



# KOERSVAST MAAR DOELLOOS

ONDERZOEK NAAR HET BELEID EN DE STIJGENDE KOSTEN  
VOOR JEUGDZORG IN HAARLEMMERMEER



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b> .....	<b>3</b>
	1.1 Aanleiding .....	3
	1.2 Onderzoekopzet .....	3
	1.3 Leeswijzer .....	4
<b>2</b>	<b>BEVINDINGEN</b> .....	<b>5</b>
	2.1 Ervaringen van jongeren en professionals met jeugdzorg in Haarlemmermeer .....	5
	2.2 Het huidige beleid voor jeugdzorg in Haarlemmermeer .....	6
	2.3 De kosten voor jeugdzorg in Haarlemmermeer .....	8
	2.4 De positie van de gemeenteraad van Haarlemmermeer bij beleid voor jeugdzorg .....	11
<b>3</b>	<b>CONCLUSIES</b> .....	<b>14</b>
	3.1 Conclusies over het huidige beleid en factoren die leiden tot tekorten voor jeugdzorg .....	14
	3.2 Conclusies over de informatiepositie van de raad .....	17
	3.3 Conclusies over thema's bij het stellen van kaders voor beleid voor jeugdzorg .....	17
<b>4</b>	<b>AANBEVELINGEN</b> .....	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>BESTUURLIJKE REACTIE</b> .....	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>NAWOORD</b> .....	<b>27</b>
	6.1 Reactie op opmerking en vraag .....	27
	6.2 Aandachtspunten voor de raad .....	28

## **BIJLAGE: ONDERZOEKSRAPPORT JB LORENZ**

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

- Zorg over tekorten sociaal domein** In 2020 confronteerde het college van B&W de gemeenteraad van Haarlemmermeer met sterk oplopende tekorten in het sociaal domein. Ondanks het feit dat deze problemen ook bij andere gemeenten aan de orde zijn, is de raad van Haarlemmermeer bezorgd over de snelheid, de omvang en de ogenschijnlijke onvoorspelbaarheid van de kostenstijgingen.
- Motie met verzoek aan RKC** In de raadsvergadering van 19 november 2020 heeft de gemeenteraad de Rekenkamercommissie (RKC) in een unanieme motie verzocht een onderzoek te doen naar, en adviezen te geven over de financiële beheersing van de uitgaven in het sociaal domein. De RKC heeft de raad per brief laten weten dat ze ingaat op het verzoek.

## 1.2 Onderzoeksopzet

- Focus op jeugdzorg** De RKC heeft ervoor gekozen het onderzoek te richten op jeugdzorg<sup>1</sup>, omdat zich daar de grootste tekorten voordoen. Onder jeugdzorg verstaat de RKC ook jeugdreclassering en jeugdbescherming.
- Hoofdvragen van het onderzoek** De hoofdvragen van dit onderzoek luiden:
1. Welke factoren leiden tot de financiële tekorten voor jeugdzorg in Haarlemmermeer?
  2. Hoe goed kan de gemeenteraad van Haarlemmermeer nu controleren of (de uitvoering van) het beleid voor jeugdzorg past binnen de kaders van de raad en hoe kan dit beter?
  3. Wat zijn de belangrijkste thema's en dilemma's voor de raad bij het stellen van (nieuwe) kaders voor beleid voor jeugdzorg?
- Combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek** De RKC heeft aan onderzoeksbureau jb Lorenz gevraagd het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek omvatte allereerst een deskresearch van documentatie van de gemeente Haarlemmermeer en landelijke onderzoeken op het gebied van de jeugdzorg. Voor het kunnen vergelijken van de gemeente Haarlemmermeer met andere gemeenten is daarnaast een benchmark met twee andere gemeenten (Haarlem en Westland) verricht. Om inzicht te krijgen in de oorzaken van de oplopende tekorten in de jeugdzorg is op basis van met name beschikbare declaratiedata van zorgaanbieders ook een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Vervolgens hebben de onderzoekers interviews gehouden met medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer, met raadsleden en met verwijzers en zorgaanbieders, en zijn online enquêtes uitgezet onder cliënten en professionals (verwijzers en zorgaanbieders). Ter afsluiting heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden met aanbieders, verwijzers, ambtenaren, wethouder, jongerengemeenteraad- en raadsleden. In dit rondetafelgesprek zijn dilemma's besproken om tot haalbare en gedragen aanbevelingen te komen.
- Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor** De bevindingen en conclusies uit het conceptrapport zijn ter verificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Hierna heeft de RKC deze nota opgesteld met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en conclusies en aanbevelingen. Deze nota is voor een bestuurlijke zienswijze voorgelegd aan het college.

---

1. Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 gebruiken beleidsmakers en professionals vaak de term 'jeugdzorg' en niet 'jeugdhulp' wanneer ze spreken over de zorg voor en ondersteuning van kinderen en jongeren. In dit onderzoek hebben we het over 'jeugdzorg'. Dit is in lijn met de terminologie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Onder jeugdzorg vallen: jeugdzorg met en zonder verblijf in een instelling, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

### **1.3 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 staan de belangrijkste bevindingen van het onderzoek voor raadsleden. De bevindingen zijn neutrale beschrijvingen van uitkomsten van het onderzoek. Hoofdstuk 3 geeft de conclusies van de RKC naar aanleiding van deze bevindingen door beantwoording van de drie hoofdvragen. De conclusies bevatten in tegenstelling tot de bevindingen een oordeel, in dit geval van de RKC. In hoofdstuk 4 staan de aanbevelingen die de RKC doet aan de gemeenteraad op basis van dit onderzoek. Hoofdstuk 5 bevat de reactie van het college van B&W gevolgd door een nawoord van de RKC in hoofdstuk 6. Het onderzoeksrapport van jb Lorenz is als bijlage toegevoegd.

## 2 Bevindingen

In dit hoofdstuk vatten we de voor de raad belangrijkste bevindingen van het onderzoek samen. Achtereenvolgens gaat het om bevindingen over:

- ervaringen van jongeren (en hun gezin) en professionals met jeugdzorg in Haarlemmermeer (2.1)
- het huidige beleid voor jeugdzorg in Haarlemmermeer (2.2)
- de kosten voor jeugdzorg in Haarlemmermeer en mogelijkheden deze te beheersen (2.3)
- de positie van de gemeenteraad van Haarlemmermeer bij beleid voor jeugdzorg (2.4).

### 2.1 Ervaringen van jongeren en professionals met jeugdzorg in Haarlemmermeer

#### 2.1.1 Hoe ervaren jongeren en hun gezin jeugdzorg in Haarlemmermeer?

##### **12% van de jeugd heeft jeugdzorg**

In 2019 hadden in Haarlemmermeer volgens het CBS 3.935 jongeren te maken met jeugdzorg. Dit is 12% van het totale aantal jongeren. Landelijk ligt dit percentage op 13%.

##### **Jongeren en hun gezin zijn overwegend positief over hun ervaringen**

Jongeren en/of hun gezinsleden die met jeugdzorg te maken hebben gehad zijn overwegend (circa 70%) positief over hun ervaringen<sup>2</sup>. Dit is in lijn met de tevredenheidscijfers voor jeugdzorg in cliëntervaringsonderzoeken van de gemeente (77% tevredenheid in 2019 en 80% in 2020). Emoties die jongeren en/of hun gezinsleden hierbij noemen zijn vooral 'dankbaar' en 'blij'. Zij ervaren dat huisartsen, schoolbegeleiders en andere zogeheten 'verwijzers' vooral kijken naar wat een jongere nodig heeft. De jongeren en/of hun gezinsleden die de online vragenlijst hebben ingevuld zijn verder unaniem positief over het Centrum voor Jeugd en Gezin en het onderwijs.

##### **Negatieve ervaringen hebben te maken met het zoeken van hulp of geringe effecten van hulp**

Jongeren en/of hun gezinsleden die minder positieve ervaringen hebben (circa 25%) noemen emoties zoals 'gefrustreerd', 'teleurgesteld' en 'boos'. Deze negatieve ervaringen gaan vooral of over het proces om hulp te zoeken en te krijgen of over het (gebrek aan) effect van ontvangen hulp. Het (lang) moeten wachten op jeugdzorg is voor de meeste jongeren en/of hun gezinsleden geen probleem. Zeventig procent van de jongeren heeft binnen drie maanden hulp gekregen.

#### 2.1.2 Hoe ervaren professionals jeugdzorg in Haarlemmermeer?

##### **Aanbieders zijn overwegend positief over hun ervaringen, ...**

In 2020 zijn in Haarlemmermeer -op basis van de declaratiedata van de gemeente- 189 verschillende aanbieders van jeugdzorg actief. De aanbieders die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd en/of bevroegd via een online enquête voelen dat de gemeente hen als professional vertrouwt. Dit vinden ze belangrijk en hier zijn ze blij mee.

