

datum: 8 juli 2021  
onderwerp: aanbieden conclusies en aanbevelingen  
Rekenkameronderzoek Heemskerk 'grip  
op kosten jeugdhulp'  
onze referentie: Z/2020/341953 D/2021/372275  
uw referentie:  
voor informatie: M.J.M. Nijman-de Zeeuw  
direct nummer: 0251 256 870  
aantal pagina's: 9  
bijlagen: 1

Aan de leden van de gemeenteraden en  
Rekenkamercommissies van de gemeenten  
die deelnemen aan jeugdhulpverlening Zuid  
Kennemerland

Geachte raads- en rekenkamer(commissie) leden,

Rekenkamer Heemskerk presenteert u hierbij de conclusies en aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek 'Grip op kostenontwikkeling jeugdhulp Heemskerk'. Dit onderzoek heeft de Rekenkamer Heemskerk onlangs afgerond. De reden dat wij u dit aanbieden is dat de Jeugdzorg regionaal is georganiseerd. Ongetwijfeld is de problematiek herkenbaar en kampt de regio IJmond en Zuid Kennemerland met dezelfde problematiek. Daarnaast biedt het Rekenkameronderzoek veel inzichten en beschrijvingen die ook voor andere gemeenten dienstbaar kunnen zijn.

De hieronder gemelde vraagstelling heeft centraal gestaan in het onderzoek:

1. Hoe is de jeugdhulp en de bekostiging daarvan nu in Heemskerk en de regio ingericht en op welke wijze kan meer grip op de kosten van jeugdhulp worden bereikt?
2. Welke invloed kan naar verwachting de coronacrisis hebben op de uitvoering en bekostiging van de jeugdhulp in Heemskerk en regio en welke (aanvullende) maatregelen zijn mogelijk om grip op de kosten te houden?
3. Welke invloed heeft naar verwachting de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, die volgens planning per 1-1-2022 delen van de Jeugdwet gaat wijzigen, op uitvoering en bekostiging van de jeugdhulp?

Voor het onderliggende Rekenkameronderzoek verwijs ik u naar onderstaand website van Rekenkamer Heemskerk.

<https://gemeenteraad.heemskerk.nl/rekenkamer>

Op 9 september a.s. om 20.00 uur wordt het rapport in een openbare digitale bijeenkomst voor de raad van Heemskerk toegelicht door Rekenkamer Heemskerk en de onderzoekers van BenA.

U kunt deze sessie volgen via de live stream van gemeente Heemskerk.

<https://www.heemskerk.nl/over-heemskerk/live-stream>

Hoogachtend,



Mw. dr. A.M.L. van Diepen  
Voorzitter Rekenkamer Heemskerk





## **Grip op kostenontwikkeling jeugdhulp Heemskerk**

Juni 2021

Rekenkamer Heemskerk

**Rekenkamer Heemskerk:**

Dr. A.M.L. van Diepen	voorzitter
Mr. F.A.J.M. van Beek	lid
Drs. F.C.A. van der Knaap, MPM	lid
Dhr. F. Hermans	adviseur vanuit de raad
Mw. A.J. Nijman	adviseur vanuit de raad

In samenwerking met  
Advies bureau B&A  
Dhr. Y. van den Berg  
Mw. R. Duijvendak  
Mw. A. Visscher.



# Conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer

## 1.1 Eerdere rekenkameronderzoeken naar jeugdhulp

Op 1 januari 2015 is de gedecentraliseerde Jeugdwet ingevoerd. Met die invoering zijn gemeenten in Nederland verantwoordelijk geworden voor alle vormen van jeugdhulp aan kinderen, jongeren en hun ouders. Een belangrijke gedachte achter deze wet was dat de gemeente op deze manier gezinnen lokaal en dicht(er)bij met passende zorg zou ondersteunen. Bovendien was het idee dat met de invoering van deze wet de jeugdhulp ook eenvoudiger en goedkoper gerealiseerd kon worden. Reeds bij de invoering van de decentralisatie was er sprake van een financieringstekort. In de daaropvolgende jaren is het beroep dat wordt gedaan op jeugdhulp van jaar op jaar gestegen. Het financiële tekort steeg mee.

