

Gemeenteraad

uw brief van:	ons kenmerk:	bijlage(n):	datum:
	19.3004320		29 oktober 2019

Onderwerp: sturing op jeugdhulp

Beste raad,

Sinds 2018 wordt ook de gemeente Heerenveen geconfronteerd met sterk gestegen kosten bij de uitvoering van de Jeugdwet.

Met deze brief geven we u inzicht in de aanpak om te komen tot meer sturing op de kosten in het Friese en Heerenveens jeugdhulpstelsel. Aan het einde van de brief doen we u drie voorstellen voor het vervolg. Samen met de gezamenlijke commissievergadering in juni voeren we daarmee uw motie van 17 juni 2019 uit.

Vanzelfsprekend richten we ons bij de uitvoering van de Jeugdwet op goede preventie en hulp. Daar gaan we in deze brief niet op in. Onze visie op Opvoeden en Opgroeien vindt u beknopt terug in de kadernota sociaal domein later dit jaar, en de uitwerking in het beleids- of uitvoeringsplan die er in 2020 op volgt.

Het Friese jeugdhulpstelsel

Sinds 2015 zijn gemeenten, waaronder dus ook de gemeente Heerenveen, verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet. Voor invoering van de Jeugdwet waren tot dan toe verschillende overheden en zorgverzekeraars verantwoordelijk. Dit leverde een versnipperd stelsel op, waardoor de samenwerking rond gezinnen tekort schoot. De uitgaven stegen, zoals bijvoorbeeld de reële uitgaven voor de provinciale jeugdzorg tussen 1998 en 2014 met 68%.

Op basis van de Jeugdwet zijn gemeenten bestuurlijk, inhoudelijk en financieel verantwoordelijk vooral alle vormen van jeugdhulp, de toegang daartoe en jeugdbescherming en –reclassering (alle genoemde elementen samen worden de jeugdzorg genoemd). Door één overheidslaag verantwoordelijk te maken, werd met de Jeugdwet beoogd om de versnippering tegen te gaan, de samenwerking rond gezinnen te verbeteren en de jeugdzorg betaalbaar te houden.

Ondanks dat gemeenten verantwoordelijk zijn, heeft de Rijksoverheid tegelijk bepaald dat gemeenten verplicht zijn om samen te werken en dat de gemeente niet de enige toegang (verwijzer) is tot jeugdhulp. Voor de gemeente Heerenveen betekent het dat de gemeente de Jeugdwet uitvoert binnen een Fries jeugdhulpstelsel. Dit stelsel bestaat uit drie onderdelen.

Toegang

Er zijn meerdere verwijzers in de gemeente Heerenveen actief. De drie belangrijkste zijn het Team Jeugd en Gezin, de huisartsen en (gezins)voogden en jeugdreclasseerders (van de Gecertificeerde Instellingen).

Het Team Jeugd en Gezin is de toegang tot jeugdhulp namens de gemeente. Vanaf 2018 neemt de gemeentelijke organisatie deze taak zelf voor haar rekening. We hebben u begin dit jaar geïnformeerd over de taken, verantwoordelijkheden en samenstelling van het Team Jeugd en Gezin.

Als er uitgegaan wordt van de verdeling van deze drie verwijzers naar aantallen en budget, dan levert dat de volgende tabel op.

	Aantal	Budget
Team Jeugd en Gezin	29%	42%
Huisartsen	39%	27%
Gecertificeerde Instelling	15%	20%

Het aandeel van het Team Jeugd en Gezin en de Gecertificeerde Instellingen is voor het budget relatief hoger dan het aantal, bij de huisarts is dat andersom. Dit komt doordat bij het Team Jeugd en Gezin en de Gecertificeerde Instellingen er relatief vaak sprake is van een complexe hulpvraag en daardoor intensievere jeugdhulp.

Inkoper

De inkoper van jeugdhulp en jeugdbescherming en -reclassering is Sociaal Domein Fryslân (SDF). De centrumregeling Sociaal Domein Fryslân 2018 is een gemeenschappelijke regeling van alle Friese gemeenten. Besluitvorming vindt plaats door het college van de centrumgemeente (Leeuwarden) met afhankelijk van het type besluit consultatie van de leden van de regeling vooraf. Bij het raadsbesluit tot het aangaan van de regeling is toegelicht dat deze regeling voor de verplichte onderdelen voor onbepaalde tijd is en voor de vrijwillige onderdelen tot 31 december 2021. Afgesproken is dat er in het derde jaar (2020) een evaluatie van de regeling zal plaatsvinden.