---

2. Het deel van het onderzoek om de ervaringen van jongeren en ouders met jeugdzorg in beeld te brengen heeft minder informatie opgeleverd dan de RKC hoopte door een lage respons (41 gedeelde ervaringen in een steekproef onder 1.300 jeugdigen). In combinatie met informatie uit andere cliëntervaringsonderzoeken in Haarlemmermeer ontstaat toch een beeld over hoe jongeren jeugdzorg ervaren.

<b>... hebben behoefte aan meer overleg en samenwerking, ...</b>	Zorgaanbieders zijn over het algemeen tevreden over het contact dat ze hebben met de gemeente, al lijkt dit soms onder personeelwisselingen bij de gemeente. Ze hebben verder behoefte aan gezamenlijk overleg tussen de gemeente en aanbieders om ervaringen te delen en afspraken over samenwerking te maken. Dit gebeurt nu niet op structurele basis. Zorgaanbieders zijn bereid mee te denken over het beheersen van kosten voor jeugdzorg en om meer data te delen met de gemeente.
<b>... zien kansen voor meer doelmatigheid ...</b>	Zorgaanbieders zijn minder tevreden over de administratieve lasten die ze ervaren en het streven van de gemeente om -weliswaar in overleg met de aanbieders- tarieven niet of zinnig mogelijk te indexeren. De meeste aanbieders denken dat jeugdzorg in Haarlemmermeer doelmatiger kan worden geleverd.
<b>... en willen vasthouden aan het huidige stelsel</b>	Zorgaanbieders waarschuwen de gemeente bij het kiezen van maatregelen niet alleen te kijken naar geld (hoeveel euro levert een maatregel op?), maar ook naar neveneffecten zoals de gevolgen voor de kwaliteit van zorg. Ze willen vasthouden aan de uitgangspunten van het 'Haarlemmermeers model' (in paragraaf 2.2.1 lichten we dit verder toe), maar staan wel open voor aanpassingen.
<b>Ook verwijzers zijn overwegend positief ...</b>	In Haarlemmermeer zijn meer dan twintig soorten professionals met mandaat om jongeren te verwijzen naar zorg, zoals huis- en jeugdartsen, medisch specialisten, gemeentelijke consulenten en leerplichtambtenaren. Deze 'verwijzers' zijn overwegend positief over hun ervaringen met jeugdzorg in Haarlemmermeer. Zij voelen dat de gemeente hen als professional vertrouwt en ze ervaren vrijheid om hun werk te doen. Ze zijn hier blij mee. Verwijzers vinden gemiddeld genomen dat ze goed overleg en een goede relatie hebben met de gemeente. Verwijzers overleggen op structurele basis met de gemeente op managementniveau en dit waarderen ze.
<b>... en verwijzen meer door naar specialistische hulp dan naar algemeen toegankelijke voorzieningen</b>	De meeste verwijzers vinden het proces van doorverwijzen goed verlopen met een belangrijke rol voor de jongere zelf en ouders bij de keuze voor het vervolg. Zij verwijzen jongeren overwegend door naar specialistische individuele hulp en minder naar laagdrempelige basisvoorzieningen, zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin. De meeste verwijzers denken dat het proces van doorverwijzen nog doelmatiger kan.

## 2.2 Het huidige beleid voor jeugdzorg in haarlemmermeer

### 2.2.1 Wat kenmerkt het huidige beleid voor jeugdzorg in Haarlemmermeer?

<b>Het huidige beleid voor jeugdzorg is op hoofdlijnen beschreven zonder doelen of prioriteiten ...</b>	De nota Koersvast, steeds beter vormt het beleidskader voor het sociaal domein en jeugdzorg voor 2019-2023. De nota bestendigt de in 2015 door de gemeenteraad ingezette koers voor het sociaal domein onder de noemer het 'Haarlemmermeers model'. Dit 'Haarlemmermeers model' is een samenstel van algemeen geformuleerde uitgangspunten (zoals 'luisteren naar inwoners en maatwerk bieden', 'ruimte voor de professional' en 'houd het simpel') én organisatiekeuzen voor het sociaal domein, zoals het concentreren van hulp op plekken waar inwoners toch al naartoe gaan voor activiteiten of (andere) hulpvragen, zoals een wijkcentrum of consultatiebureau. De nota bevat geen (meetbare) doelen specifiek voor jeugdzorg. Ook staan in de nota geen prioriteiten voor doelen en/of doelgroepen bij het bieden van jeugdzorg.
---	---

**... het beleid voor preventie bevat concrete doelen** Het beleidskader Jong in Haarlemmermeer, opgroeien en opvoeden 2020 – 2024 gaat over preventie in het jeugdbeleid. Deze nota bevat wel concrete doelen voor zowel de te bereiken maatschappelijke effecten als de prestaties van de gemeente. Deze nota benoemt de relatie met het beleid voor jeugdzorg, maar stelt ook dat de nota Koersvast, steeds beter het beleidskader voor jeugdzorg vormt.

**Bestuurders en ambtenaren zijn trots op het 'Haarlemmermeers model'** Bestuurders en ambtenaren die betrokken zijn bij jeugdzorg in Haarlemmermeer zijn veelal trots op het huidige beleid en vooral op het 'Haarlemmermeers model'.

### 2.2.2 Wat kenmerkt de huidige uitvoering van jeugdzorg in Haarlemmermeer?

De huidige uitvoering van het beleid in Haarlemmermeer verloopt conform de uitgangspunten van het 'Haarlemmermeers model'. Het voert te ver om alle uitvoeringsprocessen in detail te beschrijven. We beperken ons tot enkele hoofdpunten die relevant zijn voor de kosten van jeugdzorg.

**Toegang tot zorg voor jongeren loopt via verwijzers** In Haarlemmermeer bepalen professionals zoals huisartsen en leerplichtambtenaren welke jongeren jeugdzorg krijgen. In jargon: 'gemandateerde verwijzers' gaan over 'de toegang' tot zorg. Veel van deze verwijzers zijn niet verbonden aan de gemeente en de gemeente heeft op hen weinig tot geen invloed.

**De gemeente betaalt voor verrichte handelingen** De gemeente Haarlemmermeer betaalt kosten voor jeugdzorg op basis van het aantal verrichte handelingen dat een zorgaanbieder verricht tegen een overeengekomen tarief. In jargon gaat het dan om 'inspanningsgerichte bekostiging' of 'P\*Q-bekostiging'. Deze manier van bekostigen is een bestuurlijke keuze. De praktijk in Nederland laat zien dat ook andere manieren van bekostigen mogelijk zijn.

**De gemeente heeft met 189 aanbieders contracten** De gemeente Haarlemmermeer heeft ervoor gekozen om jeugdzorg door zorgaanbieders te laten uitvoeren die voldoen aan bepaalde criteria. Alle aanbieders die aan deze criteria voldoen kunnen contracten met de gemeente Haarlemmermeer afsluiten tegen afgesproken tarieven. In 2020 had de gemeente contracten met in totaal 189 aanbieders die los van elkaar (kunnen) opereren. Dit hoge aantal laat zien dat het in Haarlemmermeer voor aanbieders makkelijk is de markt te betreden.

**De gemeente controleert aanbieders op basis van steekproeven, overleg en rapportages** De gemeente controleert de uitvoering door zorgaanbieders via steekproefcontroles, periodiek overleg en kwartaalrapportages van (grote) aanbieders. De gemeente controleert adequate uitvoering door verwijzers via tweejaarlijkse gesprekken aan de hand van managementinformatie.

### 2.2.3 Welke positieve en negatieve effecten hangen samen met de inrichting van jeugdzorg in Haarlemmermeer?

**De werkwijze in Haarlemmermeer kent positieve effecten voor jongeren en professionals ...**

De manier waarop Haarlemmermeer jeugdzorg organiseert en bekostigt stimuleert:

- dat jongeren en ouders kwaliteit van jeugdzorg ervaren en hierover tevreden zijn,
- dat jongeren niet of minder lang hoeven te wachten op jeugdzorg,
- dat jongeren en ouders veel vrijheid hebben om een zorgaanbieder te kiezen uit een breed aanbod en
- dat jeugdzorgprofessionals autonomie en vertrouwen van de gemeente ervaren.

**... maar belemmert mogelijk de doelmatigheid van jeugdzorg**

Uit het onderzoek komt ook een aantal risico's naar voren. De manier waarop Haarlemmermeer jeugdzorg organiseert, belemmert mogelijk:

- dat jongeren, ouders en professionals in de jeugdzorg zich richten op het voorkomen van opvoed- en opgroei problemen ('preventie' in jargon),
- dat ouders en kinderen zelf problemen bij opvoeden en opgroeien oplossen ('eigen kracht', 'demedicalisering' en/of 'normalisering' in jargon),
- dat organisaties die actief zijn in jeugdzorg onderling samenwerken om te komen tot doeltreffender en doelmatiger zorg ('samenwerking tussen ketenpartners') en
- dat aanbieders van jeugdzorg de hoeveelheid zorg tijdig verminderen of stoppen, oftewel niet meer zorg bieden dan nodig is ('afschalen').

