Rekenkamercommissie
ZOETERMEER



Nota van bevindingen

Jeugdzorg H10

mei 2021

Inhoud

Inleiding 2
1. Aanleiding 2
1.1 Decentralisatie van de jeugdzorg 2
1.2 Gezamenlijk onderzoek: drie deelonderzoeken 3
2. Methode 5
2.1 Definities 5
2.2 Normenkader 6
2.3 Raadsinformatie 6
Het begin: de beleidsnota 6
Verschillende soorten rapportages 7
Rapportages Sociaal Domein 7
P&C-cyclus 8
Actieplan/Taskforce 8
Losse documenten 8
Totaaloverzicht 8
3. Bevindingen 9
Algemeen 9
3.1 Norm 1: volume en kosten 9
3.1.1 Toezeggingen college 9
3.1.2 Documentenanalyse Volume 10
3.1.3 Feitelijke informatie over volumeontwikkelingen 11
3.1.4 Documentenanalyse Kosten 14
3.1.5 Feitelijke informatie over kostenontwikkelingen 15
3.1.6 Beoordeling aan de hand van het normenkader 18
3.2 Norm 2: duiding van de gepresenteerde informatie 19
3.2.1 Documentenanalyse Duiding 19
3.2.2 Beoordeling aan de hand van het normenkader 21
3.3 Norm 3: jaarlijkse informatievoorziening 21
3.3.1 Beoordeling aan de hand van het normenkader 21
3.4 Norm 4: onderlinge consistentie 21
3.4.1 Documentenanalyse Consistentie 21
3.4.2 Beoordeling aan de hand van het normenkader 22
Afsluiting 23
Bijlage I Normenkader 24
Bijlage II Analyse op documentniveau 27
Bijlage III Effectindicatoren door de jaren heen 31

Inleiding

Vanaf begin 2020 heeft de rekenkamercommissie Zoetermeer (kwalitatief) onderzoek gedaan naar de informatievoorziening over jeugdzorg aan de gemeenteraad vanuit het college van B&W. Deze nota bevat de bevindingen. Het onderzoek maakt onderdeel uit van een groter onderzoek naar de oorzaken van de kostenstijging in de jeugdzorg, in opdracht van alle rekenkamer(commissie)s uit de H10-gemeenten[1].

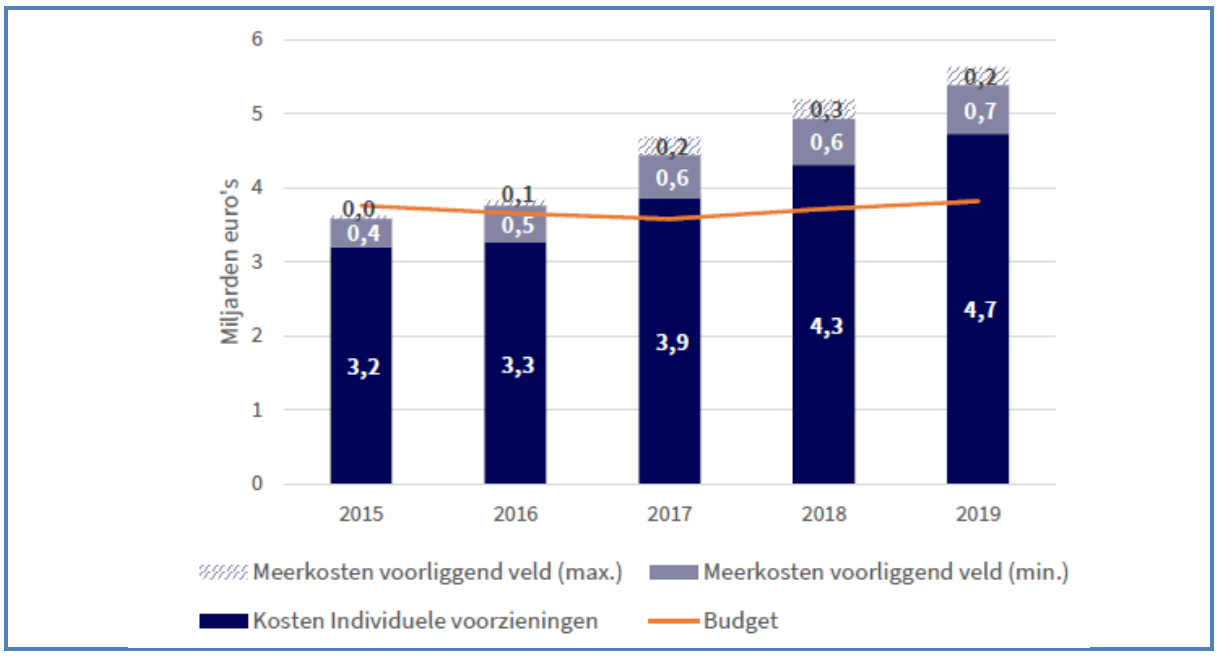
In deze nota komen achtereenvolgens de gehanteerde methode, de bevindingen en het oordeel aan de hand van een normenkader aan bod. De conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het gehele onderzoek staan beschreven in de afzonderlijke bestuurlijke nota.

1. Aanleiding

1.1 Decentralisatie van de jeugdzorg

Sinds de decentralisaties in 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van jeugdzorg. De bedoeling was daardoor betere jeugdzorg te kunnen bieden tegen lagere kosten.

Uit recent onderzoek blijkt dat een flink aantal gemeenten in de afgelopen jaren substantieel meer heeft uitgegeven aan jeugdzorg dan dat zij ontvingen voor de uitvoering van deze taak. Driekwart van de Nederlandse gemeenten was veel meer geld kwijt aan jeugdzorg dan begroot. Eén op de vijf gemeenten kampt met een tekort van meer dan 40 procent.[2] Uit onderzoek van AEF – in opdracht van de rijksoverheid en de VNG – komt naar voren dat de gemeenten tezamen in 2019 tussen de € 1,6 en € 1,8 miljard euro tekort kwamen[3] (figuur 1).



Figuur 1 *Landelijke kosten en budget voor jeugdzorg tussen 2015-2019. De kosten zijn uitgesplitst in de kosten voor individuele voorzieningen, en de meerkosten voor toegang en voorliggend veld (daarmee worden de extra kosten bedoeld die gemeenten sinds de decentralisatie gemaakt hebben in de toegang en het voorliggend veld (inclusief preventie), vaak met als doel kosten te besparen op individuele voorzieningen)* [3].

[1] De H10-gemeenten zijn: Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Voorschoten, Wassenaar, Westland en Zoetermeer.
[2] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/04/24/benchmarkanalyse-uitgaven-jeugdhulp-in-26-gemeenten.
[3] AEF, Stelsel in groei – Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg, 15 december 2020 (figuur p.12).

Gemeenten luidden in mei 2019 gezamenlijk de noodklok: door de tekorten in de jeugdzorg dreigen jongeren met problemen de dupe te worden en dreigen als gevolg van de tekorten bezuinigingen op tal van voorzieningen, langere wachtlijsten en toenemende overlast. Het kabinet stelde in mei 2019 € 350 miljoen extra beschikbaar voor de jeugdzorg in 2019, voor de drie jaar daarna jaarlijks € 190 miljoen.[4]

Deze problematiek speelt ook in regio Haaglanden: o.a. de gemeenten Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Zoetermeer en Delft kampen met aanzienlijke tekorten op de jeugdzorg.[5] Volgens het H10 Inkoopbureau[6] was er in 2018 sprake van een overschrijding van de H10-gemeenten van 19%.[7] Het tweede tussenbericht 2018[8] meldt dat het totale tekort in Zoetermeer in 2018 maar liefst 9 miljoen euro blijkt te zijn, op een totaal begroot budget voor jeugdzorg van 29 miljoen euro. De jaarrekening 2019 meldt dat de totale financiële lasten voor Jeugdhulp Zorg in Natura[9] 2019 uitkomen op € 42,3 miljoen, wat € 4,2 miljoen hoger is dan voor dat jaar begroot.

Daarnaast ervaren raadsleden gebrek aan grip. Nog geen twee op de tien raadsleden geven aan voldoende grip te hebben op de jeugdzorg.[10] Om als raad te kunnen sturen is kennis van het domein, de regels en de systemen nodig.[11] Gemeenteraden krijgen volgens onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur moeilijk grip op de jeugdzorg door de grote hoeveelheid van informatie en de complexe materie, als ook de ingewikkelde dynamiek van het veld. [12]

In Zoetermeer leidde dat gevoel tot een motie waarin het college werd opgeroepen een Gemeenteraden Overleg H10 in te stellen. In een memo ter afdoening stelde het college dat het aan de gemeenteraden zelf is een werkgroep te formeren, hetgeen vervolgens ook gebeurd is.

Het overgrote deel van de jeugdzorg koopt de gemeente Zoetermeer in H10-verband in. Medio 2018 heeft de raad de Inkoopstrategie specialistische jeugdhulp regio Haaglanden 2020-2024 vastgesteld. De raad is voorafgaand aan de besluitvorming meerdere keren geïnformeerd en geconsulteerd. De Inkoopstrategie is richtinggevend en kaderstellend voor de wijze waarop de H10-gemeenten invulling geven aan de overstap van een prestatiegericht systeem voor de specialistische jeugdhulp naar een systeem dat meer vraaggericht is, ruimte biedt voor innovatie en meer resultaatgericht is. Ook moet de nieuwe strategie handvatten bieden gericht op beheersing van de kosten van jeugdzorg, wat behulpzaam kan zijn in het creëren van meer grip op de problematiek.

Overigens heeft de raad de wens uitgesproken een eigen leertraject op het sociaal domein aan te willen gaan. Dat krijgt vorm in de ‘leeragenda van de raad’. In maart 2019 vond de eerste sessie plaats over de manier waarop de raad stuurt en wil sturen. Belangrijke begrippen daarbij waren input, output, outcome, impact en activiteiten.

1.2 Gezamenlijk onderzoek: drie deelonderzoeken

Aangezien de gemeenten in H10-verband inkopen en de jeugdzorg geleverd wordt door instanties die vaak in meerdere H10-gemeenten actief zijn, ligt een onderzoek in H10-verband voor de hand. Het voorstel hiervoor kwam in 2019 van de rekenkamer(commissie)s

[4] https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/08/gemeenten-jeugdzorg-is-zo-niet-meer-vol-te-houden-a3959549.
[5] https://www.ad.nl/den-haag/financiele-ellende-jeugdhulp-wordt-voor-gemeenten-almaar-groter-probate-zorg-is-namelijk-peperduur~a844287f/.
[6] Sinds 16-04-2020 is de naam gewijzigd naar Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden.
[7] Interview H10 Inkoopbureau, 11 juni 2019.
[8] Raadsvergadering (begrotingsdebat) 12 november 2018.
[9] Jeugdhulp Zorg in Natura (ZIN) bestaat uit verschillende onderdelen: ZIN (de regionaal ingekochte jeugdhulp en de ingekochte jeugdhulp door de gemeente) en LTA (op landelijk niveau ingekochte jeugdhulp door de VNG).
[10] Website Binnenlands Bestuur, ‘Raadsleden missen greep op jeugdzorg’, https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/raadsleden-missen-greep-op-jeugdzorg.9571112.lynkx, bezocht op: 4 oktober 2019.
[11] ‘Advies decentrale taak is politieke zaak’, Raad voor het Openbaar Bestuur, 13 februari 2020, p. 38.
[12] ‘Advies decentrale taak is politieke zaak’, Raad voor het Openbaar Bestuur, 13 februari 2020, p. 74.

van Den Haag, WVOLV (Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg) en Zoetermeer. Rond de zomer van 2019 hebben zij in een vooronderzoek gesprekken gevoerd met het Servicebureau en ambtenaren om te komen tot een gezamenlijk onderzoeksopzet. In november 2019 hebben alle rekenkamer(commissie)s van de H10-gemeenteraden zich na een bijeenkomst gecommitteerd aan het onderzoek.

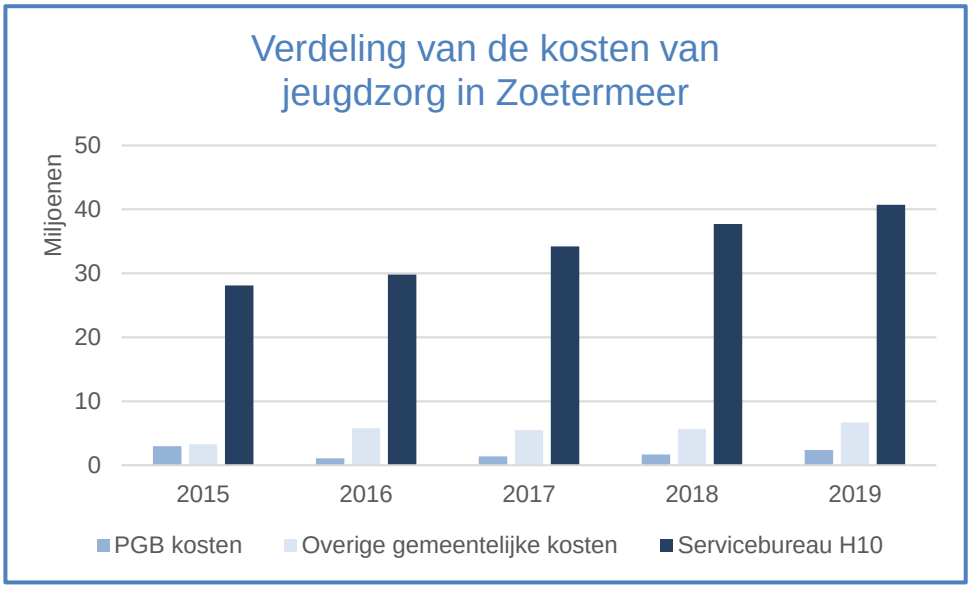
Het gezamenlijk onderzoek richt zich op de periode 2015-2019 en bestaat uit drie deelonderzoeken. Het doel van de eerste twee deelonderzoeken is het inzichtelijk maken van de toename van de kosten in de jeugdzorg, zowel met betrekking tot de kosten die het Servicebureau maakt als de kosten die gemeenten *buiten* het Servicebureau om maken voor jeugdzorg. Het derde deelonderzoek heeft als doel het beoordelen van de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraden ten aanzien van jeugdzorg.