In februari 2020 heeft onderzoeksbureau PBLQ, in opdracht van DIVOSA, een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van gemeentebesturen om grip te krijgen op de kostenontwikkelingen in het sociaal domein, in het bijzonder op de kosten voor de jeugdzorg (uitvoering van de jeugdwet). Het onderzoek is gebaseerd op eerdere rapporten van rekenkameronderzoeken in het sociaal domein. In het onderstaande kader is de belangrijkste opbrengst daarvan weergegeven.

Het onderzoek van de Rekenkamer Heemskerk naar grip op de kosten van jeugdhulp is weliswaar meer toegespitst op de lokale situatie en kijkt ook naar actuele ontwikkelingen, maar is tevens schatplichtig aan die eerdere onderzoeken. Vandaar dat wij het correct achten om de resultaten daarvan als eerste te presenteren. Zie onderstaand kader. Daarna volgen de conclusies en aanbevelingen van ons eigen onderzoek, alsmede het uitgebreide bevindingenrapport.

### Sturingsmogelijkheden van de raad jeugdhulp

Als het gaat om de sturing op de jeugdhulp door de raad constateren veel rekenkameronderzoeken dat de raden in veel gemeenten worstelen met zowel de sturing op maatschappelijke effecten als op de sturing op de kosten. Veel raden ervaren de jeugdhulp als een 'open eindregeling' waardoor zij met steeds oplopende kosten worden geconfronteerd. Zo blijkt dat de raad vooral betrokken is geweest bij de inrichting van de jeugdhulp (dus de inrichting van de toegang, de inkoop en de keuze voor de bekostiging, de regionale samenwerking), maar vaak beperkt de focus heeft gelegen op het WAT ofwel de maatschappelijke effecten. Gezien de focus op het inrichten van nieuwe taken is dat begrijpelijk, maar dat zorgt er volgens de onderzoeken wel voor dat raad onvoldoende in haar kaderstellende rol terecht kan komen. Ook is de informatiepositie van de raad over de resultaten van de uitvoering van de jeugdhulp sterk in ontwikkeling. Deze combinatie (weinig sturing op het WAT en een vaak nog in ontwikkeling zijnde informatievoorziening) leidt volgens de verschillende onderzoeken tot een gevoel van beperkte grip.

Inmiddels blijkt uit de onderzoeken dat steeds meer gemeenten zich richten op de volgende invalshoeken van sturing (uiteraard afhankelijk van de gemaakte beleidskeuzes) van de jeugdhulp:

- Sturing op maatschappelijke effecten: groeien de kinderen kansrijk, veilig en gezond op en hoe ontwikkelt zich de ervaren opvoedings(on)macht bij ouders?
- Sturing op kosten en gebruik van jeugdhulp: hierop kan de raad kaders stellen
- Sturing op cliëntervaringen van gezinnen: bijvoorbeeld op het bereikte resultaat, de mate waarin één gezin één plan één regisseur ook als zodanig wordt beleefd door de jeugdigen en ouders.
- Sturing op de transformatie: lukt het om tot een andere manier van werken te komen en blijkt dat uit bijvoorbeeld de wijze waarop ouders en jeugdigen ondersteund worden?

## **1.2 Onderzoeksvragen**

De drie centrale onderzoeksvragen voor dit onderzoek luiden:

1. Hoe is de jeugdhulp en de bekostiging daarvan nu in Heemskerk en de regio ingericht en op welke wijze kan meer grip op de kosten van jeugdhulp worden bereikt?
2. Welke invloed kan naar verwachting de coronacrisis hebben op de uitvoering en bekostiging van de jeugdhulp in Heemskerk en regio en welke (aanvullende) maatregelen zijn mogelijk om grip op de kosten te houden?
3. Welke invloed heeft naar verwachting de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, die volgens planning per 1-1-2022 delen van de Jeugdwet gaat wijzigen, op uitvoering en bekostiging van de jeugdhulp?