## 2.3 De kosten voor jeugdzorg in Haarlemmermeer

### 2.3.1 Wat kenmerkt de kosten voor jeugdzorg in Haarlemmermeer?

**Kosten voor jeugdzorg zijn tussen 2018-2020 met 34% gestegen ...**

Haarlemmermeer gaf in 2018 € 24,3 mln uit aan (declaraties voor) jeugdzorg. In 2020 was dit € 32,6 mln, een stijging van 34%. Volgens het CBS komen de gemiddelde kosten per jongere met zorg in Haarlemmermeer in 2019 uit op €7.685. Landelijk is dit lager, namelijk € 5.841 per jongere met zorg.

**... vooral door meer jongeren met zorg en hogere kosten per jongere**

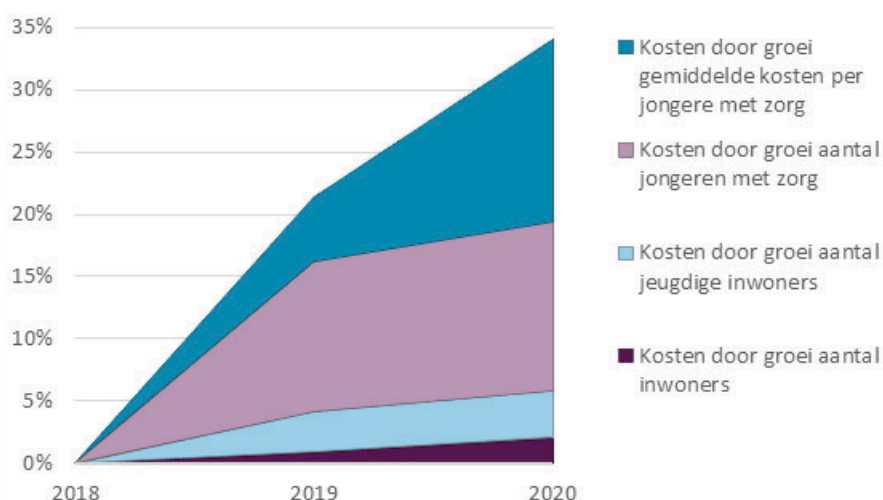
Kwantitatief onderzoek van declaratiedata leert dat er twee belangrijke factoren zijn die de kostenstijging in Haarlemmermeer verklaren (Figuur 1):

- groei van het aantal jongeren met zorg (bovenop de demografische groei) en
- groei van de gemiddelde kosten per jongere met zorg.

De (groei van de) gemiddelde looptijd van trajecten is geen verklarende factor voor de groei van de kosten per jongere met zorg.



## Verklarende factoren voor gestegen kosten



Figuur 1 Verklarende factoren voor gestegen kosten

Waarom het aantal jongeren met zorg in Haarlemmermeer (en elders in Nederland) groeit en waarom de gemiddelde kosten per jongere met zorg toenemen is niet expliciet onderzocht in dit onderzoek. Wel vallen in de analyse van de declaratiedata in de periode 2018-2020 en de vergelijking van Haarlemmermeer met twee referentiegemeenten, (Haarlem en Westland) een aantal zaken op:

### Hoge en groeiende kosten specialistische geestelijke gezondheidszorg

- Haarlemmermeer maakt vooral kosten voor specialistische geestelijke gezondheidszorg (circa 40% van de totale kosten), jeugdzorg aan huis (circa 20%) en zorg aan cliënten die in een instelling verblijven (circa 20%).
- In Haarlemmermeer stijgen vooral de kosten voor geestelijke gezondheidszorg (specialistisch en algemeen), voor begeleiding van jongeren en/of hun ouders en voor zorg met verblijf in een instelling.

### Grootste deel kosten bij 4-11 jarigen

- 4 t/m 11-jarigen nemen het grootste deel van de zorgkosten voor hun rekening.
- Bij deze groep is ook de stijging van kosten groot, net als bij de groep 16 t/m 17 jaar.

### Huisartsen grootste verwijzer en gecertificeerde instellingen steeds meer

- In Haarlemmermeer zijn huisartsen verantwoordelijk voor de meeste verwijzingen (40% in 2020 tegenover 35% gemiddeld landelijk).
- Jeugdzorgkosten via gecertificeerde instellingen<sup>3</sup> zijn in 2020 ten opzichte van 2018 meer dan vervijfvoudigd (+ € 4 mln).
- Het aantal verwijzingen via medisch specialisten was in 2020 24% lager dan in 2018.

### 80% van de kosten vallen bij 12% van de aanbieders

- Tweeëntwintig van de 189 zorgaanbieders (12%) zijn verantwoordelijk voor circa 80% van de kosten.
- De toename van jongeren met zorg komt veelal niet bij de tien grootste aanbieders terecht.

### Hoge kosten in Rijsenhout, Spaarndam en Hoofddorp

- Van de kernen met meer dan 500 jongeren zijn in 2020 de zorgkosten per jongere inwoner in Rijsenhout, Spaarndam en Hoofddorp het hoogst.
- Deze kosten per jongere zijn het laagst in Halfweg, Zwaanshoek en Lisserbroek.

3. Gecertificeerde instellingen zijn wettelijke verwijzers die bevoegd zijn om kindbescherms- en jeugdreclasseringmaatregelen uit te voeren.

**Het aandeel jongeren met zorg is groter en groeit sneller dan elders**

- Haarlemmermeer kent vergeleken met Haarlem en Westland meer jongeren met zorg én een sterkere groei van dit aantal in 2019.
- Haarlemmermeer kent vergeleken met deze referentiegemeenten gemiddeld gelijke of lagere kosten per jongere met zorg (met hierbinnen grote verschillen per type zorg).
- Haarlemmermeer kent een sterkere groei (21% in 2019) van de kosten per jongere met zorg vergeleken met referentiegemeenten (11% in 2019).

**Het Rijk gaat meer bijdragen aan kosten voor jeugdzorg**

Haarlemmermeer kwam en komt door de gestegen kosten net als veel andere gemeenten niet uit met het (rijks)budget voor jeugdzorg. Het Rijk gaat gemeenten tot en met 2022 meer geld geven voor jeugdzorg. Een nieuw kabinet moet besluiten of gemeenten ook structureel meer geld krijgen.

**2.3.2 Wat zijn mogelijke maatregelen om kosten voor jeugdzorg in Haarlemmermeer te beheersen?**

**Haarlemmermeer kan binnen de huidige kaders iets meer doen om kosten te beheersen**

Het college geeft aan dat de oorzaken van toenemend zorggebruik en toenemende zorgkosten deels buiten de invloed van de gemeenten liggen. Dit is feitelijk juist, met de nadruk op 'deels': de gemeente heeft ook zelf invloed.

Sinds 2020 treft en overweegt het college extra maatregelen om de kosten voor jeugdzorg te verminderen en beter te beheersen. Het college stelt hierbij (logischerwijs) vooral maatregelen voor die passen bij de uitgangspunten en organisatieprincipes van het Haarlemmermeers model. Uit het onderzoek van Jb Lorenz blijkt dat binnen de bestaande inhoudelijke beleidskaders en werkwijze -bovenop wat het college voorstelt- enkele aanvullende maatregelen mogelijk zijn om doelmatiger te werken. Een voorbeeld is het beschikbaar stellen van meer passende woningen voor 18+ jongeren zodat zij vanuit de jeugdzorg kunnen doorstromen naar eigen woonruimte (met eventueel bijhorende WMO zorg). Dit voorkomt doorverwijzing naar dure jeugdvoorzieningen.

**Buiten deze kaders zijn ook aanvullende maatregelen om kosten te beheersen mogelijk**

Buiten deze kaders zijn meer aanvullende maatregelen denkbaar om kosten te beheersen zoals het beperken van de reikwijdte van de zorg. Dit vraagt om keuzes door college en gemeenteraad, en andere beleidskaders.

Het onderzoeksrapport Jb Lorenz bevat een uitgebreide tabel met mogelijke aanvullende maatregelen. De verwachte effectiviteit (inclusief mogelijke neveneffecten), doelmatigheid en haalbaarheid van deze maatregelen voor Haarlemmermeer is niet onderzocht in het kader van dit onderzoek.

## 2.4 De positie van de gemeenteraad van Haarlemmermeer bij beleid voor jeugdzorg

### 2.4.1 Wat kenmerkt de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad over de uitvoering en kosten van beleid voor jeugdzorg in Haarlemmermeer?