Enkele belangrijke bevindingen uit het Feitenrapport van de deelonderzoeken I en II, toegespitst op Zoetermeer

Om de oorzaken van de kostenstijging te onderzoeken heeft de Rekenkamer Den Haag op de uitgaven via het Servicebureau Jeugdhulp H10 een kengetallenanalyse toegepast:
- aantal unieke jeugdigen dat in een bepaald jaar jeugdzorg krijgt;
- gemiddeld aantal uren jeugdzorg per jeugdige;
- gemiddelde kosten per uur per jeugdige.

Deze kengetallenanalyse is toegepast op zowel het totaal als op vier zorgcategorieën waarvoor de kosten relatief veel zijn toegenomen en die, in Zoetermeer, samen 94% van de totale kostenstijging verklaren. Voorts is de analyse toegepast op tien producten uit deze vier categorieën.

Onderstaand figuur (in € miljoenen) toont de ontwikkeling van de kosten in Zoetermeer die via inkoop door het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden zijn gemaakt, de Overige gemeentelijke kosten en de PGB-kosten. Zoetermeer volgt hiermee in grote lijnen de trend zoals die in de totale H10 te zien is.



Figuur 2 *Verdeling van de kosten van jeugdzorg in Zoetermeer.*
Bron *Tabel Bijlage 4 Feitenrapport deel I en II, p. 125 e.v..*

Het product Specialistische Jeugd-GGZ draagt in Zoetermeer met een stijging van 17% het meeste bij aan de totale kostenstijging, de kosten zijn gestegen van € 7,6 miljoen in 2015 naar € 9,7 miljoen in 2019 (bron: Feitenrapport deel I en II, Tabel 46, p. 98 e.v.).

Zoetermeer vertoont, wat betreft het aantal jeugdigen dat zorg ontvangt, een wat afwijkend beeld. Aan de ene kant telt Zoetermeer met 15,4% niet alleen het hoogste aandeel jeugdigen in de bevolking in H10-verband, maar ook het hoogste percentage jeugdigen dat jeugdzorg ontvangt: 17,3% in 2019. Aan de andere kant is dit laatste percentage sinds 2017 licht aan het dalen.

De toename van het aantal jeugdzorgtrajecten heeft op het niveau van de gehele H10 vooral plaatsgevonden via de gemeentelijke toegang tot de jeugdzorg. De huisarts blijft echter de belangrijkste verwijzer. Ook in Zoetermeer is het aandeel van de gemeentelijke toegang de afgelopen jaren flink toegenomen en nadert dit het aantal verwijzingen vanuit de huisartsen.

De Rekenkamer Den Haag heeft in opdracht van de andere rekenkamer(commissie)s de data-analyse ten behoeve van deelonderzoek I en II uitgevoerd. Het deelonderzoek III voert elke rekenkamer(commissie) voor zichzelf uit, op basis van een gemeenschappelijk normenkader. Het kwalitatieve onderzoek voor Zoetermeer is verricht door de secretaris van de rekenkamercommissie van Zoetermeer, A.E.M. de Vries-Asselbergs.

Voor de onderlinge afstemming en het maken van werkafspraken is een werkgroep geformeerd die bestaat uit de secretarissen van zes rekenkamer(commissie)s en onderzoekers van de Rekenkamer Den Haag. Daarnaast is er een klankbordgroep opgericht met daarin leden van vijf rekenkamer(commissie)s.

2. Methode

Het deelonderzoek III betreft de kwalitatieve beoordeling van de informatievoorziening en moet antwoord geven op de volgende vraag:

In hoeverre hebben de gemeenteraden met de beschikbare voortgangsinformatie inzicht in de ontwikkeling van de kosten van de jeugdzorg?

Sinds 2015 is sprake van zowel een toenemende kostenproblematiek van de jeugdzorg, als van een voortschrijdend inzicht in deze problematiek. De vraag is hoe dit aan de gemeenteraad wordt gerapporteerd. Dit deelonderzoek heeft als doel te beoordelen of de raad met de beschikbare voortgangsinformatie inzicht heeft kunnen krijgen in de ontwikkeling van de kosten van de jeugdzorg. Net als bij de kwantitatieve deelonderzoeken I en II staat de periode 2015 tot en met 2019 centraal.

2.1 Definities

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is de relevante raadsinformatie over jeugdzorg getoetst aan een door de werkgroep opgesteld normenkader. Hieronder wordt aangegeven wat er, in dit onderzoek, precies onder de begrippen ‘raadsinformatie’, ‘jeugdzorg’ en ‘normenkader’ wordt verstaan:

Jeugdzorg =	de termen jeugdhulp en jeugdzorg worden nog wel eens door elkaar gebruikt. De term jeugdhulp was vóór de decentralisaties niet gangbaar. In dit onderzoek wordt de definitie van het CBS gehanteerd om de term jeugdzorg te beschrijven: namelijk de verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Jeugdhulp wordt vervolgens door het CBS omschreven als hulp en zorg zoals deze bedoeld en beschreven is in de Jeugdwet (2014). Het betreft hulp en zorg aan jongeren en hun ouders bij psychische, psychosociale en of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jongere, of opvoedingsproblemen van de ouders.
Normenkader =	een set criteria waar de raadsinformatie over jeugdzorg idealiter aan voldoet.
Raadsinformatie =	de informatiestroom vanuit het college van B&W aan de raad, terug

	te vinden in iBabs Online. Hieronder vallen raadsvoorstellen, stukken uit de P&C-cyclus, memo's en rapportages.

2.2 Normenkader

Om een eenduidige analyse te kunnen maken van de beschikbare raadsinformatie, heeft de werkgroep een normenkader met vier normen opgesteld, waartegen de informatie wordt getoetst. Wanneer de raadsinformatie aan deze normen voldoet,

- heeft de raad inzicht in de ontwikkeling in het aantal jongeren dat jeugdzorg ontvangt én in de kosten van de jeugdzorg over de periode 2015 – 2019;
- is het voor de raad helder wat het verband is tussen de inhoudelijke en financiële informatie;
- worden de (mogelijke) oorzaken van de ontwikkelingen goed toegelicht;
- zijn de ontwikkelingen goed te volgen, omdat de informatie minimaal jaarlijks tot de raad komt;
- sluit de geboden informatie goed op elkaar aan.

De normen zijn als volgt 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.
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.

- Per document wordt beoordeeld op norm 1 en 2.
- Per jaar wordt één samenvattende beoordeling gegeven van de documenten van het betreffende jaar op norm 1 en 2.
- Over de hele periode (2015-2019) wordt een beoordeling gegeven op norm 3 en 4.

Er is gebruik gemaakt van een stoplichtmodel om te beoordelen in hoeverre de geboden informatie aan de voor dit onderzoek geldende normen voldoet.

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

Een uitgebreide beschrijving van het normenkader is in Bijlage I te vinden.

2.3 Raadsinformatie

Het begin: de beleidsnota

In 2014 legt het college de raad de beleidsnota 'Zorg in Zoetermeer voor elkaar'[13] voor. De ambitie in en visie op het sociaal domein worden daarin als volgt geformuleerd:

"*De ambitie van de gemeente Zoetermeer in het sociaal domein is het realiseren van een nieuw stelsel voor een kwalitatief goede maatschappelijke ondersteuning, dat uitgaat van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van inwoners en ruimte geeft aan professionals, en bovendien uitvoerbaar is binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten.*

[13] Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 'Zorg in Zoetermeer voor elkaar' (door de gemeenteraad vastgesteld op 14 oktober 2014).

Zoetermeer zet daarbij in op het vergroten van het zelfoplossend vermogen van mensen en de kracht van sociale verbanden binnen reële mogelijkheden. Zoetermeerders zijn zelf eigenaar van hun problemen en hun oplossingen. Inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en gemeente kunnen ondersteuning bieden bij het realiseren van die oplossingen.

Problemen en oplossingen bekijken we niet geïsoleerd, maar in samenhang. Het ondersteuningsaanbod wordt straks niet meer bepaald door de grenzen van de huidige domeinen (jeugd, welzijn, zorg, werk, etc.), maar door te kijken naar wat nodig is om inwoners mee te laten doen. Om te kunnen voldoen aan de specifieke vraag van de inwoners moet ondersteuning altijd maatwerk zijn. Die ondersteuning willen we zo dicht mogelijk bij inwoners (in de wijk) regelen.

Mensen in multiprobleemsituaties of mensen die langdurige of specialistische zorg nodig hebben, verdienen specifieke aandacht, omdat zij vaak minder goed in staat zijn om zonder ondersteuning of zorg oplossingen te vinden.
Kortom, de ondersteuning wordt meer integraal, effectiever in de oplossingen en efficiënter ingericht, zodat maatwerk geleverd kan worden dat aansluit bij de kracht van wijken en inwoners." (p. 10 e.v.)

Met betrekking tot de financiën schrijft het college in de beleidsnota het volgende:
"*De definitieve budgetten voor de Jeugdwet voor 2015 zijn in de meicirculaire van 2014 bekend gemaakt en zijn opgenomen in de programmabegroting 2015. Voor de jeugdhulp bedraagt de begroting circa € 33 miljoen. Het lukt naar verwachting het eerste jaar (jaren) nog niet om de uitvoering te verrichten binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen. Voor de jeugdhulp is vooralsnog een nadeel van € 700.000 in de begroting opgenomen. Het verschil kan, naar het huidige inzicht, oplopen naar ongeveer € 2,4 miljoen. Omdat nog geen zekerheid bestaat in welke mate en vanaf welk moment het verschil zich voordoet, is ervoor gekozen om voor dit financiële risico een aparte reservering (binnen de brede bestemmingsreserve) op te nemen. Het te verwachten nadeel voor de jeugdhulp wordt naar verwachting in drie jaar teruggebracht naar nul.*" (p. 63)

Verschillende soorten rapportages

De ambtelijke organisatie informeert de raad over ontwikkelingen in de jeugdzorg via de rapportages Sociaal Domein, de Planning en Control-cyclus (P&C-cyclus) en, wanneer daar aanleiding toe bestaat, via memo's.

De raadsinformatie wordt in dit onderzoek in vier clusters verdeeld:
1. rapportages Sociaal Domein;
2. stukken uit de P&C cyclus (alleen de programmabegroting en jaarrekening);
3. stukken met betrekking tot het actieplan en de taskforce;
4. losse documenten.

Rapportages Sociaal Domein

Tijdens de raadsvergadering op 13 oktober 2014 waarin het beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015 werd behandeld, nam de raad een motie (1410-20) aan, waarin het college wordt verzocht om "aan de raad een plan voor te leggen voor monitoring van aantallen en soorten cliënten, de financiën en de maatschappelijke effecten van de inzet". In het memo ter afdoening meldt het college dat er drie rapportages per jaar komen, waarin de raad over de kostenontwikkeling binnen het sociaal domein (Wmo, Participatiewet, Jeugdzorg) wordt geïnformeerd. In eerste instantie zullen deze rapportages financieel van aard zijn en vervolgens, stapsgewijs, worden uitgebreid met niet-financiële informatie.
De informatiestroom van rapportages Sociaal Domein waarin de raad wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen in het sociaal domein, blijft op verzoek van de raad (motie op 26 juni 2017 aangenomen) ook na 2017 gehandhaafd. Waar mogelijk is er een koppeling met de Planning & Control cyclus. De rapportages zijn bedoeld om de inzet en de

kostenontwikkelingen in het sociaal domein beter te kunnen volgen en om te kunnen beoordelen of de beoogde transformatie daadwerkelijk plaatsvindt.

In dit onderzoek zijn de rapportages inclusief de bijlagen over de jaren 2015 t/m 2019 geanalyseerd.

P&C-cyclus

De Planning & Control-cyclus is het dashboard van de gemeentelijke begroting dat toont welke kant de gemeente op gaat en of daarvoor voldoende middelen zijn. Jaarlijks wordt aan de hand van een perspectiefnota aan de raad een programmabegroting gepresenteerd. Lopende het jaar krijgt de raad op twee momenten een tussenbericht, met daarin vermeld de significante afwijkingen (positief en negatief). Na afloop van het kalenderjaar ontvangt de raad de jaarstukken.

Dit onderzoek beperkt zich, wat de P&C-cyclus betreft, tot de analyse van de programmabegroting en de jaarrekening. De perspectiefnota schetst vooral een beleidsrichting en de informatie uit de tussenberichten staat ook in jaarstukken vermeld. Al met al bieden de jaarstukken (vanzelfsprekend) de meest accurate informatie. Dat heeft ook te maken met (de mogelijkheid van) nagekomen declaraties.

Actieplan/Taskforce

In 2017 ontstaat een financieel tekort van 7 miljoen euro op het budget voor jeugdhulp. Om de kosten beheersbaar te houden, is het ‘Actieplan kostenbeheersing jeugdhulp’ opgesteld dat in april 2017 als bijlage bij de Derde rapportage Sociaal Domein 2016 naar de gemeenteraad is verstuurd. In het Actieplan staan businesscases beschreven die draagvlak hebben bij de grootste jeugdhulpaanbieders. De uitwerking geschiedt in nauwe samenwerking met de partners. De businesscases beogen de volgende resultaten te bereiken:

a. het terugbrengen van het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van gespecialiseerde jeugdhulp;
b. het terugbrengen van de gemiddelde kostprijs per jeugdige per jaar;
c. innoveren, leren en ontwikkelen.