Sociaal Domein Fryslân heeft ruim driehonderd aanbieders voor jeugdhulp gecontracteerd. De vijf grootste jeugdhulpaanbieders zijn gezamenlijk goed voor ruim de helft van de jeugdhulp voor kinderen, jongeren en gezinnen in de gemeente Heerenveen.

Financier

Gemeente Heerenveen is verantwoordelijk voor de financiering van alle activiteiten vanuit de Jeugdwet voor inwoners van de gemeente.

De Jeugdwet in vier onderdelen

De onderdelen kunnen gecategoriseerd worden naar vier onderdelen:

- Jeugdhulp (in natura);
- Jeugdhulp (met een persoonsgebonden budget);
- Jeugdbescherming en -Reclassering;
- Algemene en uitvoeringskosten.

Jeugdhulp

Jeugdhulp heeft een brede definitie en bevat een breed palet aan ondersteuning van, hulp aan en zorg voor jeugdigen en hun ouders. Jeugdhulp kan zowel ingezet worden in natura (zin) als via een persoonsgebonden budget (pgb), waarbij de laatste categorie alleen door de gemeentelijke toegang ingezet kan worden. In het tweede halfjaar van 2018 had 9,5% van de kinderen en jongeren tot 18 jaar in onze gemeente jeugdhulp, het Nederlands gemiddelde in dezelfde periode is 10,4%. De begroting voor zin is in 2019 €8.460.380 en de prognose €11.314.609. De begroting voor pgb is €418.402 in 2019 en de prognose is €262.694.'

Jeugdbescherming en -Reclassering

Bij Jeugdbescherming en -Reclassering wordt een gezinsvoogd, voogd of jeugdreclasserder na een uitspraak van een rechter toegevoegd om de veiligheid te borgen en herhaling te voorkomen. In het tweede halfjaar van 2018 had 1,2% van alle jeugdigen onder de 18 Jeugdbescherming, dat was in Nederland 1,1%. In dezelfde periode had 0,2% van alle jongeren van 12 tot 23 jaar in onze gemeente jeugdreclassering, dit was in Nederland gemiddeld 0,3%. De begroting voor Jeugdbescherming en -Reclassering is in 2019 €1.094.157 en de prognose is €1.367.203.

Algemene en uitvoeringskosten

De algemene en uitvoeringskosten zijn verschillende kosten voor het uitvoeren van de Jeugdwet, zoals voor Sociaal Domein Fryslân. De begroting is in 2019 €292.900 en de prognose is €216.653.

Tekorten

De tekorten die zich sinds 2018 voordoen, zijn bijna geheel ontstaan bij jeugdhulp in natura. Dit is ook in 2019 de prognose. Daarom gaan we hierna specifiek in op het traject sturing op jeugdhulp in natura op regionaal, lokaal en nationaal niveau.

Sturing op regionaal, lokaal en nationaal niveau

Om te sturen op jeugdhulp in natura hebben gemeenten in essentie vier instrumenten:

- het bekostigingsmodel (belegd bij Sociaal Domein Fryslân);
- de contractvorm (belegd bij Sociaal Domein Fryslân);
- het contractmanagement (belegd bij Sociaal Domein Fryslân);
- de wijze waarop de toegang is vormgegeven (lokale verantwoordelijkheid).

Sturing op regionaal niveau

Een groot deel van de sturing op jeugdhulp in natura, vindt zoals hierboven is aangegeven plaats op regionaal niveau. Door Sociaal Domein Fryslân is, in afstemming met alle Friese gemeenten, de keuze gemaakt voor het bekostigingsmodel en de contractvorm en vindt het contractmanagement plaats.

Door het bekostigingsmodel, de contractvorm en het contractmanagement wordt gestuurd op aanbieders. Bijvoorbeeld door vast te stellen wat er bekostigd wordt, zoals een resultaatgericht traject. Deze sturing kan veel impact hebben. Onze invloed op de regionale sturing is beperkt, we zijn één van de achttien gemeenten waarvoor Sociaal Domein Fryslân werkt.