#### **Het college heeft ruim mandaat om beleid voor jeugdzorg uit te voeren**

We hebben in paragraaf 2.2 gezien dat het huidige beleid voor jeugdzorg, met uitzondering van preventie, op hoofdlijnen is beschreven zonder (meetbare) doelen of prioriteiten voor jeugdzorg. Dit geeft het college een ruim mandaat voor het uitvoeren van beleid voor jeugdzorg: de huidige kaders van de raad laten veel ruimte voor eigen invulling. Onder beleidskaders verstaan we zowel juridische kaders (verordeningen), politiek-bestuurlijke kaders (beleidsnota's) en financiële kaders (begroting).

#### **Het college heeft de raad tot in 2020 summier geïnformeerd over tekorten voor jeugdzorg**

Het college heeft de raad in de periode van 2018-2019 summier meegenomen in de oplopende tekorten in de jeugdzorg. Vanaf september 2020 verstrekt het college uit zichzelf én op verzoek van de raad meer informatie over de tekorten voor jeugdzorg en maatregelen om deze kosten beter te beheersen. Ambtenaren en wethouders vinden het lastig om de informatiebehoefte van raadsleden te doorgronden en een balans te vinden tussen informatie op hoofdlijnen en details.

#### **Het college informeert de raad nu frequent over de uitvoering en kosten voor jeugdzorg**

Het college informeert de raad jaarlijks over de ontwikkelingen in zorggebruik en voortgang in het sociaal domein via de zogenaamde TransforMeerMonitor. In aanvulling hierop rapporteert het college over (kosten voor) jeugdzorgbeleid via de reguliere planning en controlcyclus en via kwartaalrapportages die mede zijn gebaseerd op informatie van en gesprekken met de zestig grootste aanbieders van jeugdzorg.

#### **De informatie aan de raad over het beleid voor jeugdzorg verdient aandacht.**

Het onderzoek laat zien dat de betrouwbaarheid van prognoses en de toegankelijkheid, samenhang en actualiteit van de informatie aan de raad over het beleid voor jeugdzorg beter kan en aandacht verdient.

Ter illustratie enkele voorbeelden uit het onderzoek:

- De raad voelde zich in 2020 overvallen door de sterk oplopende tekorten in het sociaal domein en de grote afwijkingen ten opzichte van de Voorjaarsrapportage van 2020.
- Het college heeft -ondanks gebruik van prognosemodellen- moeite kostenontwikkelingen voor jeugdzorg betrouwbaar te ramen. De afwijkingen op ramingen zijn fors. Het college heeft inmiddels opdracht gegeven voor het maken van een 'dashboard' (voor intern gebruik) om beter zicht te krijgen op ontwikkelingen in het sociaal domein.
- De informatie in de TransforMeerMonitor (zoals over zorgverbruik) is lastig te verbinden met de informatie in financiële rapportages.
- Raadsleden krijgen beperkt informatie over verwachte en gerealiseerde effecten van beleid in het algemeen en specifieke maatregelen in het bijzonder.
- Raadsleden moeten het nodige zoekwerk verrichten in de begroting en jaarstukken om zich een beeld te kunnen vormen van de (ontwikkeling van) financiën voor jeugdzorg.
- De (meerjaren)begrotingscijfers in de begroting 2021 sluiten niet aan op de meest recente financiële inzichten.

**Het college en de ambtelijke organisatie willen leren en verbeteren**

De problemen rond de kosten voor jeugdzorg gaan de betrokkenen in het raadhuis aan het hart. Met veel inzet wordt geprobeerd om zaken in de uitvoering te verbeteren en tegelijk raadsleden zo goed mogelijk te bedienen. Dat blijkt ook uit de wijze hoe de gemeente zich heeft opgesteld tijdens dit onderzoek. De gemeente wil leren, ook van de ervaring van anderen. Zo doorloopt de gemeente parallel aan dit onderzoek een VNG-visitatietraject om inzicht te krijgen in ontwikkelingen in het sociaal domein en hier ook meer grip op te krijgen.

#### 2.4.2 Wat kenmerkt de sturing door de gemeenteraad van (de uitvoering van) beleid voor jeugdzorg in Haarlemmermeer?

**Raadsleden hebben moeite overzicht te krijgen en houden**

Raadsleden hebben moeite overzicht te krijgen en houden over de uitvoering, financiën en organisatie van jeugdzorg in Haarlemmermeer en de relatie met landelijke ontwikkelingen. Het beleid voor het sociaal domein is inhoudelijk complex en doorspekt met jargon zoals ‘transformeren’, ‘een brede sociale basis’ en ‘categoriemanagers’. Ook dit bemoeilijkt het werk van raadsleden.

**Raadsleden hebben geen heldere kaders om de uitvoering door het college aan te toetsen**

Wanneer doet Haarlemmermeer het goed met haar jeugdzorgbeleid en hoe kan de raad volgen of Haarlemmermeer op de goede weg is? Het huidige beleidskader is weinig bruikbaar als instrument voor sturing en evaluatie door het ontbreken van doelen en indicatoren. Dit is de spiegelzijde van het eerder verstrekte ruime mandaat aan het college: de raad heeft zelf weinig concrete ankerpunten (kaders) om te toetsen of doelen dichterbij komen en het college goed werk verricht en op basis hiervan zo nodig bij te sturen.

**De raad stelt zich sinds 2019 assertiever op**

De raad van Haarlemmermeer volgde de afgelopen jaren veelal het college en stelt zich sinds 2019 assertiever op. Het verzoek aan de RKC voor dit onderzoek is hier een voorbeeld van.

#### 2.4.3 Wat zijn mogelijke thema's en vragen voor de raad bij het stellen van (nieuwe) kaders voor beleid voor jeugdzorg in Haarlemmermeer?

**Vier hoofdthema's**

Een onderdeel van dit onderzoek was om te inventariseren wat mogelijke thema's en/of dilemma's zijn voor de raad bij het nadenken over de huidige en eventueel stellen van nieuwe kaders voor jeugdzorgbeleid. De RKC onderscheidt vier (onderling samenhangende) hoofdthema's:

1. Bruikbaarheid van de huidige beleidskaders voor jeugdzorg.
2. Doelen voor beleid voor jeugdzorg.
3. Doeltreffendheid van maatregelen voor het beheersen van kosten voor jeugdzorg.
4. De informatiepositie van de raad.

Bij elk van deze thema's sommen we een aantal relevante politieke vragen op.

**Thema 1:  
Bruikbaarheid  
huidige  
beleidskaders**

Het eerste thema is Bruikbaarheid van de huidige beleidskaders voor jeugdzorg.

Politieke vragen uit het onderzoek die bij dit thema horen zijn:

1. Voldoen de huidige beleidskaders voor jeugdzorg nog voor de gemeenteraad en zo nee, wat wil de raad aanpassen? Hoe 'heilig' is het Haarlemmermeers model voor de raad?
2. Hoe wil de gemeenteraad omgaan met het uitgangspunt van veel vrijheid voor zorgaanbieders en verwijzers en de risico's voor kosten van jeugdzorg die hiermee gepaard gaan?
3. Wil de gemeenteraad vasthouden aan de huidige manieren van bekostigen en contracteren van jeugdzorg en zo nee, hoe dan wel?

**Thema 2:  
Doelen voor  
beleid**

Het tweede thema Doelen voor beleid van jeugdzorg raakt aan het eerste thema.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het huidige beleid voor jeugdzorg te weinig (meetbare) doelen en prioriteiten kent<sup>4</sup>.

Politieke vragen uit het onderzoek die bij dit thema horen zijn:

4. Welke inhoudelijke doelen van beleid voor jeugdzorg moet de gemeente Haarlemmermeer nastreven oftewel wat zijn de te bereiken maatschappelijke effecten in Haarlemmermeer? En hoe verhouden deze doelen zich tot elkaar: welke doelen hebben prioriteit?
5. Hoe wil de gemeenteraad omgaan met de reikwijdte van jeugdzorg (oftewel welke zorg valt wel en niet onder gemeentelijke jeugdzorg)?
6. Welke eisen en wensen heeft de raad voor beleidsindicatoren (en bijbehorende streefwaarden) om te meten of doelen dichterbij komen?

**Thema 3:  
Doeltreffendheid  
van maatregelen  
voor het  
beheersen van  
kosten**

Het derde thema is Doeltreffendheid van maatregelen voor het beheersen van kosten voor jeugdzorg.

De ambtelijke en bestuurlijke aandacht is nu vooral gericht op het beheersen van kosten voor jeugdzorg en welke maatregelen hierbij wel en niet in ogenschouw moeten worden genomen.

Hierbij horen de volgende politieke vragen:

7. Leiden de door het college voorgestelde maatregelen voor het beheersen van kosten voor jeugdzorg tot de door de raad gewenste (maatschappelijke én financiële) effecten?
8. Passen de voorgestelde maatregelen binnen de (huidige en/of nieuwe) uitgangspunten en randvoorwaarden voor beleid voor het sociaal domein in het algemeen en jeugdzorg in het bijzonder?