De Taskforce Jeugd Zoetermeer is ingesteld om onderzoek uit te voeren en voorstellen te doen voor beheersmaatregelen, nadat er in 2018 opnieuw een tekort op het budget voor jeugdhulp Zorg in Natura[14] werd geconstateerd. Naast een overschrijding van de kosten voor gespecialiseerde jeugdhulp in 2018, was ook het niet realiseren van de besparingsopgave uit het Actieplan kostenbeheersing jeugdhulp uit 2017 aanleiding om de Taskforce in te stellen.

In dit onderzoek zijn de stukken met betrekking tot het Actieplan en de Taskforce meegenomen in de analyse, inclusief eventuele bijlagen.

Losse documenten

In dit onderzoek zijn nog diverse documenten geanalyseerd, die niet geschaard kunnen worden onder bovenstaande clusters, maar wel relevante informatie bevatten. Het gaat om diverse (op zichzelf staande) memo’s.

Totaaloverzicht

De rekenkamercommissie heeft de relevante documenten uit de genoemde clusters uit het online raadsinformatiesysteem iBabs gehaald. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de in totaal 42 volgens het normenkader geanalyseerde documenten, uitgesplitst naar type en jaartal.

[14] Het betreft specialistische jeugdhulp die alleen toegankelijk is na een besluit van de gemeente of een verwijzing van een wettelijk verwijzer.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Beleidsnota	1						
P&C (Programmabegroting en Jaarrekening)		2	2	2	2	2	
Rapportage Sociaal Domein (incl. bijlagen)		5	3	1	3	5	
Taskforce				2	4	1	
Memo's		1		1	3	1	1

Tabel 1 *Overzicht van geanalyseerde raadsinformatie.*

3. Bevindingen

Dit hoofdstuk behandelt de bevindingen naar aanleiding van de analyse volgens het normenkader en stoplichtmodel. Per norm worden de bevindingen genoteerd voor de verschillende clusters aan raadsinformatie, alsmede het oordeel over de norm. Omwille van de leesbaarheid zijn de tabellen met de analyse per document in Bijlage II geplaatst.

Algemeen

Wat opvalt is de omvang van de stroom aan informatie aan de raadsleden: naast de informatie uit de P&C-cyclus is er een aparte informatielijn opgezet naar aanleiding van de decentralisatie van het Sociaal Domein. De raad ontvangt in principe driemaal per jaar een rapportage Sociaal Domein. Daarnaast ontvangt de raad tussendoor nog raadsmemo's en rapportages wanneer daar aanleiding toe bestaat. Tot slot worden naar aanleiding van de kostenstijging een Actieplan en later een Taskforce opgesteld, die eveneens verschillende rapportages en stukken opleveren. Een raadslid moet dan ook veel en veel verschillende stukken tot zich nemen om zich een overzicht te kunnen vormen van de ontwikkelingen in het sociaal domein, zowel inhoudelijk als financieel.

3.1 Norm 1: volume en kosten

Om de ontwikkelingen in de (kosten van) de jeugdzorg te kunnen volgen, is gekeken of in de documenten melding wordt gemaakt van a) het aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt en b) de kosten van jeugdzorg. Het normenkader richt zich op zowel het volume als de kosten van de jeugdzorg, onderverdeeld naar soort verwijzer, soort zorg en PGB. De gedachte erachter is dat wanneer een raadslid informatie heeft over:

- het aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt en de kosten daarvan;
- gespecificeerd naar verwijzer en soort zorg;
- over verschillende jaren en
- die onderling vergelijkbaar is,

dat zodanig inzicht biedt in de ontwikkelingen van de jeugdzorg, effectiviteit van beleid en trends richting toekomst dat deze informatie sturing en controle mogelijk maakt.

3.1.1 Toezeggingen college

Het college kondigde in haar memo van 24 februari 2015 aan dat zij in periodieke rapportages aan de raad gebruik zal maken van de indicatoren van de VISD[15]-monitor. Deze indicatoren geven informatie over aantallen cliënten, per zorginstelling, per type zorg, gemiddelde duur van het gebruik etc. De VNG heeft destijds aangegeven dat de eerste resultaten over het eerste en tweede kwartaal van 2015 van de monitor sociaal domein beschikbaar zouden komen in het derde kwartaal van 2015. In de geanalyseerde stukken wordt verwezen naar de website www.waarstaatjegemeente.nl en 'dashboard Zoetermeer'. Dit is het eigen databestand van de gemeente Zoetermeer dat door het team Jeugd gebruikt wordt om gebruik en kosten van de jeugdhulp te monitoren. Deze bron wordt ook benut om te kunnen rapporteren aan de raad, maar is, in tegenstelling tot de genoemde website, niet openbaar toegankelijk.

Op 8 oktober 2018 deed de wethouder de toezegging (nummer 786/32) dat

"met ingang van de eerstvolgende rapportage sociaal domein deze verrijkt wordt met dashboard informatie."

[15] Programma Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein van de VNG i.s.m. KING.

Het college verwijst hiermee naar de in ontwikkeling zijnde Bestuurlijke Monitor - Jeugd waarvan zij meldt dat die in overleg met de raad uitgebouwd gaat worden en waarover op verzoek van de raad ook in volgende rapportages Sociaal Domein gerapporteerd zal gaan worden. Deze toezegging volgt op wens van de raad om meer aan de hand van terugkerende indicatoren de ontwikkelingen binnen het sociaal domein te kunnen volgen.

In 2018 en 2019 schrijft het college in de rapportages Sociaal Domein dat

"het samenstellen van de juiste sturings- en verantwoordingsinformatie een groeiproces blijkt dat door meerdere factoren wordt beïnvloed en waaraan hard gewerkt wordt. Lastig hierbij is dat nog niet alle informatie op de gewenste manier toegankelijk is en dat we nog onvoldoende scherp hebben welke indicatoren voldoende zeggingskracht hebben over het bereiken van onze doelen" (eerste rapportage Sociaal Domein 2018, p. 5) *en*

"Om de instroom inzichtelijk te maken per type verwijzer is het nodig om gegevens uit verschillende bronnen aan elkaar te koppelen. Er wordt aan gewerkt om dit in volgende rapportages Sociaal Domein te kunnen presenteren." (eerste rapportage Sociaal Domein 2019, p. 7)

Het belang van indicatoren en het meerjarig kunnen volgen daarvan wordt door het college onderkend. Maar de daarvoor benodigde informatie en data is kennelijk onvoldoende goed beschikbaar om de raad hierin te kunnen voorzien.

3.1.2 Documentenanalyse Volume

Aantal unieke jongeren (norm 1a)

In de rapportages Sociaal Domein wordt niet structureel het aantal jongeren dat jeugdzorg ontvangt vermeld. Slechts in een enkel geval worden aantallen genoemd, op basis van declaraties[16] en/of zoals ze bekend zijn bij het CBS. In de beperkte gevallen dat er aantallen worden gegeven, is dit meestal een percentage van het aantal jongeren. Overigens zonder het absolute aantal jongeren te noemen. De derde rapportage Sociaal Domein 2015 meldt wel dat een relatief groot aantal kinderen in Zoetermeer wordt doorverwezen naar jeugdzorg. Pas vanaf de tweede rapportage Sociaal Domein van 2019 wordt informatie gegeven over het unieke aantal jongeren dat instroomt, doorstroomt[17] en uitstroomt.

De stukken uit de P&C cyclus vermelden alleen percentages of aantallen over het desbetreffende jaar. Wanneer absolute aantallen worden vermeld zijn die in een reeks van jaren niet zonder meer vergelijkbaar: in de jaarstukken over 2015 gaat het bijvoorbeeld om het aantal 'unieke gebruikers doorverwezen naar de 2e lijn', in die over 2016 om een aantal 'doorverwezen naar zwaardere hulp'.

De stukken met betrekking tot het Actieplan en de Taskforce vermelden eind 2018 unieke aantallen jongeren, in één rapport zelfs op wijkniveau[18] (zie verder in paragraaf 3.1.3).
In de losse documenten worden aantallen beperkt genoemd. Een memo van 22 januari 2020 (dat dus eigenlijk buiten de scope van het onderzoek valt) biedt net als de laatste twee rapportages Sociaal Domein van 2019 een overzicht van het aantal unieke jongeren en aantallen instroom, uitstroom en doorstroom, maar daarnaast aangevuld met het aantal herintreders en het totaal aantal jeugdigen.

Uitgesplitst naar soort verwijzer (norm 1aI)

De rapportages Sociaal Domein vermelden in zeer beperkte mate welke verwijzer een jongere naar jeugdzorg heeft doorverwezen. Vanaf de tweede rapportage uit 2018 (p. 7)

[16] Declaraties kunnen nog tot vijf jaar na behandeling worden ingediend. Hoewel van die mogelijkheid niet grootschalig gebruik wordt gemaakt, kunnen de aantallen dus nog (licht) variëren (bron: Interview H10 Servicebureau, 11 juni 2019)
[17] Onder 'doorstroom' wordt verstaan dat voor de jeugdige in het betreffende jaar en het direct voorafgaande jaar jeugdhulp is gedeclareerd.
[18] Het betreft hier het rapport Jeugdhulp in Zoetermeer 2015 – 2017 van de interne afdeling Onderzoek & Statistiek.

wordt een percentage/aantal doorverwezen vanuit POH[19] (Praktijkondersteuner Huisarts) gegeven. Het gaat dan om gegevens van alleen dat jaar en die gegevens zijn daarmee niet vergelijkbaar door de jaren heen. Vanaf 2019 wordt ook een percentage vanuit SMW PO (SchoolMaatschappelijk Werk op het Primair Onderwijs) gegeven.

In de P&C-cyclus noch in de losse documenten wordt een uitsplitsing naar verwijzer gegeven. Dat dit relevante informatie is, wordt desalniettemin onderkend. In de programmabegroting 2018 – 2021 schrijft het college namelijk:

Jeugdigen die dit nodig hebben, vanwege hun ontwikkeling of door gebrek aan veiligheid, ontvangen passende jeugdhulp. Het gaat hierbij om individuele jeugdhulp op indicatie, de toeleiding naar kinderbeschermingsmaatregelen en de uitvoering van jeugdreclasseringsmaatregelen. De toeleiding naar jeugdhulp wordt vereenvoudigd en versterkt en wordt vanaf 2018 georganiseerd vanuit drie ingangen:
a. via de huisartsen, door extra inzet van praktijkondersteuners jeugd (POH-jeugd);
b. via de basisscholen, door extra inzet van het schoolmaatschappelijk werk en
c. via het team Jeugd- en Gezinshulp.

Dit laatste team blijft ook verantwoordelijk voor de toekenning van PGB's en Sociaal medische indicaties (SMI), de toeleiding vanuit het voortgezet onderwijs en de toeleiding naar (semi- en) residentiële voorzieningen. (p. 22)

In de documenten van Taskforce en Actieplan wordt beperkt een uitsplitsing naar verwijzer gegeven.

Uitgesplitst naar soort zorg (norm 1aII/III)

Voor zover de rapportages Sociaal Domein een uitsplitsing van aantallen naar soort zorg geven, zijn deze door een wisselende indeling niet door de jaren heen te vergelijken. Pas met ingang van 2019 wordt een meerjarig overzicht gegeven, van de componenten die vallen onder Zorg in Natura: jeugdhulp met verblijf, jeugdhulp zonder verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit is volgens de indeling die het CBS hanteert, en exclusief vervoer, landelijk ingekochte zorg en PGB's.

In de P&C-cyclus wordt in het geheel geen uitsplitsing naar soort zorg gegeven. In slechts één los document wordt een beperkt overzicht gegeven dat enkel betrekking heeft op dat jaar en door de verschillende leeftijdsgrenzen (12-23 en 0-18) bovendien onvergelijkbaar.

Ook in een aantal documenten van Taskforce en Actieplan worden aantallen genoemd gespecificeerd naar de vormen van jeugdzorg zoals het CBS die definieert. Een rapportage van het Servicebureau H10 uit 2018, als bijlage bij Voortgangsrapportage Taskforce Jeugd Zoetermeer gevoegd, meldt soorten zorg op basis van een code voor het geleverde zorgproduct. Een legenda van de codes ontbreekt.

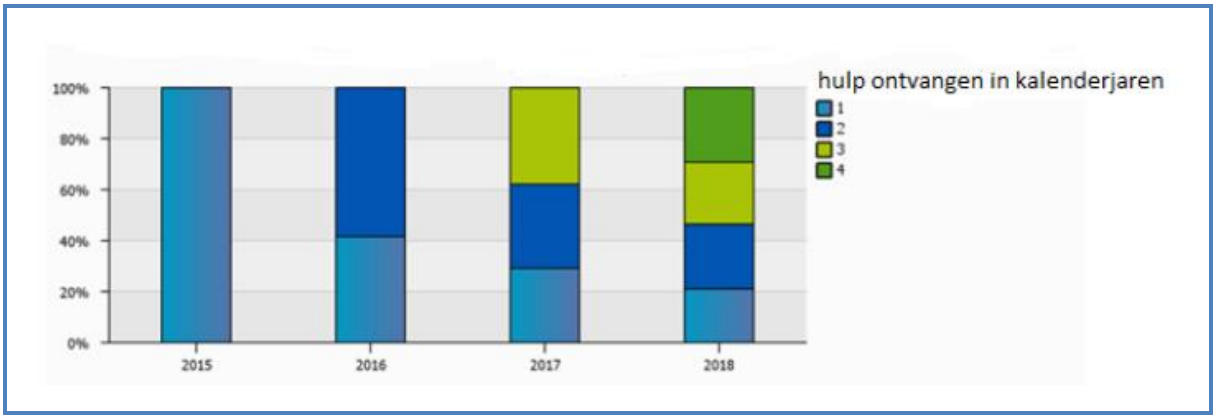
Met betrekking tot PGB (norm 1aIV)

In de onderzochte documenten ontbreken deze gegevens. In het eerder genoemde memo van 22 januari 2020 staat dat het aantal cliënten met een PGB nagenoeg gelijk blijft. Tussen haakjes staat het aantal: "ongeveer 150".