## **1.3 Conclusies**

De eerste vijf conclusies hebben betrekking op de eerste centrale onderzoeksvraag. De conclusies 6, 7 en 8 hebben betrekking op de tweede en derde deelvraag. De laatste conclusie (9) betreft de rolinvulling van de raad.

### **Conclusie 1: De kosten stijgen fors**

De kosten van de jeugdhulp in Heemskerk zijn sinds 2015 fors gestegen (37%). Dit is lager dan het landelijk gemiddelde (49%). In de eerste jaren werd meer begroot dan uitgegeven. De kosten stegen echter wel elk jaar. Sinds 2019 is sprake van overschrijding, voor 2020 wordt opnieuw een overschrijding verwacht.

### **Conclusie 2: Er zijn weinig prikkels tot kostenbeheersing in de toegang (CJG)**

De uitvoering van de toegang door het Centrum Jeugd en Gezin (CJG) kent weinig expliciete prikkels tot kostenbeheersing. Het CJG benoemt in de toekenning van specialistische jeugdhulp wel de te behalen resultaten, maar in de toekenning van specialistische hulp wordt meestal niet de maximale inzet van hulp benoemd en daarmee ook niet de maximale kosten.

Ook blijft ruimte onbenut om te sturen op de afschaling van hulp naar het voorliggend veld. Bijvoorbeeld door bij de toekenning hier al afspraken over te maken of hier expliciet bij verlengingsverzoeken aandacht voor te hebben. Vanuit het CJG is bij vier huisartsenpraktijken (ongeveer een derde van de praktijken) een praktijkondersteuner actief die (deels) wordt gefinancierd door de gemeente. De inzet van de praktijkondersteuner leidt tot minder verwijzingen naar specialistische hulp en daarmee tot meer kostenbeheersing.

### **Conclusie 3: Er is weinig vloeiende op- en afschaling tussen de verschillende partners**

Op dit moment is nog weinig sprake van een vloeiende op- en afschaling van hulp tussen de betrokken partners in de jeugdhulp. Jeugdhulpaanbieders werken vooral in de 'eigen keten' met elkaar samen, maar niet of heel weinig met bijvoorbeeld de voorliggende en meer preventieve voorzieningen. De transformatie, zoals ook door de gemeente Heemskerk geambieerd, heeft tot doel om zo licht mogelijk en zo zwaar als nodig hulp in te zetten. Ook gaan de transformatieambities over verdergaande netwerksamenwerking in de leefmilieus van de gezinnen: school, thuis en op straat / digitaal. Die andere wijze van denken en werken (ofwel de transformatie) functioneert nu nog weinig over de partners heen. Elke partner is wel van de noodzaak van anders denken en werken doordrongen en probeert dat ook in de eigen praktijk toe te passen. Alleen gebeurt het nog weinig in

gezamenlijkheid tussen de partners. Met andere woorden: er is nog geen sprake van één gezamenlijke getransformeerde werkwijze.

#### **Conclusie 4: Het is niet inzichtelijk tot welke kostenbesparing de nadruk op preventie heeft geleid**

De nieuwe Jeugdwet heeft veel meer nadruk gelegd op preventie. Een van de beoogde doelen was om tot besparing op de kosten te komen. De gemeente heeft, op aangeven van de raad, fors geïnvesteerd in meer preventieve jeugdhulpvoorzieningen. Behoudens de reeds bij conclusie 2 genoemde inzet van praktijkondersteuners, is echter niet duidelijk tot welke resultaten die investeringsmaatregelen hebben geleid.