---

4. De Participatieraad merkte dit ook op bij de raadsbehandeling van de nota Koersvast, steeds beter.

**Thema 4:**  
**Informatiepositie**  
**van de raad**

Het laatste thema is Informatiepositie van de raad.

In paragraaf 2.4.1 en 2.4.2 stonden we stil bij hoe het college de raad informeert over de kosten en uitvoering van beleid voor jeugdzorg en hoe de raad het college kan controleren en het beleid kan (bij)sturen.

Hierbij horen de volgende politieke vragen:

9. Hoeveel ruimte wil de raad aan het college geven om beleid voor jeugdzorg uit te voeren?  
Hoe ruim is het mandaat?
10. Aan welke informatie heeft de raad behoefte (en aan welke niet) in het kader van haar controlerende rol en gaat de raad deze informatiebehoefte zelf expliciteren?
11. Hoeveel tijd en prioriteit wil de raad geven aan inhoudelijke besprekingen en debatten over beleid voor jeugdzorg en past de huidige werkwijze van de raad hierbij?

## 3 Conclusies

Het vorige hoofdstuk vat de belangrijkste uitkomsten van het door jb Lorenz uitgevoerde onderzoek samen. Dit hoofdstuk bevat de conclusies van de RKC op basis van de bevindingen. Aan de hand van de bevindingen zijn tientallen conclusies te trekken die voor verschillende doelgroepen zoals de raad, het college, ambtenaren, aanbieders, verwijzers of jongeren meer of minder relevant kunnen zijn. We beperken ons tot de belangrijkste conclusies die de RKC wil meegeven aan de gemeenteraad van Haarlemmermeer. Deze conclusies volgen in grote lijnen de hoofdvragen van dit onderzoek (zie paragraaf 1.2).

### 3.1 Conclusies over het huidige beleid en factoren die leiden tot tekorten voor jeugdzorg

#### Tevredenheid van jongeren en professionals over de jeugdzorg

1. *Over het algemeen zijn jongeren (en hun gezinnen) en professionals positief over hun ervaringen met jeugdzorg in Haarlemmermeer.*

De RKC is de bevindingen niet voor niets begonnen met de ervaringen van jongeren en hun gezinnen. De RKC veronderstelt dat het (ervaren) effect van jeugdzorg op jongeren en ouders een centrale plek heeft in de doelen voor beleid. De meeste jongeren en hun gezin, en ook de professionals zijn tevreden over jeugdzorg in Haarlemmermeer.

#### In Haarlemmermeer is het goed toeven voor zorgaanbieders

2. *Haarlemmermeer is aantrekkelijk voor aanbieders van jeugdzorg.*

De gemeente Haarlemmermeer biedt aanbieders een ‘warm bad’, onder andere door:

- een lage drempel te hanteren voor toegang tot de markt,
- ruimte te laten voor onderhandeling over tarieven,
- veel vrijheid te laten aan professionals over duur en intensiteit van trajecten en
- beperkt regie te voeren op samenwerking met andere zorgpartijen.

#### Het huidige beleidskader voldoet niet aan de criteria van een goede kadernota

3. *Het huidige beleidskader ‘Koersvast, steeds beter’ voldoet niet aan de criteria van een goede kadernota.*

Gemeentelijke kadernota's moeten inhoudelijk, financieel en procedureel het speelveld afbakenen waarbinnen het college zijn werk doet (zie onderstaande kadertekst). De huidige nota ‘Koersvast, steeds beter’ doet dit onvoldoende voor de drie in het kader genoemde centrale concepten: normeren, opdrachtformulering en randvoorwaarden. Zowel het beleidskader als het ‘Haarlemmermeers model’ zijn zo abstract geformuleerd dat raadsleden het er moeilijk mee oneens kunnen zijn. Tegelijkertijd geven de kaders weinig houvast en richting. Daarmee is het volgens de RKC geen bruikbare meetlat waarlangs de raad beleidsnota's, concept-verordeningen en rapportages kan leggen.

### Over de kwaliteit van kadernota

Gemeentelijke kadernota's zijn bij uitstek de instrumenten waarmee een gemeenteraad de lijnen uit kan zetten waarlangs het college het beleid kan uitwerken en bepalen welke activiteiten het gaat uitvoeren. De gemeenteraad geeft zo sturing aan het beleid en gebruikt ze later als een meetlat om de uitvoering van het college langs te leggen. Voor de gemeenteraden waar de Raad mee sprak, bleek 'kaders' niet een duidelijk concept te zijn; raadsleden vonden het lastig om daar een definitie van te geven. Ten behoeve van dit advies gebruikte de ROB de definitie die de VNG in 2004 opstelde voor haar 'Handreiking Kaderstelling voor gemeenteraden':

*'Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering, inclusief randvoorwaarden, waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt (...).'*

In deze definitie staan drie concepten centraal: normeren, opdrachtformulering en randvoorwaarden. Ook adviseert de VNG in de kadernota op te nemen op welke factoren de gemeenteraad wil sturen, indicatoren vast te stellen waarmee bepaald kan worden of de resultaten gehaald worden en het proces aan te geven waarlangs raad en college het beleid volgen en evalueren – al dan niet met betrokkenheid van cliëntenraden, inwoners en zorgaanbieders.

*(bron: Decentrale zaak is politieke zaak – Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020, p. 12)*

### De inrichting van jeugdzorg moet volgen uit de doelen

#### 4. Zonder duidelijke doelen is het moeilijk oordelen over de gewenste inrichting van jeugdzorg en de meest effectieve maatregelen.

In dit onderzoek is onder meer gekeken naar de wijze van inkoop van jeugdzorg, de wijze van bekostiging van jeugdzorg en naar mogelijke maatregelen om kosten te beheersen. Het onderzoek laat zien dat de huidige organisatie van jeugdzorg in Haarlemmermeer beperkt prikkelt tot doelmatig handelen van jongeren en hun gezin, verwijzers en aanbieders. Het onderzoek laat ook zien dat er verschillende opties en varianten zijn om jeugdzorg in Haarlemmermeer in te richten en/of kosten te beheersen. College en raad hebben dus vele 'knoppen om aan te draaien'. Maar de beste 'stand' voor deze knoppen kan niet worden bepaald zolang de raad niet helder heeft wat de belangrijkste doelen zijn en welke doelen prioriteit hebben als doelen onderling spanning geven. Kortom, belangrijke inrichtingskeuzes en keuzes voor maatregelen moeten volgen uit een helder kader met een duidelijke opdracht, normen en randvoorwaarden (zie conclusie 3).

Dit is ook de reden waarom de RKC in dit onderzoek geen specifieke aanbevelingen doet voor bijvoorbeeld een bepaald bekostigingsmodel of specifieke maatregelen om kosten te beheersen. Wat slim is om te doen hangt af van welke effecten de raad wil bereiken.



**De belangrijkste verklarende factoren voor hogere kosten zijn meer jongeren met zorg en hogere kosten per jongere.**

5. *De groei van kosten voor jeugdzorg wordt verklaard doordat het aantal jongeren met zorg én de kosten per jongere met zorg zijn gestegen.*

Hoofdvraag 1 van dit onderzoek luidt: Welke factoren leiden tot de financiële tekorten voor jeugdzorg in Haarlemmermeer? Het onderzoek maakt duidelijk dat hiervoor twee hoofdfactoren zijn: meer jongeren die een beroep doen op jeugdzorg en hogere kosten per jongere met zorg. Waarom in Haarlemmermeer relatief meer jongeren zorg afnemen vergt nader onderzoek. Het Haarlemmermeers model is geen directe oorzaak van de tekorten. Het onderzoek laat wel zien dat de wijze waarop Haarlemmermeer (de toegang tot) jeugdzorg organiseert, bekostigt en inkoopert weinig prikkelt tot doelmatigheid.

**De opdracht om beleid voor jeugdzorg doeltreffend en doelmatig uit te voeren staat los van de hoogte van de Rijksbijdrage**

6. *De opdracht om beleid voor jeugdzorg doeltreffend en doelmatig uit te voeren staat los van de financiële bijdrage van het Rijk.*

Tijdens de looptijd van dit onderzoek is het Rijk onder druk van gemeenten en een uitspraak in een arbitragezaak gaan bewegen. Voor de korte termijn komt het Rijk met meer (incidenteel) geld voor jeugdzorg en een nieuw kabinet moet besluiten of er ook structureel meer geld komt voor gemeenten. Los van de uitkomst hiervan ligt er een opdracht voor de gemeente Haarlemmermeer om beleid voor jeugdzorg doeltreffend, doelmatig en rechtmatig uit te voeren en te bezien wat de gemeente hier zelf aan kan bijdragen.