3.1.3 Feitelijke informatie over volumeontwikkelingen

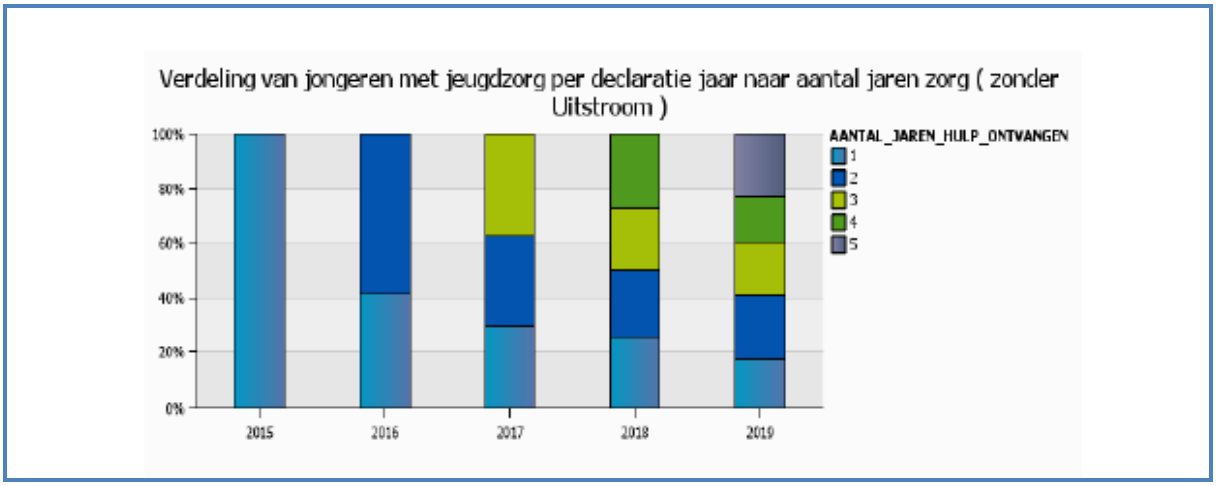
In het rapport 'Gebruik en kosten van de jeugdhulp in Zoetermeer' staat onderstaande grafiek waarin de verhouding te zien is tussen jeugdigen die instromen en doorstromen in jeugdhulp. De instroom neemt af, maar de grafiek maakt ook duidelijk dat een behoorlijk aantal jeugdigen meer dan één jaar gebruik maakt van jeugdhulp. Vooral de ontwikkeling die te zien is, is informatief. Er staan namelijk geen aantallen genoemd en een tabel met cijfers of een bron ontbreekt.

[19] Zoetermeer zet sinds september 2017 (in eerste instantie met een pilot) in op ondersteuning van huisartsen op het gebied van jeugdzorg met behulp van een POH.



Figuur 3 *Instroom en doorstroom jeugdigen in jeugdhulp per kalenderjaar.*
Bron *rapport Gebruik en kosten van de jeugdhulp (2018); p. 26.*

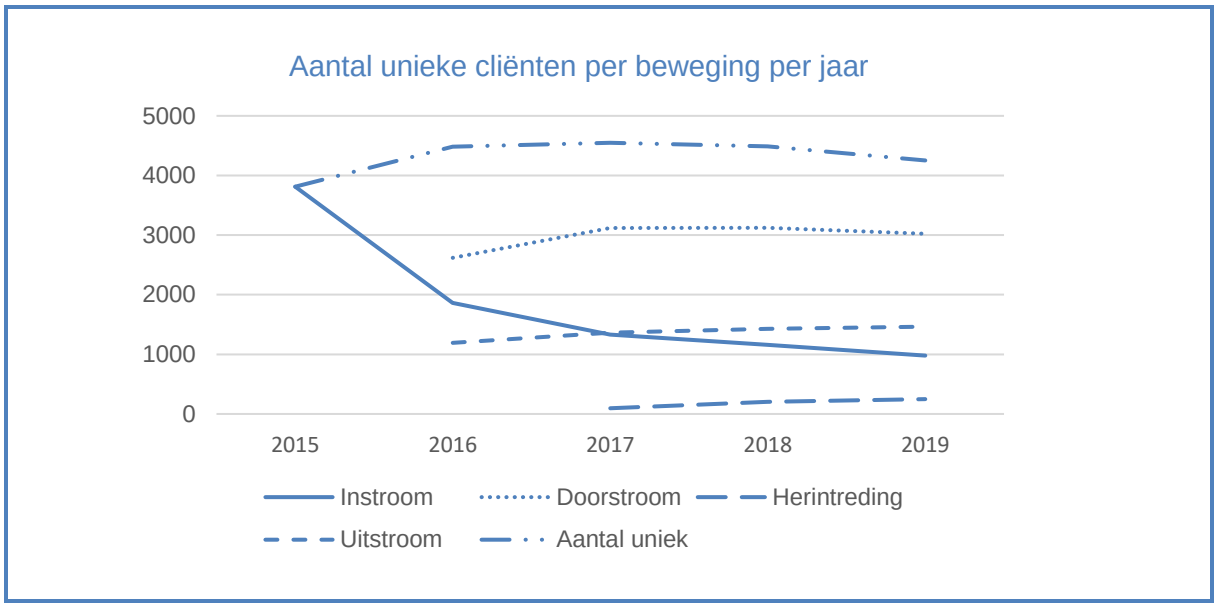
Deze ontwikkeling blijkt zich voort te zetten, zoals te zien is in onderstaande grafiek:



Figuur 4 *Verhouding instroom en doorstroom van unieke jeugdigen per jaar in de periode 2015-2019 (peildatum 9 september 2019).*
Bron *Tweede rapportage Sociaal Domein 2019; p. 23.*

De tweede rapportage Sociaal Domein 2019 vermeldt in tabellen de aantallen unieke jeugdigen die instromen, doorstromen en uitstromen per kalenderjaar, per type jeugdzorg (exclusief vervoer, landelijk ingekochte hulp en PGB).

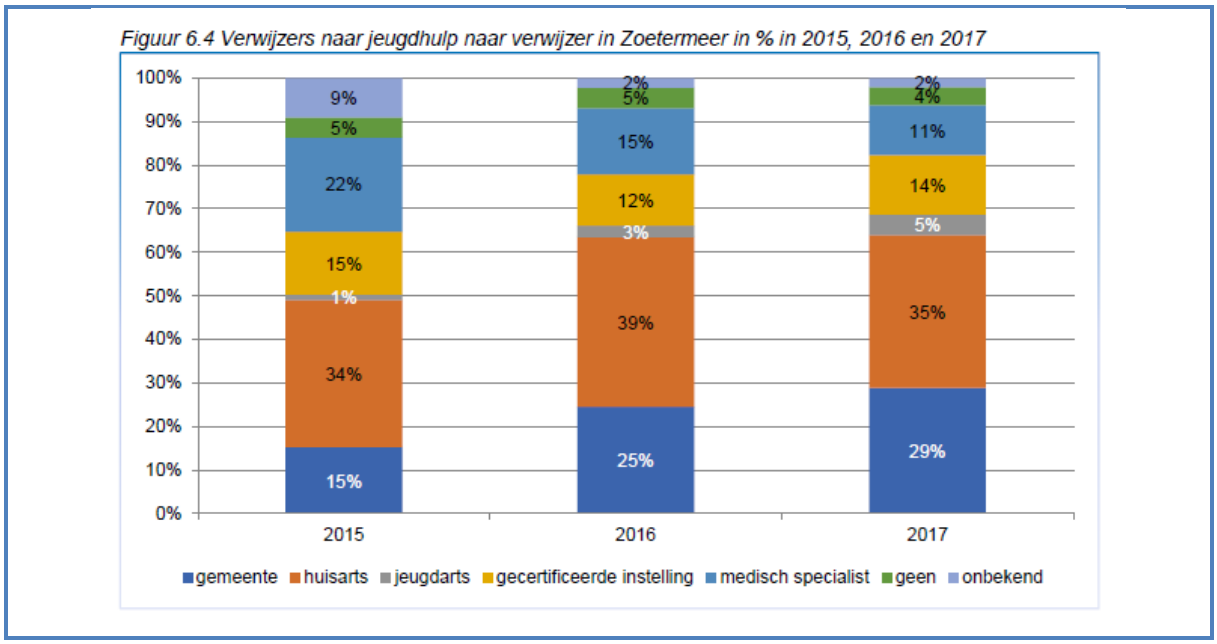
Zoals hierboven al gemeld biedt het memo van 22 januari 2020 het meest complete overzicht: hierin staat een tabel met daarin niet alleen de instroom, doorstroom en uitstroom, maar ook de herintreding én het totaal aantal unieke jeugdigen per jaar, over de jaren 2015 – 2019. In een grafiek (die een beweging beter zichtbaar maakt dan een tabel met cijfers) ziet deze ontwikkeling er als volgt uit:



Figuur 5 *Aantal unieke cliënten per beweging per jaar.*
Bron *Tabel op p. 2 van het Raadsmemo toelichting onderdelen Jeugdhulp Zorg in Natura en PGB Jeugd uit raadsmemo financiële afwijkingen na Tweede Tussenbericht 2019 (22 januari 2020)*

De getallen kunnen overigens niet zonder meer opgeteld worden. Het gaat er in deze om de ontwikkeling zichtbaar te maken.

Met betrekking tot de ontwikkeling naar de soort verwijzer is het hierboven al kort genoemde rapport Jeugdhulp in Zoetermeer 2015 – 2017 nog vermeldenswaardig. In dit rapport staan diverse tabellen en grafieken met aantallen unieke jongeren. De aantallen zijn uitgesplitst naar wijk, soort zorg en soort verwijzer, hoewel beide niet uitputtend. In onderstaande grafiek is goed te zien dat de Gemeente en de Huisartsen (vanaf eind 2017 de POH) in 2015 bijna de helft en in 2016 en 2017 ruim 60% van de verwijzingen naar jeugdhulp (=zorg met verblijf, zorg zonder verblijf, jeugdbescherming, jeugdreclassering) voor hun rekening namen.



Figuur 6 *Verwijzers naar jeugdhulp naar verwijzer in Zoetermeer in % in 2015, 2016 en 2017.*
Bron *Bijlage 2 Jeugdhulp in Zoetermeer 2015 – 2017, p. 34 (bij: rapport Taskforce 2018).*

3.1.4 Documentenanalyse Kosten

Kosten van jeugdzorg (norm 1b)

De rapportages Sociaal Domein noemen de totale kosten van jeugdzorg wel, maar de bedragen zijn niet vergelijkbaar door de jaren heen doordat de indeling varieert. In de meeste gevallen worden alleen de kosten van het lopende jaar benoemd. Wel wordt er nadrukkelijk rekening mee gehouden dat de beschikbare middelen voor jeugdzorg onvoldoende zullen zijn. De eerste rapportage Sociaal Domein 2015 meldt een risico van € 2,2 miljoen voor jeugd.

De stukken in de P&C-cyclus vermelden weliswaar de kosten voor jeugdzorg, maar alleen van het jaar zelf (jaarrekening) of de komende jaren (begroting). Dat is overigens inherent aan de functie van de P&C-cyclus.

De Taskforce stelde een aantal businesscases op, waaronder het terugbrengen van de gemiddelde kostprijs per jeugdige. Wat de gemiddelde kostprijs per jeugdige precies is, blijft echter onvermeld. Wanneer in de stukken de totale kosten worden vermeld, gaat het om alleen Zorg in Natura of om prognoses. Dat maakt vergelijking lastig. Datzelfde geldt voor de losse documenten.

Verschillende losse documenten wijzen wel op de ontstane tekorten in de jeugdzorg. Op 1 maart 2017 ontving de raad het memo ‘Financiën in het Sociaal Domein’ waarin op basis van de inzichten gebaseerd op de (concept) jaarrekening 2016 melding wordt gedaan van een omvangrijke afwijking in de uitvoering van de begroting in 2017. Bij stabilisatie van het aantal kinderen in jeugdzorg in 2017, werd bij ongewijzigd beleid een tekort voorzien oplopend tot ruim € 7 miljoen.
In 2018 is de raad door middel van de memo’s ‘Risico tekort sociaal domein 2018 neemt toe’, ‘Ontwikkelingen gebruik en kosten van de jeugdhulp’ en ‘Analyse prognoses Jeugdhulp Zorg in Natura’ geïnformeerd over het ontstane tekort. Er worden twee belangrijke redenen genoemd:

- een grotere groei van de uitgaven dan voorzien ten tijde van het Eerste Tussenbericht 2018;
- de beperkte kostenreductie die sterk achterblijft bij de inzet van het Actieplan Kostenbeheersing Jeugd.

Uitgesplitst naar soort verwijzer (norm 1bI)

In de onderzochte documenten ontbreken deze gegevens. Het is daarmee niet bekend hoe de kosten zich verhouden tot de verschillende soorten verwijzers. De gemeente heeft een beperkte invloed op slechts een deel van de zorgverleners die mogen verwijzen[20]. Wanneer helder is welk deel van de kosten te relateren is aan welke verwijzer, is ook duidelijk wat eventuele sturing op zou kunnen leveren.

