domein stelde in het gevoerde gesprek behoefte te hebben aan een dashboard met daarin trends en ontwikkelingen, zodat zij op inhoud het gesprek met de wethouder aan kunnen gaan. Er is dan ook een behoefte vanuit de werkgroep om op strategisch niveau aan de knoppen te kunnen draaien (bijvoorbeeld door sturen op kortere trajecten en minder recidieven).¹⁷

Kanttekening bij het geheel is dat met betrekking tot de informatievoorziening het college deels gebonden is aan de informatieverstrekking vanuit het H10 Inkoopbureau. Dit heeft onder andere invloed op tijdigheid en volledigheid van stukken (zowel vanuit het samenwerkingsverband richting het college en vanuit het college richting de raad). De WhatsApp-groep van het Platform H-10 Jeugd kan volgens de onderzoekers komende tijd bijdragen aan een betere informatiepositie voor de tien gemeenteraden.¹⁸

¹⁷ Van belang hierin is dat er een gesprek gefaciliteerd wordt over rol van de raad, zodat er rolverduidelijking ontstaat. Hoe ziet de raad zijn rol voor zich? Op welk niveau stuurt de raad? Moet de raad wel aan de strategische knoppen zitten? Wat moet de raad weten en wat juist niet?

¹⁸ Hoewel een Whatsapp-groep kan leiden tot kennisdeling en een betere informatiepositie voor raadsleden, is een keerzijde het risico dat niet-gevalideerde informatie kan leiden tot onrust.



Bijlage 1: Onderzoeksuitvoering

Necker van Naem voerde dit onderzoek uit in opdracht van de Rekenkamer Rijswijk. Namens Necker van Naem is het onderzoek uitgevoerd door Bas Verkooijen en Jules Vullings. Om vanuit een gezamenlijke basis te starten met het onderzoek, is er een digitale startbijeenkomst georganiseerd op 22 juni 2020. Hierin zijn afspraken gemaakt over de planning, communicatie en de werkzaamheden. De werkzaamheden vonden plaats tussen juli en september 2020 en bestonden uit een documentanalyse en interviews met de ambtelijke organisatie en een afvaardiging van de Werkgroep Sociaal Domein. Tenslotte werkten de onderzoekers aan het opstellen van de rapportage. De rapportage is op 17 september 2020 aangeboden aan de Rekenkamer Rijswijk.

Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum
Dhr. J. Hoefnagel	Raadsadviseur	
Mw. P. Stikkorum (Aanvullingen door dhr. G. Willems)	Beleidsmedewerker jeugdgezondheidszorg/jeugdhulp Business controller Sociaal Domein	18-8-2020
Mw. M. Koopman Dhr. M. Ezinga	Raadsleden / leden Werkgroep Sociaal Domein	2-9-2020

Bronnen

In de rapportage is in de lopende tekst of via een voetnoot naar de gebruikte bronnen verwezen.



Bijlage 2: Normenkader

Het normenkader is door de werkgroep van het gezamenlijke H10-onderzoek opgesteld. Doordat alle tien gemeenten gebruik maken van hetzelfde, gedeelde normenkader bieden de verschillende rapportages, ondanks verschillen in aanpak, een kader op basis waarvan vergelijkingen gemaakt kunnen worden.



De rapportages aan de gemeenteraad bevatten minimaal informatie over de ontwikkeling vanaf 2015 van:	Het aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt (1a). ¹⁹	De verantwoordingsdocumenten bevatten geen tot nauwelijks informatie over (de ontwikkeling van) het aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt. In de raadsrapportages Sociaal Domein wordt wel beschreven hoeveel Rijswijkse jongeren jeugdhulp ontvangen, ook in relatie tot het landelijke niveau en de referentiegroep 'zeer stedelijk', maar dit biedt weinig houvast.	<p>Norm 1a</p> <p>■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4</p>
	De kosten van jeugdzorg (1b).	Er vindt vrijwel geen uitsplitsing plaats van de kosten van jeugdzorg per verwijzer, per soort specialistische zorg of per hulpvorm. Een voorbeeld waarbij een uitsplitsing is gemaakt naar soort specialistische zorg is het 'Lokaal Inkoopplan Jeugdhulp Rijswijk 2018'. In dit document is zichtbaar wat bijvoorbeeld de (geraamde) kosten zijn voor het Crisis Interventieteam (CIT), gecertificeerde instellingen en persoonsgebonden budgetten.	<p>Norm 1b</p> <p>■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4</p>