**De analyses van het college over oorzaken van tekorten voor jeugdzorg en mogelijk te nemen maatregelen zijn deugdelijk en tegelijkertijd incompleet**

7. *De analyses van het college over oorzaken van tekorten voor jeugdzorg en mogelijk te nemen maatregelen zijn deugdelijk, maar niet compleet.*

De unaniem aangenomen motie van de raad waarin de RKC wordt gevraagd onderzoek te doen naar de financiële beheersing van kosten in het sociaal domein bevat het verzoek om een ‘second opinion’ van de RKC op de analyse van het college van B en W met betrekking tot de oorzaken van deze tekorten en op alle door het college voorgestelde (mogelijke) maatregelen om deze tekorten terug te dringen’.

Op basis van dit onderzoek concludeert de RKC dat de analyse van het college over de oorzaken van het probleem niet wezenlijk afwijkt van de uitkomsten van dit onderzoek: externe factoren (zoals de hoogte van de Rijksbijdrage) spelen vanzelfsprekend een rol, de kosten zijn deels te beïnvloeden door de gemeente en zowel volume (aantal jongeren) als prijs (kosten per jongere met zorg) spelen hierbij een rol. Dit onderzoek biedt nog dieper inzicht in de oorzaken en in opvallende uitschieters in Haarlemmermeer. Ook de meeste maatregelen die het college in overweging neemt om kosten te beheersen snijden hout (met het voorbehoud van conclusie 4). De RKC vindt het ook begrijpelijk dat het college vooral zoekt naar maatregelen die passen bij de huidige (abstracte) beleidskaders. Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek ook dat andere, aanvullende maatregelen mogelijk zijn, zowel binnen het bestaande beleidskader als hierbuiten. In die zin is de analyse van het college nog niet compleet.

### 3.2 Conclusies over de informatiepositie van de raad

**De informatie aan de raad over de tekorten voor jeugdzorg was tot 2020 onvoldoende en verdient blijvende aandacht.**

8. *De informatievoorziening aan de raad over de tekorten voor jeugdzorg was tot 2020 onvoldoende en verdient blijvende aandacht.*

De gemeenteraad van Haarlemmermeer is nu niet goed in positie om de uitvoering van het beleid voor jeugdzorg te controleren mede doordat de raad het college een ruim mandaat heeft gegeven om beleid voor jeugdzorg uit te voeren én hoe hierover te rapporteren. De RKC is kritisch over de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad door het college, vooral tussen 2018 en september 2020. Dan gaat het met name om de betrouwbaarheid van financiële prognoses en de toegankelijkheid van financiële informatie voor de raad.

De RKC ziet in dat het moeilijk is kosten voor toekomstige uitgaven van jeugdzorg in te schatten, zeker binnen het huidige stelsel met veel aanbieders. Maar de afwijkingen in rapportages aan de raad waren naar de mening van de RKC te groot en ook zouden de prognoses duidelijker moeten zijn over de onzekerheidsmarges van ramingen. De RKC ziet ook dat het college zich inspant om de kwaliteit van prognoses te verbeteren. Dit verdient lof, maar de effecten hiervan zullen ook tijd kosten. Hiermee is de betrouwbaarheid van financiële prognoses in de ogen van de RKC ook nu en in de nabije toekomst nog een aandachtspunt.

Ook bevreemdt het de RKC dat begrote kosten voor jeugdzorg in de begroting 2021 niet vóór de begrotingsbehandeling in de raad zijn geactualiseerd toen duidelijk was dat de ramingen voor 2021 en de jaren hierna fors te laag waren. Dit zet de raad op het verkeerde been op een cruciaal moment in de financiële besluitvorming. Het procedurele argument dat de begroting ambtelijk al voor het zomerreces wordt opgesteld en dat afwijkingen bij de Voortgangsrapportage financieel verwerkt worden weegt hier voor de RKC niet tegenop.

Verder vindt de RKC dat de informatievoorziening aan de raad over stijgende kosten laat op gang kwam en dat deze weinig toegankelijk was. Ook de gebrekkige samenhang van informatie tussen de verschillende rapportages maakt dat raadsleden te veel moeten zoeken en te weinig direct kunnen vinden. Raadsleden zouden geen zoekwerk moeten verrichten om zich een beeld te vormen van dreigende tekorten.

### 3.3 Conclusies over thema's bij het stellen van kaders voor beleid voor jeugdzorg

#### Beleid voor jeugdzorg leent zich voor politiek

#### 9. *Beleid voor jeugdzorg leent zich goed voor politiek*

De lijst met politieke vragen in paragraaf 2.4.3 maakt duidelijk dat er op het gebied van jeugdzorgbeleid echt wat te kiezen valt voor de gemeenteraad én dat er in het verleden misschien wel te weinig gekozen is. Een publicatie van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur<sup>5</sup> stelt dat een gemeenteraad niet moet proberen om inhoudelijk tegenwicht te bieden aan het college, maar er juist is om 'te beslissen over zaken waar kennis en kunde onvoldoende uitsluitel bieden en waar de meningen verdeeld zijn, moreel, ideologisch of maatschappelijk'. Kortom, om politiek te bedrijven. Dit onderzoek laat zien dat er veel is om politiek verdeeld over te zijn. Werk aan de winkel dus voor de raad!

---

5. Schulz, M. e.a. (2019) Gemeenteraden positioneren: Van professionaliseren naar positioneren. Den Haag: NSOB.

## 4 Aanbevelingen aan de gemeenteraad

Op basis van dit onderzoek doet de RKC onderstaande aanbevelingen aan de raad.

### Expliciteer wat goede kaders zijn

1. *Bespreek als raad wat volgens u goede kaders zijn en de eisen die u stelt aan een goede kadernota. Leg dit vast.*

Een dergelijk expliciete lijst van eisen voor kadernota's is niet alleen behulpzaam bij het vaststellen van beleid voor jeugdzorg. Het is ook bruikbaar voor nota's op andere thema's en bij het inwerken van nieuwe raadsleden na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022.

### Stel aanvullende kaders voor beleid voor jeugdzorg

2. *Neem als raad het initiatief om vóór de besluitvorming over een nieuwe verordening voor het sociaal domein aanvullende kaders (in lijn met aanbeveling 1) specifiek voor jeugdzorg te formuleren en mee te geven aan het college.*

Deze kaders zouden tenminste moeten gaan over:

- Doelen en prioriteiten van beleid: Welke maatschappelijke effecten streeft u na met jeugdzorg in Haarlemmermeer en welke zijn het belangrijkste? Zijn er doelgroepen die voorrang hebben boven anderen?
- Indicatoren om te meten of de belangrijkste doelen dichterbij komen (effectindicatoren) en of het college hieraan voldoende bijdraagt (prestatie-indicatoren)
- Randvoorwaarden voor het beleid zoals het budget.
- Afspraken over het proces waarlangs raad en college het beleid volgen en evalueren – al dan niet met betrokkenheid van cliëntenraden, inwoners en zorgaanbieders.

Concrete doelen zijn om drie redenen van belang:

- a. Als de gemeente duidelijk maakt wat ze wil bereiken, is het ook helder waarover het college verantwoording moet afleggen aan de raad.
- b. Concreetheid helpt de gemeente de dialoog beter te voeren met partners zoals verwijzers en zorgaanbieders. Ze maken duidelijk waar de gemeente naar streeft. Binnen de dialoog kan nader uitgewerkt worden wie waaraan en in welke mate een aandeel kan leveren.
- c. Concreetheid in doelen helpt tenslotte ook bij evalueren, leren en verbeteren van beleid.

Overweeg om besluitvorming over deze kaders vooraf te laten gaan door een conferentie of maatschappelijk debat met inwoners en andere belanghebbenden over dromen en (langetermijn) doelen voor jeugdzorg in Haarlemmermeer.

**Eerst richten en daarna inrichten**

3. *Neem als raad pas besluiten over de inrichting van jeugdzorg nadat u zelf de richting heeft bepaald.*

Bij het vaststellen van een nieuwe verordening voor het sociaal domein kan de raad ook besluiten over inrichtingskwesties voor jeugdzorg zoals:

- het model voor het bekostigen van jeugdzorg
- het inkoopmodel voor jeugdzorg en
- concrete maatregelen om kosten voor jeugdzorg te beheersen.

Het is goed dat de raad bestaande inrichtingskeuzes opnieuw gaat overwegen, maar dan wel in de goede volgorde, dat wil zeggen nadat de richtinggevende doelen zijn bepaald.

En ga hierbij niet over één nacht ijs. Laat u goed informeren over de argumenten voor en tegen bij de verschillende inkoop- en bekostigingsmodellen.