Acties

Vanaf het moment dat we in Heerenveen constateerden dat er sprake was van een grote kostenstijging, hebben we bij Sociaal Domein Fryslân aangedrongen op maatregelen. Dit heeft geleid tot de Taskforce Jeugd. Onze ambtenaren hebben een bijdrage geleverd aan de Taskforce.

De centrale analyse van de Taskforce is dat met het gekozen bekostigingsmodel er weliswaar een aantal kaders zijn uitgezet, maar dat de noodzakelijke afspraken om hier invulling aan te geven en randvoorwaarden om deze uit te voeren (nog) niet (voldoende) zijn ingevuld en uitgewerkt.

Onder andere het ontbreken van een definitie van eenheden (zoals een norm voor de inschaling van verblijf op laag, middel of hoog of intensiteiten van a tot en met f) op basis waarvan de prijs van een traject wordt bepaald, het onvoldoende voorzien in informatie op basis waarvan het contractmanagement handelt (zoals de mate waarin trajecten resultaat hebben) en het te weinig ophalen van ervaringen van de toegang door contractmanagement zijn daar voorbeelden van.

Om meer sturing te kunnen bieden, is in de adviezen van de Taskforce daarnaast het versterken van de werking van en de samenwerking tussen Sociaal Domein Fryslân en de Friese gemeenten aanbevolen.

Voor de gehele analyse verwijzen we graag naar het rapport van de Taskforce welke we u eerder beschikbaar hebben gesteld.

Stand van zaken acties

Op hoofdlijnen zijn er 7 adviezen gedefinieerd. Hieronder geven we beknopt weer wat er gerealiseerd en wat in uitvoering is.

1. *Afrekening conversie*
Voor de achtergrond van dit onderdeel, verwijzen we naar de nieuwsbrief van de Stuurgroep Taskforce Jeugd over de 'Stand van zaken conversie jeugdzorg' die recent via de griffie aan u beschikbaar is gesteld.
2. *Organiseer randvoorwaarden en verbeter de uitvoering*
Een aantal randvoorwaarden – zoals een norm voor verblijf en de HUB – zijn inmiddels geëffectueerd. Een aantal andere randvoorwaarden zijn nog in voorbereiding. Op het moment dat beslist wordt over verlenging van de contracten, wegen we mee of de uitvoering voldoende gevorderd is.
De lokale maatregelen lichten we in het volgende hoofdstuk van deze brief toe.
3. *Vergroot en ondersteun de sturing vanuit de toegang*
De regionale maatregelen zijn in voorbereiding.
De lokale maatregelen lichten we in het volgende hoofdstuk van deze brief toe.
4. *Realiseer (strategisch) contractmanagement*
De aanbevelingen van de Taskforce zijn uitgewerkt in een programma van eisen voor (strategisch) contractmanagement van Sociaal Domein Fryslân. De planning is om in het laatste kwartaal van dit jaar deze vast te stellen waarna de uitvoering start in het eerste kwartaal van 2020 door Sociaal Domein Fryslân.
5. *Werk (alsnog) een gedeelde visie, ambitie en pragmatische doelen voor de transformatie binnen de gespecialiseerde jeugdhulp uit*
De uitvoering van dit advies is in voorbereiding, waarbij afgewogen wordt in welke mate dit onderdeel is van de hierna genoemde evaluatie van de centrumregeling.
6. *Versterk de samenwerking tussen gemeenten en borg de uitvoering van de adviezen*
Bij dit onderdeel is er voor gekozen om de al geplande evaluatie van de centrumregeling in 2020 uit te breiden van een evaluatie van de juridische regeling, naar een evaluatie van de werking van en samenwerking tussen Sociaal Domein Fryslân en de Friese gemeenten voor de uitvoering van de Jeugdwet. De planning van deze evaluatie is medio 2020.
7. *Behoud de huidige contracten*
Aan de hand van de mate waarin de regionale maatregelen geëffectueerd zijn, zullen we aan het einde van het eerste kwartaal van 2020 afwegen of er voldoende resultaat is behaald om de huidige contractenvormen te behouden.