Uitgesplitst naar soort zorg (norm 1bII/III)

Voor de rapportages Sociaal Domein geldt dat de bedragen door de jaren heen niet vergelijkbaar zijn door het gebruik van een jaarlijks wisselende indeling. Pas vanaf de eerste rapportage Sociaal Domein 2019 worden de kosten uitgesplitst naar de componenten jeugdhulp met verblijf, jeugdhulp zonder verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering structureel benoemd. Dit is overigens geen uitputtende lijst van jeugdzorg, maar deze componenten vormen wel het overgrote deel van de kosten.

In de stukken van Taskforce/Actieplan en in de losse stukken wordt de uitsplitsing naar soort zorg in zeer beperkte mate vermeld. De stukken in de P&C-cyclus vermelden deze gegevens niet.

[20] Op p. 5 van het rapport Taskforce Jeugd Zoetermeer (29 november 2018) staat een opsomming van door de gemeente beïnvloedbare toegangen: Team Jeugd- en Gezinshulp, de praktijkondersteuner jeugd bij de huisarts (POH), jeugdgezondheidszorg (JGZ) en de schoolmaatschappelijk werker (SMW).

Met betrekking tot PGB (norm 1bIV)

Verschillende rapportages Sociaal Domein vermelden de kosten met betrekking tot PGB alleen voor het desbetreffende jaar. In de overige onderzochte documenten ontbreken deze gegevens. In het memo van 22 januari 2020 schrijft het college wel dat het per jeugdige toegekende PGB toeneemt, terwijl het aantal cliënten nagenoeg gelijk blijft. Gemeld wordt dat nader onderzoek wordt gedaan naar de oorzaken van de kostenstijging.

Om toch een beeld te krijgen van de kosten voor PGB's, is onderstaande tabel informatief:

	Omschrijving	Bedrag	Percentage
Overige: Uitvoerings-kosten, PGB, etc.	Jeugdteams	€ 3.318	
	PGB Jeugd	€ 1.150	17%
	Regionaal- en landelijk georganiseerde Jeugdhulp	€ 2.051	
Zorg in natura (ZIN)	Crisis interventie team	€ 301	
	Gecertificeerde instellingen	€ 3.459	
	II: Ambulante jeugdhulp	€ 17.464	83%
	III: Verblijf + behandeling Jeugd	€ 6.768	
	IV: Wonen en begeleiding Jeugd	€ 2.823	
	TOTAAL	**€ 37.334**	**100%**

Tabel 2 *kosten jeugdhulp nieuw (bedragen x € 1000).*
Bron *Derde rapportage Sociaal Domein 2016; p. 11.*

Uit deze tabel blijkt dat de kosten voor PGB Jeugd ongeveer 3% van het totaal uitmaken (€ 1.150.000 / € 37.334.000).

3.1.5 Feitelijke informatie over kostenontwikkelingen

Wanneer de in de P&C-cyclus beschikbare informatie naast elkaar wordt gelegd, is wel degelijk een aantal interessante ontwikkelingen te volgen.

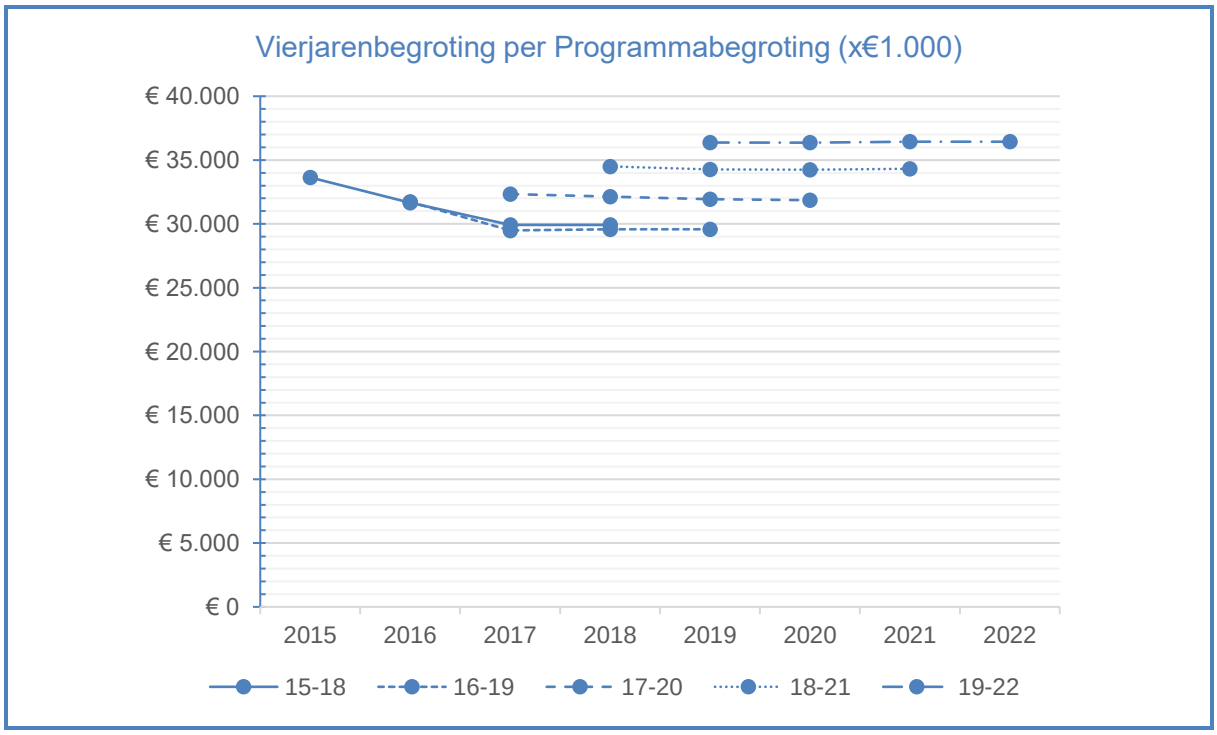
Programmabegroting

In de Programmabegroting valt Jeugdzorg onder programma 2 'Samen leven en ondersteunen'. Voor dit onderzoek is doelstelling '2.2 Bevorderen hulp op maat voor jongeren'[21] relevant. De onderstaande grafieken in Figuur 7 en 8 zijn dan ook op basis van de bedragen van doelstelling 2.2 opgesteld[22].

In de programmabegroting 2015-2018 en 2016-2019 ging het college er nog van uit, dat de kosten na de eerste opstart, vanaf 2017, sterk zouden verminderen als gevolg van de transformatie. Vanaf de programmabegroting 2017-2020 werd die verwachting al flink getemperd en werd er jaarlijks zelfs een steeds hoger bedrag begroot. Er gebeuren dus twee dingen: ten eerste is er vanaf 2017 een vlakker kostenverloop te zien op vierjaarlijks niveau, ten tweede gaat het kostenniveau per programmabegroting omhoog, naar ruim boven het oorspronkelijk in 2015 begrote niveau. In een figuur ziet deze ontwikkeling er als volgt uit:

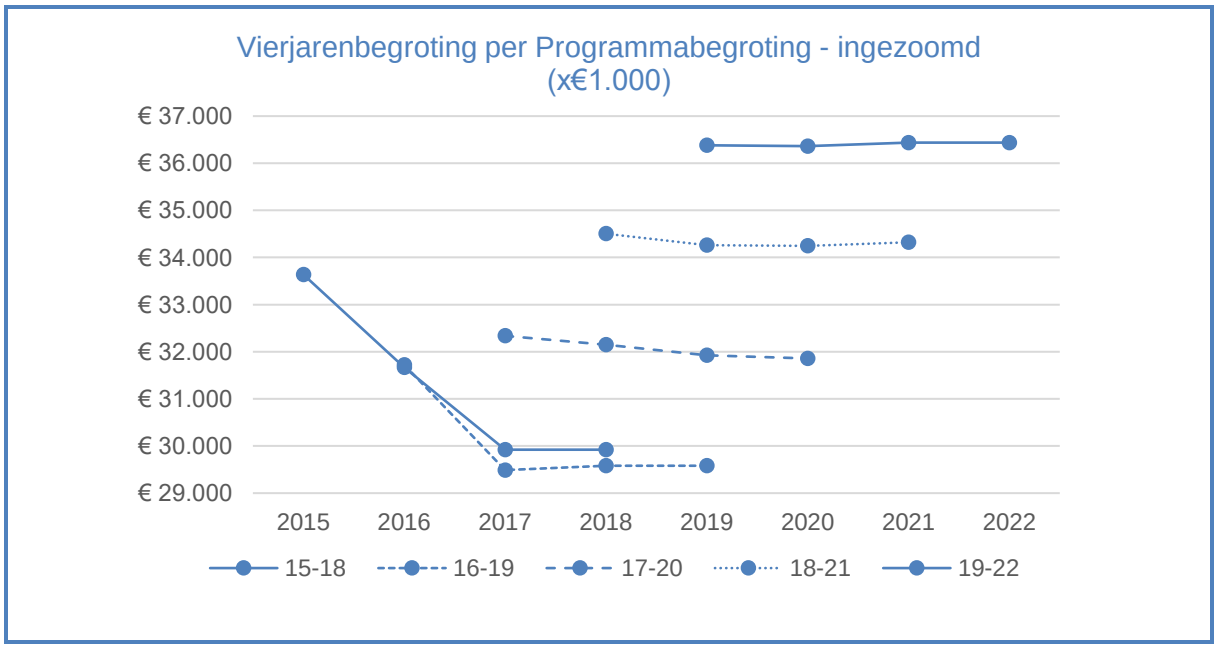
[21] Vanaf de Jaarrekening 2015 is doelstelling 2.2 gewijzigd naar Bevorderen zorg op maat voor jongeren. In de Programmabegroting 2019 – 2023 valt jeugdzorg onder de nieuwe doelstelling 2.1 Bevorderen vroegtijdige, toegankelijke, passende en effectieve jeugdhulp

[22] Bronnen: de bijlagen 'producten, kosten en prestaties' bij de Programmabegrotingen 2015 – 2019 (regel Jeugd individueel (Programmabegroting 2015 – 2018) en Jeugd Voorzieningen – Saldo (de Programmabegrotingen vanaf 2016).



Figuur 7 *Vierjarenbegroting per Programmabegroting (bedragen x € 1000).*

Door iets in te zoomen op de bedragen is de beweging goed te zien:

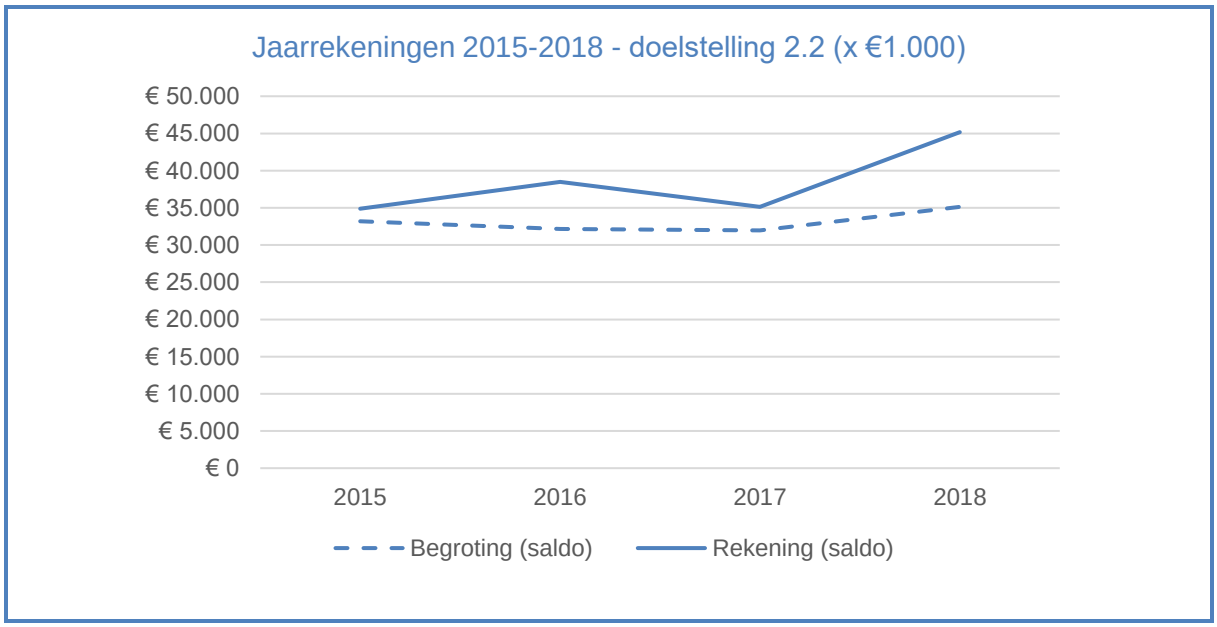


Figuur 8 *Vierjarenbegroting per Programmabegroting – ingezoomd (bedragen x € 1000).*

Jaarrekening

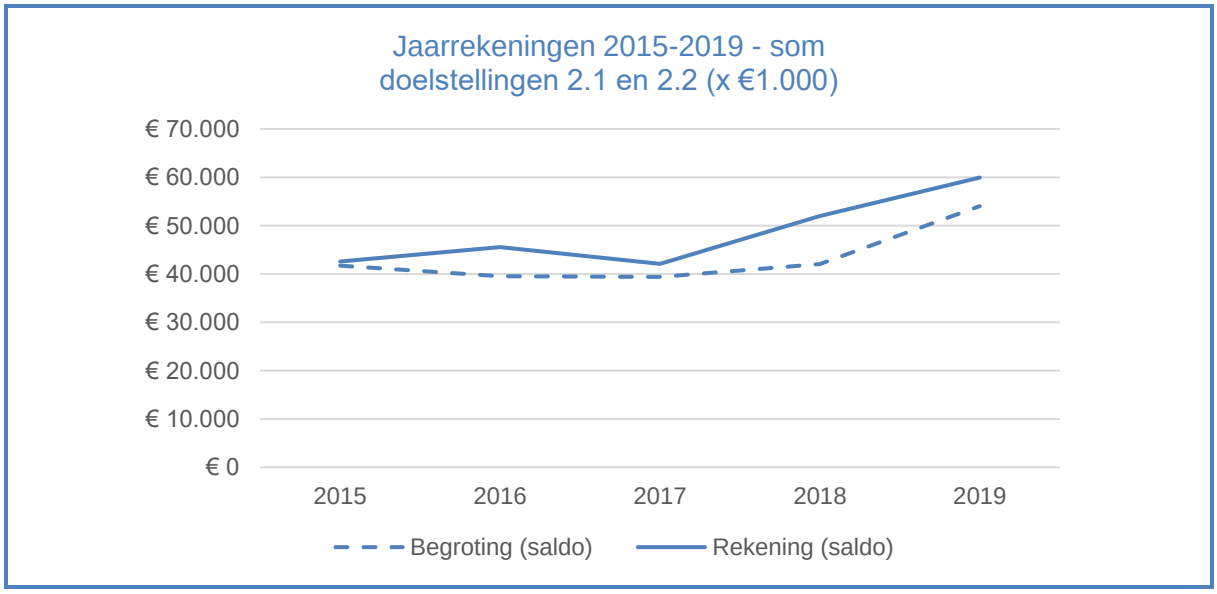
Wanneer de jaarrekeningen van de jaren 2015 tot en met 2018 naast elkaar worden gelegd, levert dat de volgende figuur[23] op:

[23] Bronnen: de bijlagen 'producten, kosten en prestaties' bij de Jaarrekeningen 2015 – 2019 (regel Jeugd Voorzieningen – Saldo Begroting en Saldo Rekening).