**Expliciteer uw informatie-behoefte**

4. *Maak als raad expliciet welke informatie u wanneer in welke vorm wilt hebben over de ontwikkeling van doelen en kosten voor jeugdzorg in Haarlemmermeer.*

Het college en ambtenaren zijn geholpen als u duidelijk maakt hoe u het als raad wilt hebben. U kunt dit doen als onderdeel van de aanvullende kaders (aanbeveling 2) of als aparte actie op kortere termijn. Hierbij geeft de RKC de volgende suggesties mee:

- Beperk u tot hoofdlijnen (doelen, kosten en beleving gebruikers)
- Dwing af dat (financiële) cijfers in verschillende rapportages op elkaar aansluiten.
- Spreek u als raad uit of de huidige procedure voor het actualiseren van een concept-begroting vóór de begrotingsbehandeling moeten worden aangepast.

**Laat nader onderzoek doen naar oorzaken en achtergronden van meer jeugdzorggebruik in Haarlemmermeer**

5. *Verzoek het college om nader onderzoek te doen naar de achterliggende oorzaken en achtergronden van de bevinding dat meer jongeren in Haarlemmermeer een beroep doen op jeugdzorg.*

Dit onderzoek onderbouwt dat stijgende kosten voor jeugdzorg vooral komen door meer jongeren en hogere kosten per jongere met zorg. Waarom het beroep op jeugdzorg zo sterk toeneemt, viel buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Wat maakt dat jongeren en hun gezin deze stap zetten? En wat leveren deze behandelingen jongeren en de samenleving op? Dit verdient nader onderzoek. Inzichten uit dergelijk onderzoek kan ook helpen bij het (beter) inschatten van effecten van maatregelen.

## 5 Bestuurlijke reactie



**gemeente  
Haarlemmermeer**

De Rekenkamercommissie van de gemeente Haarlemmermeer  
T.a.v. de voorzitter, de heer Bartelink

Postbus 250  
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:  
Raadhuisplein 1  
Hoofddorp  
Telefoon 0900 1852  
Faxnummer 023 563 95 50

Cluster Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg  
Contactpersoon de heer Hans Blok  
Telefoon 0900 1852  
Uw brief 211015  
Ons kenmerk X.2021.06071  
Bijlage(n) Geen  
Onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek

Verzenddatum

29 SEP. 2021

Geachte heer Bartelink,

Op 14 september 2021 ontvingen wij het rekenkameronderzoek over de jeugdzorg voor bestuurlijke reactie. In deze brief gaan we kort in op het proces, gevolgd door een inhoudelijke reactie op de conclusies die u trekt en de aanbevelingen die u doet.

#### **Proces**

Allereerst danken wij u voor de prettige samenwerking bij dit rekenkameronderzoek. Wij waarderen het dat wij in een vroeg stadium ambtelijk betrokken zijn bij de opzet ervan. Ook tussentijds is er ambtelijk intensief en constructief overleg met u gevoerd. Wij zijn van mening dat dit heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het onderzoek.

#### **Inhoudelijke reactie**

Voordat wij ingaan op uw conclusies en aanbevelingen maken we graag eerst een opmerking bij wat u in paragraaf 2.2.3 stelt. U hebt het daar over een aantal risico's die samenhangen met de inrichting van de jeugdzorg in Haarlemmermeer. Wij herkennen ons niet in het beeld dat u schetst, vooral niet op het gebied van preventie, eigen kracht, demedicalisering en normalisering. Juist daar zetten wij actief op in. Zie bijvoorbeeld het raadsvoorstel Jong in Haarlemmermeer, opgroeien en opvoeden 2020-2024, kenmerk 2020.0003103.

#### Conclusies

Wij plaatsen de volgende opmerkingen bij uw conclusies. Eerst geven we (cursief) de conclusies weer, gevolgd door onze opmerkingen hierbij.

*Over het algemeen zijn jongeren (en hun gezinnen) en professionals positief over hun ervaringen met jeugdzorg in Haarlemmermeer.*

Wij zien in dit onderzoek bevestigd dat onze jonge inwoners en onze professionals over het algemeen positieve ervaringen hebben met de jeugdzorg in Haarlemmermeer.

*Haarlemmermeer is aantrekkelijk voor aanbieders van jeugdzorg.*

Voor aanbieders is het volgens u in Haarlemmermeer goed toeven; wij weten niet of u dit positief of negatief bedoelt. Graag zien wij dat u dit toelicht.

*Het huidige beleidskader 'Koersvast, steeds beter' voldoet niet aan de criteria van een goede kadernota.*

Wat criteria zijn voor een goede kadernota is altijd onderwerp van gesprek. Wij trekken graag met de raad op om hierin de stappen te zetten die we nodig of wenselijk vinden.

*Zonder duidelijke doelen is het moeilijk oordelen over de gewenste inrichting van jeugdzorg en de meest effectieve maatregelen.*

Wij zijn het met u eens dat het stellen van (strategische) doelen vooraf gaat aan keuzes over (tactische) inrichting en (operationele) maatregelen.

*De groei van kosten voor jeugdzorg wordt verklaard doordat het aantal jongeren met zorg én de kosten per jongere met zorg zijn gestegen.*

U concludeert dat het Haarlemmermeers model geen directe oorzaak is van de tekorten. Wel ziet u mogelijkheden om tot verbetering van dit model te komen. Die mogelijkheden zien wij zelf ook. De onafhankelijke visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein concludeert dit ook in haar rapport over de jeugdzorg in Haarlemmermeer.

*De opdracht om beleid voor jeugdzorg doeltreffend en doelmatig uit te voeren staat los van de financiële bijdrage van het Rijk.*

Wij onderschrijven uw conclusie. Het is als gemeente altijd onze verantwoordelijkheid taken doeltreffend en doelmatig uit te voeren. Dat geldt ook voor de jeugdzorg.

*De analyses van het college over oorzaken van tekorten voor jeugdzorg en mogelijk te nemen maatregelen zijn deugdelijk, maar niet compleet.*

Wij delen uw mening dat onze analyses van de tekorten deugdelijk zijn. Voor wat betreft de compleetheid van de maatregelen: er zijn altijd verschillende maatregelen mogelijk. Graag gaan wij met de raad het gesprek aan welke keuzes we hierin willen maken en waarom.

*De informatievoorziening aan de raad over de tekorten voor jeugdzorg was tot 2020 onvoldoende en verdient blijvende aandacht.*

Zoals u zelf al schrijft op pagina 11, heeft ons college al de nodige stappen gezet om tot betere informatievoorziening aan de raad te komen. Wat in dit geval de informatiebehoefte van de raad is en hoe wij hieraan zo goed als mogelijk tegemoet kunnen komen, blijft voor ons een vraag. Wij zoeken hierin naar eenduidigheid en eenvoud. Daarvoor is een helder kader nodig. Wij hebben naar aanleiding van de methode Duisenberg en de motie die daarover is aangenomen al opdracht gekregen de informatiepositie van de raad te verbeteren, mede op het gebied van zorg. (Zie ook onze reactie op aanbeveling 4 over informatievoorziening).



Het prognosticeren van de zorgkosten is en blijft lastig. Naast ons huidige prognosemodel op basis van actuele declaratiedata en periodieke afstemming met aanbieders, werken wij momenteel aan een statistisch model dat, binnen bepaalde marges, op basis van historische data zorgkosten kan voorspellen.

*Beleid voor jeugdzorg leent zich goed voor politiek.*

Wij zijn het eens met uw conclusie en zien uit naar het gesprek hierover met de raad. Voor wie jeugdzorg bedoeld is en wat daaronder valt, is wat ons betreft ook onderwerp van maatschappelijk debat. De hervormingsagenda jeugdzorg waar Rijk en gemeenten zich momenteel over buigen gaat ook over dit vraagstuk.

#### Aanbevelingen

We staan vervolgens stil bij de aanbevelingen die u aan de raad doet. Hierna noemen we eerst (cursief) de aanbevelingen, gevolgd door onze reactie.

*Besprek als raad wat volgens u goede kaders zijn en de eisen die u stelt aan een goede kadernota. Leg dit vast.*

Wat een goed kader is, is altijd onderwerp van gesprek. Graag werken wij samen met de raad uit hoe dit er voor de jeugdzorg in aangepaste vorm uit zou kunnen zien.

*Neem als raad het initiatief om vóór de besluitvorming over een nieuwe verordening voor het sociaal domein aanvullende kaders (in lijn met aanbeveling 1) specifiek voor jeugdzorg te formuleren en mee te geven aan het college.*

Ons college heeft reeds aangekondigd een voorstel uit te werken om op verschillende onderdelen te komen tot afbakening van de jeugdzorg in de verordening sociaal domein. De raad heeft hierover ter informatie de nota van B&W Alternatieve beheersmaatregel jeugdzorg (2021.0000947) ontvangen. Het vaststellen van de verordening is een bevoegdheid van de raad. Graag werken wij in de aanloop naar besluitvorming over de verordening samen met de raad een richtinggevend kader uit. Dat geldt overigens ook voor de inkoop die met ingang van 1 januari 2023 voor de jeugdzorg en met ingang van 1 juli 2023 voor maatschappelijke ondersteuning is voorzien. Hoe dat er qua proces en in de tijd uitziet en in welke vorm is wat ons betreft onderwerp van gesprek. Ons idee hierbij is dat we een aantal bijeenkomsten organiseren die informeel en interactief van aard zijn.