Voor het implementeren van de maatregelen is een stuurgroep ingesteld. Wethouder Zoetendal heeft zitting in deze stuurgroep.

Actualiteit

Wij hebben er voor gekozen om noch een incidentele, noch een structurele opbrengst in te boeken voor de regionale maatregelen omdat we daarvoor de onzekerheid te hoog vinden.

Een deel van de maatregelen kan alleen met jeugdhulpaanbieders gerealiseerd worden. Bij onvoldoende medewerking zou gekozen kunnen worden voor het opnieuw aanbesteden. Vooralsnog is daar niet voor gekozen. Een aanbesteding is een intensief en langdurig proces, wat de gewenste – alleen in gezamenlijkheid tussen aanbieders en gemeenten te realiseren – transformatie afremt en waardoor de mogelijke besparing ook later in gaat.

In 2020 wegen we de opbrengst van de Taskforce en onze eigen ervaringen en ambities af en bepalen we onze koers. Wij gaan daarover graag met u in gesprek, zie daarvoor ook onder het kopje vervolg.

Sturing op lokaal niveau

Een deel van de sturing op jeugdhulp in natura, vindt plaats op lokaal niveau – namelijk door de wijze waarop de toegang is vormgegeven. Sturing op de invulling van het regionaal ingerichte systeem (bekostigingsmodel, contractvormen en contractmanagement) vindt daarbij plaats op casusniveau. De financiële impact hiervan is beperkt, maar onze invloed

op de sturing door het Team Jeugd en Gezin als toegang tot de gespecialiseerde jeugdhulp is groot.

Alhoewel de meerderheid van alle verwijzingen naar jeugdhulp niet door de gemeente gedaan worden, is het wenselijk om het deel wat wel door de gemeente verwezen wordt goed uit te voeren. Het Team Jeugd en Gezin is er enerzijds om jeugdigen snel toe te kunnen leiden naar passende hulp en anderzijds om te voorkomen dat er onnodige verwijzingen naar jeugdhulp plaatsvinden. Daarvoor wordt intensief samengewerkt met diverse partners en ook met de GGD, Caleidoscoop en SMWF.

De sturing op de toekenning van jeugdhulp door het Team Jeugd en Gezin vindt plaats door de Gezinswerkers. De Gezinswerkers worden daarin ondersteund door onder andere de pedagogische visie, de beschreven werkprocessen voor de Gezinswerkers en coaching door de Gedragswetenschappers en de aangestelde Onderhandelaar.

Aanpak

We streven ernaar om meer verwijzingen via het Team Jeugd en Gezin, in plaats van via andere verwijzers, te laten lopen om meer sturing te krijgen. Daarom werkt het team samen met onder andere peuteropvang, scholen voor basis- en voortgezet onderwijs en huisartsen.

Naast een goede basis voor de verwijzingen door de gemeente, streven we ernaar om de sturing door de toegang op traject van externe verwijzers te vergroten. Dit vanuit onze constatering dat er sprake is van kostenoverschrijdingen die onnodig zijn: feitelijk is de lokale sturing van externe verwijzingen gegeven de gekozen inkoopssystematiek niet mogelijk! Centraal in de toch door ons gekozen aanpak staat de inzet van de Onderhandelaar en randvoorwaarden om de sturing te vergroten.

De Onderhandelaar is een ervaren Gezinswerker, met zowel een inhoudelijke basis als een zakelijke oriëntatie. Op basis van signalen van Gezinswerkers en vanuit de administratie gaat hij in gesprek met jeugdhulpaanbieders, inmiddels bij zowel interne als externe verwijzingen. Bij een deel van de casuïstiek blijkt de inzet van de jeugdhulpaanbieder redelijk, bij een deel van de casuïstiek wordt de intensiteit naar beneden bijgesteld.

De afgelopen periode hebben we eraan gewerkt om de inzet van de Onderhandelaar te intensiveren en de randvoorwaarden daarvoor aan te brengen. Maatregelen die we daarvoor hebben genomen zijn onder andere het signaleren van 'stapeling' (waarbij er verschillende trajecten tegelijk plaatsvinden voor één kind) in het berichtenverkeer, het signaleren van opvallende combinaties van onder andere intensiteit en looptijd, het signaleren op basis waarvan een traject wordt afgesloten en structurele aandacht voor kostenbewustzijn van Gezinswerkers.