#### **Conclusie 5: Het huidige inkoopmodel, de bekostigingswijze en de administratie kennen geen prikkels tot kostenbeheersing**

Ook het huidige regionaal gehanteerde inkoopmodel kent, op de mogelijkheid tot het hanteren van budgetplafonds en vastgestelde tarieven na, geen prikkels tot kostenbeheersing. Vanuit het inkoopmodel wordt geen sturing gegeven aan de wijze waarop de toegang bijvoorbeeld duur, inzet en productkeuze moet specificeren richting aanbieders.

De bekostigingswijze, inspanningsbekostiging op basis van gemaakte uren, behandelingen of dagen, kent in zichzelf geen kostenbeheersingsprikkel. De daadwerkelijk geleverde inzet kan worden gefactureerd. Er is geen expliciete prikkel, bijvoorbeeld een door enkele aanbieders genoemde bonus-malusregeling, om tot een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen te komen.

De inrichting van de administratieve organisatie bij de gemeente levert sinds 2020 uitgebreidere gegevens op over verwijspatronen, ontwikkelingen in kosten en gebruik per jeugdhulpproduct. Uit het onderzoek is echter niet naar voren gekomen op welke wijze de gemeente hiermee sturing geeft aan de kostenbeheersing en tot welke concrete maatregelen of interventies het inzicht uit deze gegevens heeft geleid.

#### **Conclusie 6: Veranderingen in de inrichting van de jeugdhulp op stapel**

Zowel op het vlak van de toegang, de inkoop en de bekostiging staan veranderingen op stapel. Deze bieden mogelijkheden en kansen om meer focus aan te brengen op kostenbeheersing. Zo is de ambitie om in het najaar tot één integrale toegang voor het gehele sociale domein te komen. Dat is geen organisatorische samenvoeging, maar wel een fysieke en op onderdelen functionele samenvoeging van de toegang. Het doel is om tot effectievere en efficiëntere dienstverlening te komen, met name door domeinoverstijgend de vragen van inwoners op te pakken.

Een wellicht nog grotere verandering in de inrichting van de jeugdhulp is de wijziging van het regionale inkoopmodel. In plaats van vijf percelen willen de samenwerkende gemeenten komen tot één integraal jeugdhulpperceel. Ook willen ze komen tot fors minder aanbieders en een langdurig partnerschap (9 jaar tegenover 2 tot 3 jaar nu). Het is nog niet duidelijk voor welke wijze van bekostiging gekozen wordt. Uitgesproken is wel dat de huidige bekostigingswijze (inspanningsbekostiging) niet passend is bij het nieuwe model van contracteren.

#### **Conclusie 7: Overwegend goed geanticipeerd op de coronacrisis, financiële gevolgen voor de nabije toekomst niet goed in te schatten**

De aanbieders van specialistische hulp, het welzijnswerk gericht op jongeren (MET Heemskerk) en de gemeente Heemskerk hebben goed geanticipeerd op de coronacrisis. De aanbieders krijgen de ruimte om de hulpverlening en ondersteuning op een andere wijze vorm te geven en doen dat ook.

Bijvoorbeeld door meer digitale dienstverlening of speel- en wandelafspraken buiten. De zorg wordt

daarmee gecontinueerd. Ook zijn er, van Rijkswege, mogelijkheden tot financiële ondersteuning van de aanbieders van jeugdhulp zoals een omzetgarantie en een regeling voor meerkosten.

De gevolgen van de coronacrisis voor de nabije toekomst zijn niet goed in te schatten, zeker niet in financiële zin. Aanbieders van jeugdhulp, maar ook praktijkondersteuners bij de huisarts en de jongerenwerkers van MET Heemskerk merken wel dat er sprake is van een toenemende druk als gevolg van corona op kinderen en gezinnen. Dit leidt dan tot meer hulpvragen. Sommige hulpvragen worden uitgesteld, bijvoorbeeld doordat jeugdigen niet naar school gaan. Als de school dan weer start, neemt het aantal hulpvragen weer toe of blijkt dat kinderen flink teruggevallen zijn. Andere aanbieders merken dat er tussen de 25 en 30 procent meer aanvragen voor spoedhulp binnen komen. De druk op de uitvoering, van toegang tot hulpverlening en ondersteuning, neemt steeds meer toe. Ook de professionals hebben te maken met het combineren van zorg, onderwijs en werk.