Figuur 9 *Jaarrekeningen 2015-2018 – doelstelling 2.2 (bedragen x € 1000).*

De programmabegroting en jaarrekening vanaf 2019 kennen een andere indeling. Alle doelstellingen die relevant zijn voor jeugd worden vanaf dat jaar geschaard onder een nieuwe doelstelling (2.1). Dit doet de vergelijkbaarheid met voorgaande jaren teniet. De enige manier om alle jaren enigszins te kunnen vergelijken, is door de bedragen uit doelstelling 2.1 en 2.2 bij elkaar op te tellen[24]. Dan komt de volgende figuur tevoorschijn:



Figuur 10 *Jaarrekeningen 2015-2019 – som doelstelling 2.1 en 2.2 (bedragen x € 1000).*

Beide figuren laten zien dat er structureel meer wordt uitgegeven dan voorafgaand was begroot, en dat de kostenstijging zich vooral na 2017 manifesteert. De grootste kloof tussen begroting en rekening doet zich in 2018 voor.

Bij de eerste rapportage Sociaal Domein 2019 zit een analyse van het Servicebureau H10 bijgevoegd. Verschillende hypothesen aangaande de kostenstijging zijn daarin getoetst. Op basis van de analyse concludeert het Servicebureau H10 op p. 6 dat de kostenstijging

[24] Bronnen: de bijlagen 'producten, kosten en prestaties' bij de Jaarrekeningen 2015 – 2019 (regel Totaal doelstelling 2.1 en 2.2 (2019: regel Totaal doelstelling 2.1) – Saldo Begroting en Saldo Rekening).

jeugdhulp 2018 (vergeleken met 2017) voor de gemeente Zoetermeer van circa € 2,9 miljoen **niet** zit in:

- de toename van het aantal jeugdigen in jeugdhulp[25]; en
- de verschuiving naar duurdere zorgproducten.

De kostenstijging jeugdhulp 2018 voor de gemeente Zoetermeer zit **wel** in:

- de toename van de intensiteit per jeugdige (toename eenheden per jeugdige); en
- de toename van de geharmoniseerde tarieven (van een substantiële toename van tarieven is overigens alleen sprake bij pleegzorg);

De toename laat een kostenstijging zien in 20 zorgproducten met een financiële omvang van circa € 4 miljoen over 2018.

3.1.6 Beoordeling aan de hand van het normenkader

De raad wordt diverse malen gewaarschuwd voor kostenstijgingen en oplopende tekorten. Dat gebeurt (conform handvest) via memo's, waar in de rapportages Sociaal Domein naar wordt teruggegrepen. Maar zeker op meer gedetailleerd niveau blijft de kostenontwikkeling middels de rapportages Sociaal Domein lastig te volgen – terwijl deze separate informatiestroom daarvoor juist was opgezet. In de derde rapportage 2018 schijft het college:

"*De raad is door de reguliere P&C instrumenten geïnformeerd over de prognoses van de uitgaven jeugd. Het H-10 inkoopbureau geeft tussentijds wisselende prognoses af, echter geven die prognoses op dit moment geen reden tot het aanpassen van het eerder gecommuniceerde financiële beeld. De daadwerkelijke uitgaven over 2018 worden opgenomen in de jaarrekening*." (p. 7)

Dit is in tegenspraak met de inzet om juist de rapportages te benutten als informatievoorziening over de kostenontwikkelingen, zoals gesteld in het memo van het college ter afdoening van motie 1410-20 (zie ook onder 2.3 Raadsinformatie).
Voor een goed *inzicht in* de volume- en kostenstijging heeft de raad in ieder geval informatie nodig over de ontwikkeling van het aantal unieke cliënten, uitgesplitst naar verwijzer en soort hulpvorm, alsmede de kosten, uitgesplitst naar verwijzer en soort hulpvorm. Uit de analyse blijkt dat informatie over volume en kosten aan de raad in de periode 2015 tot en met 2019 slechts in beperkte mate voldoet aan de norm. Dat geldt met name voor de afzonderlijke documenten. Uit de combinatie van verschillende documenten kunnen raadsleden een volledig beeld van de volume- en kostenontwikkeling van de jeugdzorg destilleren.

In het onderzoek komen de volgende knelpunten in de informatievoorziening naar voren:

- De genoemde volumes zijn weergegeven als percentages, waar de absolute aantallen niet uit zijn te destilleren.
- Bovendien beperken de stukken zich veelal tot de gegevens van het lopende jaar, zodat een vergelijking met eerdere jaren niet mogelijk is en trends niet te genereren zijn.
- Gegevens zijn niet systematisch uitgesplitst naar soorten van zorg, en laten de kosten van PGB (die niet via de H10 lopen) buiten beschouwing.
- Gegevens zijn niet uitgesplitst in kosten naar soort verwijzer.

Beoordeling volgens het stoplichtmodel laat zien dat de informatievoorziening in 2015 en 2016 niet voldoet aan de normen zoals in dit onderzoek van toepassing zijn. In de jaren daarna voldoet de informatievoorziening in zijn totaliteit beschouwd en gemiddeld genomen grotendeels.

Jaartal	Beoordeling Norm 1a	Beoordeling Norm 1b
2015		
2016		
2017		
2018		
2019		

[25] Uit de data-analyse in onderzoeksdeel I (p. 13) blijkt overigens dat de toename van het aandeel jeugdigen in Zoetermeer dat jeugdhulp ontvangt, in de jaren 2015 – 2019 is toegenomen van 14,7% naar 17,3%.

De tabellen met de analyse op documentniveau volgens het stoplichtmodel zijn (omwille van de leesbaarheid) te vinden in Bijlage 2.

3.2 Norm 2: duiding van de gepresenteerde informatie

De tweede norm gaat over de duiding die aan de informatie wordt gegeven. Dus: is de betekenis van de informatie duidelijk uitgelegd aan de gemeenteraad? Het is belangrijk dat de informatie daadwerkelijk iets zegt over de ontwikkeling van de kosten en geen vertekend beeld geeft.
Bij de beoordeling worden zes deelnormen onderscheiden waaraan de raadsinformatie wordt getoetst:

2a	De gegevens staan in één of meerdere overzichtelijke tabellen/grafieken/etc.
2b	Per tabel/grafiek wordt uitleg gegeven.
2c	Nadere uitleg over de informatie staat in de rapportage zelf of in een begeleidingsbrief bij de rapportage.
2d	Er is een helder verband tussen de inhoudelijke en de financiële informatie.
2e	De duiding sluit goed aan op de cijfers; (de oorzaken van) beduidende ontwikkelingen van de aantallen en kosten worden goed toegelicht.
2f	Afwijkingen van de begroting en eerdere voortgangsrapportages worden expliciet benoemd en verklaard.

3.2.1 Documentenanalyse Duiding

Gebruik van tabellen/grafieken (norm 2a, 2b, 2c)

In vrijwel alle documenten wordt gebruik gemaakt van een tabel of grafiek om informatie helder te kunnen presenteren. Ook wordt de tabel/grafiek kort toegelicht. In beperktere mate wordt in de documenten nadere uitleg gegeven over de informatie. Er wordt bijvoorbeeld een toelichting gegeven op opvallende cijfers. De tabellen/grafieken worden vooral gebruikt om informatie helder weer te geven. Er is geen standaard tabel/grafiek die door de jaren heen wordt ingevuld of aangevuld met de op dat moment beschikbare informatie.

Regelmatig staan tabellen ‘los’ van de tekst. Er staat wel een titel of noot bij, maar in de tekst wordt de tabel of grafiek verder niet benoemd of toegelicht. Aandachtspunt is om informatie niet alleen in tabelvorm in een document te zetten, maar die informatie ook te integreren in de inhoud van het document. Ook is het van belang dat tekst en tabel aansluiten: in de jaarrekening 2018 bijvoorbeeld staat een tabel met informatie over effectindicator 2.2. De stellingen die in de begeleidende tekst worden geponeerd, volgen echter niet uit deze tabel.

Verband tussen inhoudelijke en financiële informatie (norm 2d)

Er is sprake van een helder verband tussen inhoudelijke en financiële informatie, als de relatie tussen de kosten enerzijds en de doelstellingen, activiteiten, resultaten en/of maatschappelijke effecten anderzijds wordt benoemd en uitgelegd. Dat is bijvoorbeeld het geval in document ‘Gebruik en kosten van de jeugdhulp’ (2018) waarin wordt toegelicht dat jongeren met bepaalde problematiek nu ook onder de Jeugdwet vallen, met hogere kosten tot resultaat. Een ander voorbeeld is dat de kosten niet dalen, omdat resultaten naar aanleiding van het Actieplan uitblijven.

In de stukken uit de P&C-cyclus wordt uitgelegd waar de tekorten uit bestaan. De nadruk ligt daarbij wel op het tekort zelf, niet op het totaal. In de toelichting op de jaarrekening staat uitleg over de lasten en waarom de afwijkingen zo uitvallen. In tabelvorm staat weergegeven of een effectindicator al dan niet is gerealiseerd, maar een koppeling met de kosten is niet te maken.

De duiding sluit goed aan op de cijfers (norm 2e)

Wanneer beduidende ontwikkelingen worden toegelicht en verklaard, bijvoorbeeld door het noemen van oorzaken of met het vergelijken met eerdere jaren, kan gesteld worden dat de duiding goed aansluit op de cijfers. Uit de analyse blijkt dat veel documenten zich beperken tot het benoemen van afwijkingen en ontwikkelingen, zonder nadere verklaring.

In de rapportages Sociaal Domein wordt daadwerkelijk geprobeerd de ontwikkelingen in volume en kosten te duiden en te verklaren. Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd om de oorzaken te achterhalen. In de eerste rapportage Sociaal Domein 2016 wordt bijvoorbeeld al gemeld dat er een relatief hoog aantal jeugdigen gebruik maakt van jeugdzorg en dat er een toename is van residentiële zorg. Vanaf 2018 wordt in de rapportages Sociaal Domein wat meer structureel een duiding gegeven van ontwikkelingen.

De P&C cyclus leent zich minder goed voor het duiden van ontwikkelingen in voorbije jaren. De Programmabegroting biedt vooral zicht op de verwachte toekomstige ontwikkeling. De jaarrekening heeft alleen betrekking op het desbetreffende jaar en is daarmee niet de geëigende manier om een meerjarige ontwikkeling bloot te leggen. Wel worden afwijkingen op de begroting verklaard. Bijvoorbeeld: in 2016 werd een overschrijding zichtbaar en uit onderzoek van het Nederlands Jeugd Instituut bleek dat een deel van de verklaring ligt in een aantal sociaal maatschappelijke factoren. Ook wijkt Zoetermeer in gebruik van specialistische jeugd-GGZ af van de andere gemeenten in de regio. Er wordt een verklaring gegeven en er wordt een vergelijking gemaakt met andere gemeenten.
Vooral de stukken die de Taskforce eind 2018 aan de raad zond geven een redelijk tot goede duiding van de ontwikkelingen. Bij de losse stukken gebeurt dat niet op structureel en over de volle breedte.