Een deel van de interventies wordt nog geïmplementeerd, zoals de mogelijkheid dat huisartsen verwijzen naar het Team Jeugd en Gezin (in plaats van een jeugdhulpaanbieder) via Zorgdomein.

We streven naar zo veel mogelijk lokale sturing. We zien dat een aantal andere Friese gemeenten andere, maar zeer vergelijkbare lokale maatregelen hebben genomen. We zoeken deze gemeenten actief op om ervaringen uit te wisselen om onze impact nog verder te vergroten.

De maatregelen hebben meer sturing op casusniveau opgeleverd. Daarnaast is er geen niet-toegestane 'stapeling' meer en is het kostenbewustzijn in het Team Jeugd en Gezin verhoogd en structureel geborgd.

Opbrengsten

Van een aantal maatregelen kunnen we opbrengst niet direct monitoren, omdat het randvoorwaarden zijn voor andere maatregelen. We willen opbrengsten niet dubbel tellen, daarom monitoren we alleen directe opbrengsten.

De beoogde opbrengst van de Onderhandelaar is €400.000,- op jaarbasis. Omdat de sturing door de toegang een lokale verantwoordelijkheid is, bent u met de Raadsbrief

Tussentijdse financiële bestuursrapportage 2019 Sociaal Domein geïnformeerd dat de daling van de gemiddelde kostprijs overeenkomt met de opbrengst van de maatregelen die we lokaal hebben genomen.

Nationaal niveau

De Rijksoverheid heeft gemeenten op basis van de Jeugdwet bestuurlijk, inhoudelijk en financieel de verantwoordelijkheid gegeven voor alle vormen van jeugdhulp. Daarbij heeft de Rijksoverheid een stapsgewijs oplopende bezuiniging van uiteindelijk 450 miljoen euro in 2017 opgelegd. De Nederlandse gemeenten hebben gezamenlijk inmiddels een tekort dat opgelopen is tot een miljard. Er is bijna geen gemeente meer zonder tekort.

Oorzaken

De exacte oorzaken verschillen van gemeente tot gemeenten, maar zijn onder andere te vinden in de korting van het rijk, de toename van de hulpvraag, de zorgzwaarte die per cliënt is toegenomen, vroegsignalering en de werking van het verdeelmodel. Alhoewel gemeenten proberen te bezuinigen door efficiënter te werken, door preventieve maatregelen te treffen en hulp effectiever in te zetten, leidt dit op de korte termijn nog niet tot substantiële besparingen en op de lange termijn zal dit de tekorten niet volledig tenietdoen. Daarnaast zijn de mogelijkheden van gemeenten om invloed op uit te oefenen op de uitvoering van de Jeugdwet beperkt en er is sprake van een openeinderegeling.

Voor 2019 t/m 2021 is er incidenteel extra geld beschikbaar gesteld door het Rijk van € 850.000. Aan u is voorgesteld via de begroting 2020 en verzamelbesluit 3 van 2019) met de extra inkomsten het budget te verhogen. Landelijk wordt onderzocht in hoeverre dit structureel dient te worden en in welke omvang.

Aanpak

Het is onze visie dat de Rijksoverheid meer middelen beschikbaar dient te stellen of de gemeente meer wettelijke mogelijkheden voor sturing en beheersing dient te bieden. Daartoe hebben we, een door vele gemeenten ondersteunde, petitie in Den Haag aangeboden. We blijven hier ons, met onder andere de VNG, voor inzetten.

Huidige en toekomstige financiën

In de perspectiefnota 2019 zijn vanaf 2020 de geraamde uitgaven jeugdwet in natura verhoogd met € 1,1 miljoen. Dit is het bedrag van de werkelijke uitgaven jeugdzorg 2017 (voor het nieuwe inkoopmodel), verhoogd met afgesproken kostenstijgingen o.a. CAO (1,5% indexering en vanaf 2019 4,08% indexering).

Dit betekent dat er geen rekening gehouden is in het budget met een cliëntengroei, het kostenverhogend effect van het nieuwe inkoopmodel en cao-verhogingen die kostenverhogend doorwerken in de tarieven (recent GGZ +9,6% in 2,5 jaar).