### **Conclusie 8: De toegevoegde waarde en invloed van het wetsvoorstel is beperkt**

De gemeente Heemskerk ervaart weinig toegevoegde waarde van het wetsvoorstel. In belangrijke mate doordat de gemeente veel van de beoogde wijzigingen, weliswaar op een eigen manier, heeft doorgevoerd. Zo is er al sprake van een regionale inkoop, alleen niet via een gemeenschappelijke regeling. Het in het wetsvoorstel vereiste gemeentelijke toegangsplan voegt weinig toe aan de in gang gezette beweging naar een integrale toegang. Er zijn uiteraard wel effecten te verwachten voor de inrichting van de uitvoering, maar deze zijn voornamelijk juridisch (bijvoorbeeld inkoop via een gemeenschappelijke regeling) of 'administratief' (bijvoorbeeld het maken van een gemeentelijk toegangsplan) zijn. Ook de partners verwachten geen grote wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel. Zij geven aan niet door de gemeente te zijn geconsulteerd over de reactie van de gemeente op het wetsvoorstel. Een aantal aanbieders pleit wel voor verdergaande landelijke uniformering van de wijze van inkopen en bekostigen. Ook wordt de uniformering van de toegang als wenselijk beschouwd, alleen is deze in de regio Zuid-Kennemerland al behoorlijk uniform met de uitvoering door het CJG.

### **Conclusie 9: Raad ervaart weinig grip op inhoudelijk doelbereik**

De raadsleden die zijn gesproken in het kader van dit onderzoek geven aan dat zij de jeugdzorg als inhoudelijk onderwerp ingewikkeld vinden. Het is, los van het beleid, als onderwerp ingewikkeld om te doorgronden. De raadsleden ervaren dat zij weinig grip en zicht hebben op het inhoudelijk doelbereik. De sturing op de jeugdzorg kwalificeren zij nu vooral als financieel van aard. De uitgaven stijgen weliswaar, maar blijven grotendeels binnen de begrote kaders. De raad wil graag sturen op maatschappelijke effecten, de ervaringen die ouders en jeugdigen hebben en de transformatie. Dit binnen een financieel kader. Over dat laatste krijgt de raad informatie via de planning en controlcyclus, maar ook via de Monitor Sociaal domein. Deze informatie heeft hoofdzakelijk betrekking op de kosten en het gebruik van de jeugdhulp.

De raad krijgt daarnaast veel 'uitvoeringsinformatie' van het college in het kader van de actieve informatieplicht. Bijvoorbeeld over de besteding van de extra middelen voor preventie, maar ook over het inkoopmodel en financiële problemen bij jeugdzorgaanbieders. De raadsleden missen de structuur in de veelheid van informatie over de uitvoering (het HOE).

## **Aanbevelingen**

### **1.4.1 Aanbevelingen voor het college:**

#### **Aanbeveling 1: Bouw expliciete prikkels tot kostenbeheersing in bij de toegang**

De toegang tot de jeugdzorg, het inkoopmodel en de wijze van bekostiging bieden alle mogelijkheden om prikkels tot kostenbeheersing in te bouwen. Daarbij gaat het er niet om de inrichting van de jeugdhulp uitsluitend vanuit het financiële perspectief te benaderen, maar wel op welke wijze de inrichting van de jeugdhulp kan bijdragen aan kostenbeheersing.

- a) Maak inzichtelijk tot welke resultaten de investeringen in meer preventiemaatregelen hebben geleid.
- b) Draag het CJG op om in de toekenning van specialistische jeugdhulp niet alleen de te behalen resultaten te benoemen, maar ook de maximale inzet van hulp (en daarmee ook de maximale kosten).
- c) Besteed bij de toegang tot specialistische hulp al meteen aandacht aan afschaling van de hulp naar het voorliggend veld.
- d) Breid de inzet van de praktijkondersteuner bij huisartsenpraktijken uit. Dat leidt tot doorgaans minder verwijzingen naar specialistische hulp en daarmee tot meer kostenbeheersing.