*Neem als raad pas besluiten over de inrichting van jeugdzorg nadat u zelf de richting heeft bepaald.*

Deze aanbeveling suggereert dat er geen richting is bepaald. Wat ons betreft gaat het om het bijstellen van de richting waar nodig of gewenst. Dat doen wij graag samen met de raad. Richting geven zien wij primair als verantwoordelijkheid van de raad. Tot welke inrichtingskeuzes dit leidt en/of welke maatregelen hierbij passend zijn, zien wij primair als taak van het college. Neem bijvoorbeeld de keuze voor een bekostigingssystematiek of inkoopmodel: dit zijn middelen om vooraf bepaalde (richtinggevende) doelen te bereiken.

*Maak als raad expliciet welke informatie u wanneer in welke vorm wilt hebben over de ontwikkeling van doelen en kosten voor jeugdzorg in Haarlemmermeer.*

In onze beleving is hoe en op basis van welke indicatoren we gaan monitoren een logische afgeleide van te bereiken doelen. Als college pleiten we in ieder geval voor eenvoud: beter een beperkt aantal uitdagende en meetbare doelen (maatschappelijk en financieel) dan te veel en een daarbij behorende rapportagesystematiek die inhoud en financiën samenbrengt. Dit geeft niet alleen focus, maar faciliteert ook het goede gesprek.

*Verzoek het college om nader onderzoek te doen naar de achterliggende oorzaken en achtergronden van de bevinding dat meer jongeren in Haarlemmermeer een beroep doen op jeugdzorg.*

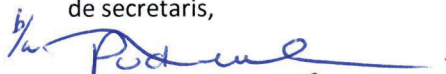
Wij doen dit bijvoorbeeld al door nog dit najaar een expertbijeenkomst te organiseren over de ontwikkelingen in de jeugd GGZ. Hiervoor nodigen wij onder andere gemandateerde professionals, behandelaars bij aanbieders en ervaringsdeskundigen uit. Meer in het algemeen hebben ook wij behoefte aan diepgaander analyses naar achterliggende oorzaken, niet eenmalig maar regelmatig en als onderdeel van ons reguliere werkproces.

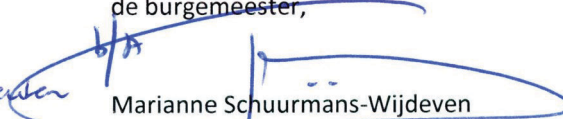
#### **Tot slot**

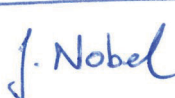
Parallel aan dit rekenkameronderzoek heeft ons college de visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein opdracht gegeven een visitatie uit te voeren over grip op het sociaal domein. De uitkomsten en wat we ermee gaan doen bekijken wij graag in samenhang.

Wij zijn voornemens de raad nog dit jaar een voorstel te doen voor een gezamenlijk traject om toe te werken naar meer grip in het sociaal domein, waaronder financiële beheersbaarheid.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
de secretaris,

  
drs. Carel Brugman

  
de burgemeester,  
Marianne Schuurmans-Wijdeven

  
J. Nobel

## 6 Nawoord

### **Het college wil samen met de raad aan de slag met de aanbevelingen**

De Rekenkamercommissie (RKC) dankt het college voor de bestuurlijke reactie. Het college onderschrijft de meeste conclusies en wil -samen met de raad- aan de slag met de aanbevelingen.

We gaan hieronder in op de opmerking van het college bij paragraaf 2.2.3 en de vraag over de tweede conclusie in paragraaf 3.1. Ook geven we de gemeenteraad nog twee aandachtspunten mee voor de oordeels- en besluitvorming naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van het college.

### **6.1 Reactie op opmerking en vraag**

#### **De manier waarop in Haarlemmermeer jeugdzorg is georganiseerd prikkelt niet of nauwelijks tot het voorkomen en zelf oplossen van opvoed- en opgroei-problemen**

Het college plaatst een opmerking bij een bevinding in paragraaf 2.2.3 over risico's die kleven aan de manier waarop Haarlemmermeer jeugdzorg organiseert. Het college herkent zich niet in de bevinding dat deze manier van organiseren mogelijk bemoeilijkt:

- dat jongeren, ouders en professionals in de jeugdzorg zich richten op het voorkomen van opvoed- en opgroei-problemen en
- dat ouders en kinderen zelf problemen bij opvoeden en opgroeien oplossen.

Het onderzoek brengt in beeld dat de huidige manier van bekostigen van jeugdzorg en het ruime mandaat voor professionals bij de toegang tot zorg niet of nauwelijks prikkels geven aan ouders en kinderen tot het voorkomen en/of zelf oplossen van problemen. Dat de gemeente via (ander) beleid inzet op preventie en het zelf oplossen van problemen laat onverlet dat andere keuzes mogelijk zijn bij het organiseren van jeugdzorg die meer prikkels geven aan ouders en kinderen om problemen bij het opvoeden en opgroeien te voorkomen en/of zelf op te lossen.

#### **Het oordeel over de bevinding dat Haarlemmermeer aantrekkelijk is voor aanbieders van jeugdzorg is aan de politiek**

Het college vraagt de RKC om een oordeel over de tweede conclusie in de nota die luidt: *Haarlemmermeer is aantrekkelijk voor aanbieders van jeugdzorg.*

De RKC vindt dat het aan de gemeenteraad is om zich (zo nodig) een positief of negatief oordeel over deze conclusie te vormen. Of een 'warm bad' voor marktpartijen nastrevenswaardig is, is aan de politiek. Dit hangt naar onze mening samen met de visie van politieke partijen op de rolverdeling tussen overheid, markt en samenleving en welke doelen politiek prioriteit hebben. Dit laatste is in het huidige Haarlemmermeerse jeugdzorgbeleid niet expliciet gemaakt, blijkt uit het onderzoek.

## 6.2 Aandachtspunten voor de raad

De RKC geeft de gemeenteraad naar aanleiding van de bestuurlijke reactie nog graag twee aandachtspunten mee die hij kan betrekken bij de oordeels- en besluitvorming over dit onderzoek.

### **De bestuurlijke reactie gaat niet in op een aantal belangrijke conclusies**

1. *Het college heeft op een aantal belangrijke punten uit het onderzoek niet of nauwelijks gereageerd.*

Het valt de RKC op dat het college in de bestuurlijke reactie niet of nauwelijks inhoudelijk reageert op de volgende punten:

- de conclusie dat het huidige beleidskader ‘Koersvast, steeds beter’ niet voldoet aan de criteria van een goede kadernota,
- de conclusie dat niet helder is wat de belangrijkste doelen zijn en welke doelen prioriteit hebben, en
- de conclusies dat de informatievoorziening aan de raad over de tekorten voor jeugdzorg tot 2020 onvoldoende was en dat de raad op het verkeerde been stond bij de behandeling van de begroting 2021.

### **Een assertieve raad bepaalt zelf wat aan de politiek is en wat niet**

2. *De RKC adviseert de raad zich assertief op te stellen bij het aanscherpen van beleid voor jeugdzorg.*

Het college toont zich bereidwillig om de raad van dienst te zijn en zaken uit handen te nemen. Dit valt te prijzen. Tegelijkertijd vindt de RKC dat de raad ervoor moet waken om zich te veel uit handen te laten nemen. Politieke keuzes moeten voorbehouden blijven aan de raad. De raad kan zelf bepalen hoe ver het mandaat van het college reikt en (dus) waar de raad over gaat, bijvoorbeeld als het gaat over het stellen van eisen aan een kadernota of de keuze voor veel of weinig ruimte voor marktpartijen bij het bieden van zorg aan jongeren.

De RKC beveelt de raad aan zich assertief op te stellen ten opzichte van het college bij beleid voor jeugdzorg. De motie die aan de basis lag van dit onderzoek is een prima voorbeeld hoe de raad assertief kan handelen!

## **Colofon**

Foto omslag: Jeugdland Toolenburg, Danny de Casembroot

Ontwerp: Sans Serif

Opmaak: Mediaservice gemeente Haarlemmermeer

Gemeente Haarlemmermeer

Postbus 250

2130 AG Hoofddorp

Tel 023 567 6015

[rekenkamer@haarlemmermeer.nl](mailto:rekenkamer@haarlemmermeer.nl)

[www.haarlemmermeer.nl/rekenkamer](http://www.haarlemmermeer.nl/rekenkamer)

Rekenkamercommissie Haarlemmermeer, oktober 2021