Het risico van € 2,9 miljoen (€ 4 miljoen tekort in 2018 minus € 1,1 budgetverhoging bij de perspectiefnota 2019) is opgenomen in Naris voor de berekening van het weerstandsvermogen.

Door het opnemen van het risico jeugdwet (in natura) in het weerstandsvermogen, geeft dit ons 2 jaar de tijd het risico te beheersen. Voor 2019 en 2020 kan de budgetoverschrijding opgevangen worden door het weerstandsvermogen. Dat betekent dat vanaf 2021 het risico beheerst moet zijn, of (deels) structurele middelen beschikbaar moeten worden gesteld.

Voor beheersing en sturing wordt op de drie niveaus gewerkt, die we u hiervoor geschetst hebben.

Bij het opmaken van de perspectiefnota 2020 zal meer duidelijk zijn over eventuele extra structurele middelen van het Rijk en de te behalen kostenreductie provinciaal en lokaal.

Perspectief op Sociaal Domein Fryslân

Bij de sturing op jeugdhulp in natura, bevinden drie van de vier instrumenten voor kostenbeheersing zich bij Sociaal Domein Fryslân. Daarom zijn er inmiddels in een aantal

gemeenten door de gemeenteraad moties aangenomen die zich richten op een onderzoek naar het inkoopmodel en de samenwerking.

Visie

Op basis van de Jeugdwet is samenwerking tussen gemeenten verplicht. De sturing, de knoppen, bevinden zich op regionaal niveau. Bovendien zijn de grote(re) jeugdhulpaanbieders ook op Friese schaal actief. Dat betekent dat in onze visie dat echte sturing op de uitvoering van de Jeugdwet, op beheersbare en getransformeerde jeugdhulp, alleen in samenwerking tussen gemeenten mogelijk is.

Tegelijk betekent dat niet dat de huidige samenwerking en de organisatie daarvan – Sociaal Domein Fryslân – een gegeven is. De gewenste situatie, de gewenste sturing, is in onze visie niet bereikt. Tegelijk vinden we dat nu een reden om de samenwerking te verbeteren, in plaats van te beëindigen.

De moties hebben betrekking op de verdeling van taken tussen overheden, maar in onze visie zou het ook moeten gaan over welke kwaliteit van uitvoering op regionaal niveau en governance van de samenwerking daarvoor het meest gewenst is.

Planning

In 2020 wegen we, naast de uitkomsten van de evaluatie en de opbrengst van de Taskforce, onze eigen ervaringen en ambities ten aanzien van de samenwerking af en bepalen we onze koers. Wij gaan daarover graag met u in gesprek, zie daarvoor ook onder het kopje vervolg.

Vervolg

In deze brief hebben we onze aanpak op sturing en beheersing van kosten bij de uitvoering van de Jeugdwet gegeven en het traject wat ervoor gevolgd wordt om deze te verbeteren toegelicht. Op basis daarvan gaan wij graag met u in gesprek over onderstaande onderwerpen.

- In de eerste helft van 2020 zullen we u een beleid- of uitvoeringplan voor de opgave 'getransformeerde en beheersbare jeugdhulp' uit Kadernota Sociaal Domein die u op korte termijn ontvangt voorleggen. Daarmee leggen we u voor wat de doelen van de gemeente Heerenveen zijn binnen het Friese jeugdhulpstelsel.
- Samen met u willen we graag een expertmeeting organiseren, over de uitvoering van de Jeugdwet en de samenwerking daartoe in het Friese jeugdhulpstelsel (mede vanwege de evaluatie van de centrumregeling). We maken graag afspraken in het presidium over de wijze waarop.
- Bij de perspectiefnota 2020 zullen we u voorstellen voorleggen over de mate waarin de uitvoering van de Jeugdwet structurele financiering van de gemeente vraagt.

Bel gerust als u vragen heeft

Heeft u vragen over deze brief? Neem dan contact op met Jelmer Staal, Strategisch Beleidsadviseur Samenleving – aandachtsgebied Opvoeden & Opgroeien, door te bellen naar 0513-617522.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Heerenveen.
De gemeentesecretaris, De burgemeester,

Jeroen van Leeuwestijn

Tjeerd van der Zwan