¹⁹ Norm 1a en norm 1b zijn in het normenkader uitgesplitst naar: i) Soort verwijzer (gemeente, huisarts, jeugdarts, gecertificeerde instellingen, medisch specialist, rechter/justitie, geen verwijzer en verwijzer onbekend); ii) Soort specialistische zorg (crisisinterventieteam (CIT), Gecertificeerde instellingen (GI), Ambulant, Residentieel, Topspecialistisch); iii) Soort hulpvorm (jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, Jeugd-LVB, Jeugd Gedwongen kader, Wijkteam); en iv) Persoonsgebonden budget (PGB).

Aan de gepresenteerde informatie wordt helder/goed duiding gegeven:	Gegevens staan in één of meerdere overzichtelijke tabellen/grafieken/etc. (2a).	Op documentniveau werkt men veel met tabellen, om bijvoorbeeld de kosten overzichtelijk in kaart te brengen. Deze tabellen zijn duidelijk weergegeven.	<p>Norm 2a</p> <p>■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4</p>
	Per tabel/grafiek wordt uitleg gegeven (2b).	Het verschilt per document en per documenttype of, en in hoeverre, er per tabel/grafiek uitleg wordt gegeven. Over het algemeen valt hier geen vast patroon in te ontdekken.	<p>Norm 2b</p> <p>■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4</p>
	Nadere uitleg over de informatie staat in de rapportage zelf of in een begeleidingsbrief bij de rapportage (2c).	In het merendeel van de documenten wordt verwezen naar achterliggende memo's of begeleidingsbrieven, bijvoorbeeld over kostenoverschrijdingen.	<p>Norm 2c</p> <p>■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4</p>

	<p>Er is een helder verband tussen de inhoudelijke en de financiële informatie (2d).</p>	<p>In de reguliere P&C-documenten is het verband tussen inhoudelijke en financiële informatie relatief snel gemaakt. De koppeling is echter niet vanzelfsprekend bij documenten of rapportages die specifiek over het sociaal domein gaan, waardoor het lastiger is om de inhoudelijke situatie te spiegelen aan de cijfers over de kosten(ontwikkeling).</p>	<p>Norm 2d</p> <p>■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4</p>
	<p>De duiding sluit goed aan op de cijfers; (de oorzaken van) beduidende ontwikkelingen van de aantallen en kosten worden goed toegelicht (2e).</p>	<p>Over het algemeen sluit de duiding van de kostenontwikkelingen goed aan op de cijfers. Echter, de duiding van aantallen en de koppeling met de kosten ontbreekt veelal.</p>	<p>Norm 2e</p> <p>■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4</p>
	<p>Afwijkingen van de begroting en eerdere voortgangsrapportages worden expliciet benoemd en verklaard (2f).</p>	<p>In de verschillende stukken wordt over het algemeen expliciet geschreven over afwijkingen van de begroting. Daarbij worden ook verklaringen gegeven.</p>	<p>Norm 2f</p> <p>■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4</p>
<p>De gemeenteraad ontvangt minimaal één maal per jaar informatie die grotendeels of volledig voldoen aan norm 1 en norm 2 (3).</p>		<p>De raad ontvangt jaarlijks stukken die hen van informatie voorziet over aantallen jongeren die jeugdzorg ontvangen en informatie over financiën. Een koppeling tussen deze informatie in één document ontbreekt echter.</p>	

De rapportages zijn onderling consistent en eenduidig voor wat betreft de gepresenteerde informatie. Eventuele veranderingen van onderliggende definities worden duidelijk benoemd (4).

Doordat financiële informatie door middel van de reguliere P&C-cyclus aan de gemeenteraad wordt aangeboden, zijn de rapportages onderling vrij consistent en eenduidig. Dit bevordert het verkrijgen van een goed overzicht en maakt het eenvoudiger om vergelijkingen te maken met andere jaren. De informatievoorziening via de P&C-cyclus biedt op deze wijze inzicht in de kostenontwikkeling.