#### **Aanbeveling 2: Bouw expliciete prikkels tot kostenbeheersing in bij de inkoop**

- a) Geef vanuit het inkoopmodel meer sturing aan de toegang tot de jeugdhulp door voor te schrijven hoe de aanbieders de duur, inzet en productkeuze moeten specificeren.
- b) Verleg het accent van louter inspanningsbekostiging naar meer resultaatbekostiging. Er is geen expliciete prikkel, bijvoorbeeld een door enkele aanbieders genoemde bonus-malusregeling, om tot een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen te komen.
- c) Benut de beschikbare gegevens over verwijzingspatronen, ontwikkelingen in kosten en gebruik per jeugdhulpproduct om concrete maatregelen te nemen die bijdragen aan een betere beheersing van de kosten.

#### **Aanbeveling 3: Grijp de op stapel staande veranderingen in de jeugdhulp aan om efficiencymaatregelen door te voeren**

Grijp de op stapel staande veranderingen in de jeugdhulp aan om een aantal efficiencymaatregelen door te voeren, zoals:

- a) Het voornemen om dit najaar (2021) de toegang tot de jeugdzorg fysiek en deels ook functioneel meer te bundelen, biedt kansen om meer domeinoverstijgend te werken.
- b) De regionalisering van de inkoop biedt een goede gelegenheid om het aantal aan te besteden percelen te verkleinen, het aantal aanbieders te beperken en de contractduur te verlengen.
- c) De regionalisering van de inkoop is tevens een goede gelegenheid om het accent te verleggen van inspanningsbekostiging naar meer resultaatbekostiging.



## **1.4.2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad:**

### **Aanbeveling 4: Stuur op inhoudelijke WAT-doelen en beoordeel uitvoeringsinformatie (HOE) op de bijdrage aan die WAT-doelen**

In de nota Jeugdbeleid van 2017 is een aanzienlijk aantal inhoudelijke doelen en maatschappelijke effecten uitgewerkt. De raad krijgt echter voornamelijk (te) veel uitvoeringsinformatie aangereikt. Een betere grip op het complexe terrein van Jeugdhulp en de bijbehorende kosten begint bij de juiste informatie. Eerder minder informatie dan meer, maar vooral betere informatie, namelijk afgestemd op de doelen die de raad heeft gesteld.

- a) Maak explicieter wat je als raad wilt bereiken: de WAT-doelen. De doelen en streefwaarden uit de nota Jeugdbeleid zijn daarvoor een goed vertrekpunt. Deze doelen en resultaten kunnen idealiter geordend worden naar de volgende invalshoeken voor sturing:
  - Sturing op maatschappelijke effecten: groeien de kinderen kansrijk, veilig en gezond op en hoe ontwikkelt zich de ervaren opvoedings(on)macht bij ouders?
  - Sturing op kosten en gebruik van jeugdhulp: hierop kan de raad kaders stellen.
  - Sturing op cliëntervaringen van gezinnen: bijvoorbeeld op het bereikte resultaat, de mate waarin één gezin één plan één regisseur ook als zodanig wordt beleefd door de jeugdigen en ouders.
  - Sturing op de transformatie: lukt het om tot een andere manier van werken te komen en blijkt dat uit bijvoorbeeld de wijze waarop ouders en jeugdigen ondersteund worden?
- b) Vraag aan het college om u via de reguliere planning en controlcyclus te informeren over het inhoudelijke doelbereik. Oftewel: op welke wijze draagt het HOE bij tot het WAT? Op welke wijze dragen de genomen maatregelen bij aan de doelstellingen en passen zij binnen de financiële kaders?

Op deze wijze kan de raad effectief blijven sturen op datgene waar de raad primair van is: wat het beleid oplevert voor de samenleving in Heemskerk.