In haar rapportage in 2018 trekt de Taskforce Jeugd de volgende conclusies (p. 5):

a. De stijging van de verwachte uitgaven voor 2018 wordt met name veroorzaakt door een toename van de intensiteit van hulptrajecten (meer hulp voor dezelfde jeugdige) en door de overzetting van producten bij de harmonisatie (voor dezelfde hulp betalen we meer).
b. De instroom van jeugdigen in gespecialiseerde jeugdhulp lijkt zich te stabiliseren.
c. Er worden meer verlengingen van jeugdhulp aangevraagd zonder inhoudelijke beoordeling van een toegangsmedewerker dan er nieuwe jeugdigen instromen. De doorstroom van jeugdigen is daarmee meer van invloed op de kosten dan de instroom.
d. Het is gelukt om meer jeugdigen via door de gemeente beïnvloedbare toegangen (Team Jeugd- en Gezinshulp, de praktijkondersteuner jeugd bij de huisarts, jeugdgezondheidszorg en de schoolmaatschappelijk werker) te verwijzen. Hiermee heeft de gemeente meer controle op de inzet van jeugdhulp. Daarnaast verwijzen de door de gemeente beïnvloedbare toegangen relatief minder vaak naar de gespecialiseerde vormen van jeugdhulp.
e. Alle Zoetermeerse wijken hebben een hoger jeugdhulpgebruik dan op grond van objectieve factoren verwacht mag worden. De wijken Seghwaert en Noordhove hebben de grootste afwijking tussen verwacht en werkelijk gebruik. Voor deze wijken geldt dat er andere risicofactoren (moeten) zijn die het hoge gebruik kunnen verklaren.
f. De factoren die door het Rijk gewogen worden bij het bepalen van het budget jeugdhulp verklaren maar ten dele het relatief hoge percentage jeugdigen dat jeugdhulp krijgt. Er zijn twee factoren gevonden die mogelijk ook een rol spelen bij het relatief hoge jeugdhulpverbruik, namelijk langdurige ziekte/medicijngebruik van huishoudens en de mate van diversiteit van de bevolking. Zoetermeer scoort op veel afzonderlijke kenmerken hoog in vergelijking met andere gemeenten.

Benoeming en verklaring van afwijkingen (norm 2f)

Omdat het gebruikelijk is in de jaarrekening de afwijkingen ten opzichte van de begroting te benoemen, is informatie over de afwijkingen jaarlijks beschikbaar. Wel beperken de benoeming en de verklaring zich tot het jaar waar de jaarrekening betrekking op heeft. Bovendien varieert de indeling van de posten waarin zich een afwijking voordoet: het ene jaar heet het Zorg in Natura, het jaar daarop Jeugdhulp en in 2018 is het totaalbedrag van de afwijkingen voor Zorg in Natura, Actieplan en PGB in één tabel benoemd. Het is dus op jaarlijkse basis niet te volgen waar de afwijkingen zich precies voordoen en hoe de hoogte van de afwijkingen zich tot elkaar verhouden. Bovendien worden niet de totaalbedragen nader verklaard, maar alleen de overschrijdingen.

3.2.2 Beoordeling aan de hand van het normenkader

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

- In het overgrote deel van de stukken wordt gewerkt met tabellen en, in sommige gevallen, met grafieken. In sommige gevallen zijn de grafieken 'geknipt en geplakt' uit een ander document, wat de leesbaarheid niet ten goede komt.
- Vrijwel elke tabel en grafiek wordt kort toegelicht.
- Regelmatig wordt de tabel nader uitgewerkt.
- Tabellen staan over het algemeen verder op zichzelf.
- De relatie tussen kosten en effecten wordt beperkt gelegd.
- Er zijn diverse onderzoeken gedaan om de kostenstijging te verklaren.
- In de jaarrekeningen worden de afwijkingen op de begroting duidelijk toegelicht. Het gaan wel alleen om de afwijkingen, dus niet om totaalbedragen. Bovendien is er door wisselende indelingen geen ontwikkeling te volgen in waar de afwijkingen zich voordoen.
- Afwijkingen worden benoemd, niet persé verklaard.

Jaartal	Beoordeling Norm 2
2015	
2016	
2017	
2018	
2019	

De tabellen met de analyse op documentniveau volgens het stoplichtmodel zijn (omwille van de leesbaarheid) te vinden in Bijlage 2.

3.3 Norm 3: jaarlijkse informatievoorziening

Over de hele periode (2015 – 2019) wordt beoordeeld of de gemeenteraad minimaal één keer per jaar informatie ontvangt die het mogelijk maakt de ontwikkelingen in volume en kosten te volgen én die voorzien is van een goede duiding.

3.3.1 Beoordeling aan de hand van het normenkader

Norm 3 is een afgeleide van de normen 1 en 2. Aan de normen 1a, 1b en 2 wordt niet volledig voldaan, zodat ook aan norm 3 in beperkte mate wordt voldaan. In geen enkel jaar – met uitzondering van 2018 – heeft de raad tenminste één document ontvangen dat de ontwikkelingen in kosten en volume op een rijtje zet en van een goede duiding voorziet. De positieve uitzondering betreft de voortgangsrapportage Taskforce Jeugd uit 2018. Deze is behoorlijk compleet, helaas wordt niet op deze lijn voortgeborduurd. Geconstateerd wordt dat in de andere jaren te weinig informatie gegeven is die de ontwikkeling op een heldere wijze toont en duidt.

Periode	Beoordeling Norm 3
2015 – 2019	

3.4 Norm 4: onderlinge consistentie

Om de ontwikkelingen goed te kunnen volgen, is het van belang dat rapportages onderling consistent en eenduidig zijn. In de loop der jaren kunnen zich natuurlijk wijzigingen voordoen. Dat hoeft geen probleem te zijn, mits die duidelijk benoemd worden. Wijzigingen kunnen wel van (negatieve) invloed zijn op de vergelijkbaarheid van informatie.

3.4.1 Documentenanalyse Consistentie

Wat met betrekking tot deze norm opvalt, is dat de informatie versnipperd is. Vooral in de rapportages Sociaal Domein is geen duidelijke en consequente lijn in de geboden informatie. Deels wordt dat natuurlijk verklaard door de beschikbaarheid van de informatie. In de tweede rapportage Sociaal Domein van 2015 schrijft het college hierover:

"Een goede informatievoorziening is van belang om ontwikkelingen te kunnen volgen en kennis te ontwikkelen. De informatiepositie van de gemeente wordt geleidelijk verder opgebouwd en de betrouwbaarheid van de gegevens neemt toe. Dit geldt ook voor de regionale en landelijke monitors. Hierdoor kunnen we steeds meer data ontsluiten en in deze rapportage zijn daarvan de eerste resultaten zichtbaar. Op onderdelen zijn de gepresenteerde gegevens echter nog wel onvoldoende betrouwbaar om er conclusies aan te kunnen verbinden of gedegen analyses te maken." (p. 5)

In de volgende rapportage (en in latere jaren ook) schrijft het college dat de financiën over het gehele jaar terug te vinden zijn in de jaarrekening. Dat is dan ook de functie van de jaarrekening. Echter, de rapportages Sociaal Domein waren bedoeld om de kostenontwikkeling in beeld te brengen en zouden, in elk geval in eerste instantie, voornamelijk financieel van aard zijn.

De allereerste rapportage Sociaal Domein kwam in 2015 tot de raad in de vorm van een memo. Er was nog nauwelijks niet-financiële informatie beschikbaar. Gaandeweg kwam er meer informatie en werd er ook meer aandacht besteed aan de beoogde transformatie in het sociaal domein. De opzet en opmaak van de rapportages zijn in de loop der tijd flink geprofessionaliseerd. De inhoud wisselt en volgt de actualiteit. Maar er is geen sprake van een periodiek 'kopje' waarin helder staat weergegeven hoe de ontwikkelingen in volume en kosten verlopen.

De P&C-systematiek waarborgt dat de informatie door de jaren heen op dezelfde wijze wordt aangeboden. Wel zijn er verschillen te zien in indeling waar de afwijkingen op de begroting worden toegelicht. Het opvallendste en, in het kader van dit onderzoek ook een lastig punt, is het feit dat door de jaren heen de gehanteerde effectindicatoren sterk gewijzigd zijn. Er komen nieuwe bij en er worden indicatoren geschrapt (zoals het aantal unieke cliënten, wat toch nuttige informatie is om te weten). In Bijlage III staan de relevante doelstellingen en effectindicatoren uit de programmabegroting opgesomd. In de programmabegroting 2016 – 2019 is een wijziging aangekondigd, het college schrijft:

"Op dit moment vinden er landelijk onderzoeken plaats naar het monitoren van het nieuwe beleid in het sociale domein. Op het terrein van de Jeugdwet leidt dit tot andere indicatoren. Het voorstel is om in aansluiting op deze ontwikkelingen de effectindicatoren voor doelstelling 2.1 Bevorderen opgroeiklimaat en doelstelling 2.2 Bevorderen zorg op maat voor jongeren te wijzigen in de indicatoren zoals opgenomen bij de betreffende doelstellingen." (p. 24)

3.4.2 Beoordeling aan de hand van het normenkader

De geanalyseerde stukken zijn onderling niet goed vergelijkbaar, zodat aan norm 4 in dit onderzoek in beperkte mate wordt voldaan.

In de documentenanalyse vallen de volgende zaken op:

- absolute aantallen en percentages (zonder het getal te noemen waar het percentage betrekking heeft) worden door elkaar heen gebruikt;
- de informatie die wordt geboden wisselt en volgt geen standaard;
- doordat effectindicatoren wijzigen, toegevoegd worden of juist worden verwijderd, is de informatie door de jaren heen niet vergelijkbaar;
- linkjes in documenten verwijzen niet altijd naar het specifieke document, maar alleen naar iBabs.

Periode	**Beoordeling Norm 4**
2015 – 2019	

Afsluiting

Alles bijeen ontvangt de raad met regelmaat veel informatie over ontwikkelingen in de jeugdzorg. Maar de aard van de informatie en de wijze van presentatie wisselen door de tijd, en van document tot document. Meer consistentie en standaardisatie in de wijze van rapporteren (met inbegrip van de gehanteerde effectindicatoren) helpt raadsleden zich een goed beeld te vormen van de actuele stand van zaken en van trendmatige ontwikkelingen.

Daarmee kan de raad grip krijgen op informatiestromen. Grip krijgen op de jeugdzorg zelf is nog een brug verder. De recente rapportage van een Stuurgroep van rijks- en gemeentelijke vertegenwoordigers[26] brengt daarvoor een reeks opties in beeld (zie onderstaand kader). De gemeente Zoetermeer past een aantal ervan al toe, zoals de POH-jeugd. Een discussie in de raad of er nog andere opties in Zoetermeer toepassing verdienen, zou een gevoel van grip op de jeugdzorg kunnen versterken.

Gemeenten hebben hun toegang op zeer diverse manieren georganiseerd, maar uit onderzoek naar succesvolle organisatievormen blijkt dat de sleutels voor succes - en daarmee een betere beheersing van de uitgaven - liggen in een combinatie van de volgende factoren:

- Langdurige samenwerking met maatschappelijke partners in het voorveld;
- Een toegang die altijd ook zelf licht ambulante ondersteuning biedt;
- Een toegang georganiseerd dichtbij vindplaatsen als huisartsen en scholen;
- Een toegang in een netwerkmodel samen met specialistische hulp en met korte lijnen;
- Er werken hoog opgeleide specialisten die samen generalistisch kunnen werken.
- Specialisten die zoveel mogelijk oplossingen in de directe leefomgeving van kind en gezin zoeken, waardoor ze onnodige doorverwijzingen naar de duurdere specialistische hulp weten te voorkomen; en
- Investeren in preventie en vroegsignalering samen met de maatschappelijke partners in het voorveld (POH, school (maatschappelijk werk), sportverenigingen, JGZ)

[26] *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet*, 8 april 2021.

Bijlage I Normenkader

Norm 1	De rapportages aan de gemeenteraad bevatten minimaal informatie over de ontwikkeling vanaf 2015 van:	
1a	Het aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt	
	1aI	Soort verwijzer
	1aII	Soort specialistische zorg
	1aIII	Soort hulpvorm
	1aIV	PGB
1b	De kosten van jeugdzorg	
	1bI	Soort verwijzer
	1bII	Soort specialistische zorg
	1bIII	Soort hulpvorm
	1BIV	PGB
Norm 2	Aan de gepresenteerde informatie wordt helder/goed duiding gegeven.	
	2a	Gegevens staan in één of meerdere tabellen/grafieken etc.
	2b	Per tabel/grafiek wordt uitleg gegeven.
	2c	Nadere uitleg over de informatie staat in de rapportage zelf of in een begeleidingsbrief bij de rapportage.
	2d	Er is een helder verband tussen de inhoudelijke en de financiële informatie.
	2e	De duiding sluit goed aan op de cijfers; (de oorzaken van) beduidende ontwikkelingen van de aantallen en kosten worden goed toegelicht.
	2f	Afwijkingen van de begroting en eerdere voorgangsrapportages worden expliciet benoemd en verklaard.
Norm 3	De gemeenteraad ontvangt minimaal één maal per jaar informatie doe grotendeels of volledig voldoen aan norm 1 en norm 2.	
Norm 4	De rapportages zijn onderling consistent en eenduidig voor wat betreft de gepresenteerde informatie. Eventuele veranderingen van onderliggende definities worden duidelijk benoemd.	

Om de beschikbare stukken eenduidig te kunnen analyseren, is het normenkader verder geoperationaliseerd. Vervolgens is de informatie aan de gemeenteraad beoordeeld aan de hand van een stoplichtmodel. Navolgend wordt per norm de operationalisering toegelicht.

Norm 1

Deze norm gaat over de inhoudelijke (1a) en financiële informatie (1b) in de afzonderlijke documenten. Om de ontwikkelingen in de (kosten van) de jeugdzorg te kunnen volgen, is gekeken of in de documenten melding wordt gemaakt van het aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt en de kosten van jeugdzorg.

	Aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt	Kosten van jeugdzorg
Aantal unieke jongeren	1a	1b
Soort verwijzer	1aI	1bI
Soort zorg	1aII/III*	1bII/III*
PGB	1aIV	1bIV

* Zoetermeer wijkt op de normen 1aII/III en 1bII/III af van het algemene normenkader. Daarin wordt het volgende onderscheid gemaakt: II = soort specialistische zorg en III = soort

hulpvorm. In Den Haag is dit onderscheid relevant omdat door de wijkteams ook jeugdzorg wordt gegeven. Deze hulpvorm staat ook als zodanig in de begroting vermeld. In Zoetermeer is dit niet het geval. Er is wel een pilot uitgevoerd met Sociaal Wijkteams, maar uiteindelijk is gekozen voor een Wijkzorgnetwerk. Dat is een samenwerkingsverband tussen verschillende professionals (zorg en welzijn).[27] Daarom is er voor gekozen de normen II en III samen te voegen tot de norm 'soort zorg'.

Groen	er is informatie over dat jaar en vergelijkbare informatie over de voorgaande jaren opgenomen
Geel	er is informatie over dat jaar opgenomen en beperkte informatie uit voorgaande jaren
Oranje	er is alleen over dat jaar informatie opgenomen
Rood	er is géén informatie opgenomen

Norm 2

De tweede norm gaat over de duiding die aan de informatie wordt gegeven. Er worden zes categorieën onderscheiden waartegen de raadsinformatie wordt getoetst:

	Aan de gepresenteerde informatie wordt helder/goed duiding gegeven.	Operationalisering
2a	De gegevens staan in één of meerdere overzichtelijke tabellen/grafieken/etc.	Er is een tabel/grafiek.
2b	Per tabel/grafiek wordt uitleg gegeven.	Korte toelichting wat er in de tabel/grafiek te zien is.
2c	Nadere uitleg over de informatie staat in de rapportage zelf of in een begeleidingsbrief bij de rapportage.	Uitgebreidere duiding van de tabel of grafiek in hetzelfde document (eventueel onder verwijzing naar een bijlage).
2d	Er is een helder verband tussen de inhoudelijke en de financiële informatie.	De relatie tussen de kosten enerzijds en de doelstellingen/activiteiten/resultaten/ maatschappelijke effecten anderzijds worden benoemd en uitgelegd.
2e	De duiding sluit goed aan op de cijfers; (de oorzaken van) beduidende ontwikkelingen van de aantallen en kosten worden goed toegelicht.	Beduidende ontwikkelingen worden benoemd en verklaard. Dit kan door het noemen en toelichten van oorzaken, door te vergelijken met eerdere jaren of door te vergelijken met gegevens op regionaal of landelijk niveau.
2f	Afwijkingen van de begroting en eerdere voortgangsrapportages worden expliciet benoemd en verklaard.	In het document wordt teruggegrepen op eerdere documenten en verschillen worden expliciet benoemd en verklaard.

[27] "Het netwerk werkt volgens het principe: één huishouden, één plan en één regisseur. Het wijkzorgnetwerk richt zich op alle doelgroepen en alle leefdomeinen. Het netwerk heeft als uitgangspunt om de eigen kracht van inwoners met ondersteuningsvragen te versterken. Daarnaast richt de samenwerking binnen het wijkzorgnetwerk zich op het signaleren, het bieden en afstemmen van de (kortdurende) ondersteuning en het zo nodig erbij halen van zorg en andere ondersteuning zoals nazorg." *uit: Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2014*

Het stoplichtmodel voor de norm 2 ziet er als volgt uit:

	Informatie ontbreekt volledig	Informatie ontbreekt grotendeels	Informatie grotendeels aanwezig	Informatie volledig aanwezig
Duiding ontbreekt of is (deels) onjuist	Rood	Rood	Oranje	Oranje
Duiding is ten dele aanwezig en vrijwel geheel juist	n.v.t.	Rood	Geel	Geel
Duiding is volledig en juist	n.v.t.	Oranje	Geel	Groen

Het stoplichtmodel voor de normen 3 en 4 is gelijk:

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

Bijlage II Analyse op documentniveau

Norm 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.

Zowel a. als b. worden uitgesplitst naar soort verwijzer / soort specialistische zorg/hulpvorm / PGB.

Norm 2 aan de gepresenteerde informatie wordt helder/goed duiding gegeven

a. Gegevens staan in één of meerdere tabellen/grafieken etc.
b. Per tabel/grafiek wordt uitleg gegeven.
c. Nadere uitleg over de informatie staat in de rapportage zelf of in een begeleidingsbrief bij de rapportage.
d. Er is een helder verband tussen de inhoudelijke en de financiële informatie.
e. De duiding sluit goed aan op de cijfers; (de oorzaken van) beduidende ontwikkelingen van de aantallen en kosten worden goed toegelicht.
f. Afwijkingen van de begroting en eerdere voorgangsrapportages worden expliciet benoemd en verklaard.

Rapportages Sociaal Domein

Jaar	Document	Datum	Score op norm							
	rapportage Sociaal Domein		1a aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt				1b kosten van jeugdzorg			
			1a	1aI	1aII/III	1aIV	1b	1bI	1bII/III	1bIV
2015	memo Eerste rapportage Sociaal Domein 2015	11-5-2015								
	memo Tweede rapportage Sociaal Domein 2015	22-9-2015								
	bijlage 1 Tweede rSD 2015	24-9-2015								
	bijlage 4 Strategische visie informatievoorziening									
	bijlage Derde rSD 2015	8-12-2015								
2016	bijlage Eerste rSD 2016	24-5-2016								
	bijlage Tweede rSD 2016	sep-16								
	bijlage Derde rSD 2016	apr-17								
2017	bijlage rSD 2017	sep-17								
2018	bijlage rSD 2018	jan-18								
	bijlage Tweede rSD 2018	sep-18								
	bijlage Derde rSD 2018	jan-19								
2019	bijlage rSD 2019	mei-19								
	bijlage 2 Rapportage Inkoopbureau H10	8-4-2019								
	bijlage Tweede rSD 2019	okt-19								
	bijlage Derde rSD 2019	mrt-20								
	bijlage 2 Derde rSD 2019 Bestuurlijke monitor	feb-20								

Jaar	Document	Datum	Score op norm					
	rapportage Sociaal Domein		2					
			2a	2b	2c	2d	2e	2f
2015	memo Eerste rapportage Sociaal Domein 2015	11-5-2015						
	memo Tweede rapportage Sociaal Domein 2015	22-9-2015						
	bijlage 1 Tweede rSD 2015	24-9-2015						
	bijlage 4 Strategische visie informatievoorziening							
	bijlage Derde rSD 2015	8-12-2015						
2016	bijlage Eerste rSD 2016	24-5-2016						
	bijlage Tweede rSD 2016	sep-16						
	bijlage Derde rSD 2016	apr-17						
2017	bijlage rSD 2017	sep-17						
2018	bijlage rSD 2018	jan-18						
	bijlage Tweede rSD 2018	sep-18						
	bijlage Derde rSD 2018	jan-19						
2019	bijlage rSD 2019	mei-19						
	bijlage 2 Rapportage Inkoopbureau H10	8-4-2019						
	bijlage Tweede rSD 2019	okt-19						
	bijlage Derde rSD 2019	mrt-20						
	bijlage 2 Derde rSD 2019 Bestuurlijke monitor	feb-20						

Stukken P&C-cyclus

Jaar	Document	Datum	Score op norm							
	P&C cyclus		1a aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt				1b kosten van jeugdzorg			
			1a	1al	1all/lll	1alV	1b	1bl	1bll/lll	1blV
2015	PB 2015-2018									
	Jaarstukken 2015	19-4-2016								
2016	PB 2016-2019									
	Jaarstukken 2016	18-4-2017								
2017	PB 2017-2018									
	Jaarstukken 2017	12-6-2018								
2018	PB 2018-2021									
	Jaarstukken 2018	16-4-2019								
2019	PB 2019-2022									
	Jaarstukken 2019	14-4-2020								

Jaar	Document	Datum	Score op norm					
	P&C cyclus		2					
			2a	2b	2c	2d	2e	2f
2015	PB 2015-2018							
	Jaarstukken 2015	19-4-2016						
2016	PB 2016-2019							
	Jaarstukken 2016	18-4-2017						
2017	PB 2017-2018							
	Jaarstukken 2017	12-6-2018						
2018	PB 2018-2021							
	Jaarstukken 2018	16-4-2019						
2019	PB 2019-2022							
	Jaarstukken 2019	14-4-2020						

Stukken Actieplan / Taskforce

Jaar	Document	Datum	Score op norm							
	stukken Actieplan en Taskforce		1a aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt				1b kosten van jeugdzorg			
			1a	1aI	1aII/III	1aIV	1b	1bI	1bII/III	1bIV
2017	Actieplan Kostenbeheersing Jeugdhulp	6-4-2017								
	bijlage Stand van zaken uitvoering actieplan	16-11-2017								
2018	memo Voorgangsrapportage Taskforce Jeugd	30-11-2018								
	bijlage 1 Voortgangsrapportage Taskforce Jeugd Zoetermeer	29-11-2018								
	bijlage 2 Jeugdhulp in Zoetermeer 2015-2017	28-11-2018								
	bijlage 3 Rapportage analyse geprognosticeerde kostenstijging jeugdhulp geme	26-11-2018								
2019	bijlage 1 Actieplan Taskforce Jeugd	apr-19								

Jaar	Document	Datum	Score op norm					
	stukken Taskforce		2					
			2a	2b	2c	2d	2e	2f
2017	Actieplan Kostenbeheersing Jeugdhulp	6-4-2017						
	bijlage Stand van zaken uitvoering actieplan	16-11-2017						
2018	memo Voorgangsrapportage Taskforce Jeugd	30-11-2018						
	bijlage 1 Voortgangsrapportage Taskforce Jeugd Zoetermeer	29-11-2018						
	bijlage 2 Jeugdhulp in Zoetermeer 2015-2017	28-11-2018						
	bijlage 3 Rapportage analyse geprognosticeerde kostenstijging jeugdhulp ger	26-11-2018						
2019	bijlage 1 Actieplan Taskforce Jeugd	apr-19						

Losse stukken

Jaar	Document	Datum	Score op norm							
	Losse stukken		1a aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt				1b kosten van jeugdzorg			
			1a	1aI	1aII/III	1aIV	1b	1bI	1bII/III	1bIV
2014	Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 'Zorg in Zoetermeer voor elkaar'	14-10-2014								
2015	memo Plan van aanpak "Monitoring decentralisatie': afdoening motie 1410-20	24-2-2015								
2017	memo Verwacht tekort sociaal domein 2017	1-3-2017								
2018	memo Risico tekort SD 2018 neemt toe	20-6-2018								
	memo Ontwikkelingen gebruik en kosten jeugdhulp	13-7-2018								
	memo Analyse prognoses Jh ZiN	29-8-2018								
2019	memo Eerste prognose kosten jeugdhulp 2019	20-6-2019								
2020	memo Toelichting onderdelen Jeugdhulp na TB2 2019	22-1-2020								

Jaar	Document	Datum	Score op norm					
	Losse stukken		2					
			2a	2b	2c	2d	2e	2f
2014	Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 'Zorg in Zoetermeer voor elkaar'	14-10-2014						
2015	memo Plan van aanpak "Monitoring decentralisatie': afdoening motie 1410-20	24-2-2015						
2017	memo Verwacht tekort sociaal domein 2017	1-3-2017						
2018	memo Risico tekort SD 2018 neemt toe	20-6-2018						
	memo Ontwikkelingen gebruik en kosten jeugdhulp	13-7-2018						
	memo Analyse prognoses Jh ZiN	29-8-2018						
2019	memo Eerste prognose kosten jeugdhulp 2019	20-6-2019						
2020	memo Toelichting onderdelen Jeugdhulp na TB2 2019	22-1-2020						

Bijlage III Effectindicatoren door de jaren heen

Jaartal	Doelstelling	Effectindicator
2014	Bevorderen opgroeiklimaat	Van zwaardere zorg/hulp naar lichtere hulp
	Bevorderen hulp op maat voor jongeren	Tevredenheid over het hulpaanbod
2015	Optimaliseren hulp op maat voor jongeren	% ouders/jongeren, dat een positief effect ervaart na ondersteuning
2016	Bevorderen zorg op maat voor jongeren	Verschuiving van zwaardere naar lichtere hulp: afname van het percentage jeugdigen waarbij doorverwijzing naar zwaardere hulp plaatsvindt.
		Doelrealisatie: afname van aantal jeugdigen dat na beëindiging van de hulp binnen 6 maanden met een hulpvraag komt.
		Van 'dwang naar drang': procentueel jaarlijkse afname van kinderen met een Onder Toezicht Stelling.
		Efficiëntie: afname van de gemiddelde kosten per cliënt.
2017	Bevorderen zorg op maat voor jongeren	Het aantal jeugdigen waarbij doorverwijzing naar zwaardere hulp plaatsvindt
		Het aantal jeugdigen dat na beëindiging van de hulp binnen 6 maanden met een hulpvraag komt.
		De gemiddelde kosten per cliënt
		Gemiddelde cliënttevredenheid cliënten jeugdhulp
		Aantal jeugdigen met jeugdhulp (% tot 18 jaar)
		Aantal jeugdigen met Jeugdreclassering (% tot 18 jaar)
		Aantal jeugdigen met Jeugdbescherming (% tot 18 jaar)
2018	Bevorderen zorg op maat voor jongeren	Verschuiving van zwaardere naar lichtere hulp: aantal jeugdigen waarbij doorverwijzing naar zwaardere hulp plaatsvindt
		Het aantal jeugdigen dat na beëindiging van de hulp binnen 6 maanden met een hulpvraag komt.
		De gemiddelde kosten per cliënt
		Gemiddelde cliënttevredenheid cliënten jeugdhulp
		Aantal jeugdigen met jeugdhulp (% tot 18 jaar)
		Aantal jeugdigen met Jeugdreclassering (% tot 18 jaar)
		Aantal jeugdigen met Jeugdbescherming (% tot 18 jaar)
2019	Bevorderen vroegtijdige, toegankelijke, passende en effectieve jeugdhulp	*Vroegtijdig signaleren* - afname gemiddelde leeftijd bij instroom en uitstroom in jeugdhulp - toename aantal adviezen en aantal meldingen bij Veilig Thuis - toename aantal matches in de Verwijsindex
		Efficiënte doorlooptijd afname gemiddeld aantal jaar dat een jeugdige jeugdhulp ontvangt