Bijlage 2
Overzicht mogelijke kostenbesparende maatregelen Jeugdbeleid
Versie: 19 april 2021

Aanleiding

Het college zal de raad bij de Perspectiefnota voorstellen om de voorspelde groei in cliënten en kosten niet volledig financieel door te vertalen en daarnaast een taakstelling op te nemen van € 1,5 miljoen vanaf 2024, te realiseren binnen het gehele taakveld jeugd[1]. Een deel van de beoogde besparing zal behaald kunnen worden door de invoering van de aangescherpte bekostigingssystematiek in SDF-verband (zie ook de raadsbrief over de ontwikkelingen in het jeugdbeleid van april 2021). In het raadsvoorstel 'Realiseren taakstelling jeugd' stellen we voor in overleg met partners te komen tot een lokaal akkoord transformatie jeugdbeleid. De aangescherpte bekostigingssystematiek en het lokaal akkoord samen zullen waarschijnlijk te weinig financiële opbrengst hebben om de benodigde besparingen te realiseren. Daarom is aanvullend een financieel gedreven spoor van kostenbesparende maatregelen noodzakelijk.

De afgelopen jaren heeft de gemeente Heerenveen talloze maatregelen getroffen om grip te krijgen op kostenontwikkeling van jeugdhulp. We hebben gekeken naar de zaken die landelijk kunnen beïnvloeden (lobby), we zijn actief betrokken geweest in de provinciale samenwerking en hebben lokaal geïnvesteerd. We hebben prioriteit gegeven aan de maatregelen die binnen de directe beïnvloedingssfeer van de gemeente liggen[2] en daarbinnen aan de maatregelen met relatief weinig maatschappelijke impact. De maatregelen die nu aan de orde zijn, hebben allen grote impact.

Hieronder kunt u lezen welke kostenbesparende maatregelen denkbaar zijn en welke risico's hier aan verbonden zijn. De financiële doorrekening van deze maatregelen heeft nog niet plaatsgevonden (m.u.v. de korte termijn effecten van scenario 1). Dit zal in een later stadium gebeuren. Daarbij moet worden bedacht dat een betrouwbare inschatting van de financiële opbrengsten slechts beperkt mogelijk is. Om te komen tot een goede doorrekening van de maatregelen, is inzicht nodig in bijvoorbeeld aantallen cliënten, uitgesplitst naar zorgbehoefte. Ook is een inschatting noodzakelijk van de omvang van tweede-orde effecten, zoals de mogelijkheid dat verwijsstromen worden verlegd. Deze gegevens zijn op niet uit de registratiesystemen te halen, waardoor de financiële doorrekening (groten)deels zal berusten op aannames.

Conclusie

De maatregelen kennen vrijwel allemaal grote juridische bezwaren. De zorgplicht uit de Jeugdwet, de Kadernota Sociaal Domein, de gemeenschappelijke regeling en de contracten die er nu zijn met de zorgaanbieders, maken dat vanuit juridisch oogpunt weinig tot geen mogelijkheden worden gezien voor de uitvoering van de maatregelen in het spoor genoemd. De meeste voorstellen zijn in strijd met de bedoeling en de jeugdhulpplicht van de Jeugdwet. Daarnaast wordt bij uitvoering van de maatregelen gehandeld in strijd met het beleid (Kadernota) dat een jaar geleden is vastgesteld.

[1] Bij de Perspectiefnota stellen we u tevens voor om het budget voor de individuele voorzieningen jeugd structureel te verhogen met 3,4 miljoen (vanaf 2022). De taakstelling betekent dat de structurele verhoging vanaf 2024 geen 3,4 miljoen, maar 2,9 miljoen bedraagt.
[2] Ook is fors geïnvesteerd in de samenwerking binnen SDF, om zo invloed uit te oefenen op de maatregelen die in Fries' verband kunnen worden genomen.

Daarnaast kennen deze maatregelen vrijwel allemaal een grote maatschappelijke impact en zijn de financiële opbrengsten op lange termijn onzeker.

Mogelijke kostenbesparende maatregelen in drie scenario's

Hieronder hebben we de mogelijke maatregelen op inhoud geclusterd in drie scenario's. Het is mogelijk om de maatregelen uit de afzonderlijke scenario's met elkaar te combineren.

<table>
<tr><td>Scenario 1</td><td>Beëindigen preventie</td></tr>
<tr><td>Maatregelen</td><td>De preventieve taken in het jeugdbeleid worden beëindigd. Wanneer we al het preventief beleid stopzetten, levert dat een (korte termijn besparing) op van bijna 1,5 mln:

<table>
<tr><td>Jongerenwerk en opvoedondersteuning</td><td>€ 703.208</td></tr>
<tr><td>Preventie alcohol en drugs</td><td>€ 82.538</td></tr>
<tr><td>onderwijsachterstanden & aansluiting onderwijs-zorg</td><td>€ 200.000</td></tr>
<tr><td>Maatwerk jeugdgezondheidszorg</td><td>€ 335.713</td></tr>
<tr><td>Preventie divers</td><td>€ 170.144</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td>€ 1.491.602</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Risico's</td><td>• Deze subsidies kunnen niet volledig beëindigd worden, zonder dat op een andere wijze wordt voldaan aan onze wettelijke plicht hebben om maatregelen te treffen ter voorkoming van ernstige problemen en om problemen in een vroeg stadium te herkennen. Bij stopzetting van de subsidies dient dus op andere wijze preventie vormgegeven te worden.
• Er dient bij meerjarige subsidies sprake te zijn van een zorgvuldige afbouw van de subsidies. Afhankelijk van het tijdstip van besluitvorming zal de besparing niet op tijd gerealiseerd kunnen worden.
• Het grotendeels beëindigen van deze subsidies betekent het vernietigen van de lokale infrastructuur voor het signaleren van opgroeiproblemen en het aanbod voor lichtere problematiek. Dit staat haaks op de uitgangspunten van de Kadernota Sociaal Domein en de Jeugdwet.
• Dit scenario bergt het risico in zich dat de kosten van (dure) jeugdhulpvoorzieningen zullen stijgen, waardoor we op lange termijn duurder uit zijn.</td></tr>
<tr><td>Invoeringsdatum</td><td>Afbouw van subsidies vanaf 2023, Maximale besparing vanaf 2025. NB: eventuele bezwaarprocedures kunnen het moment van invoering nog vertragen.</td></tr>
</table>

Scenario 2	**Instroom en intensiteit beperken**
Maatregelen	In dit scenario treffen we maatregelen om de instroom en intensiteit van de zorg te beperken. a. Invoeren standaard wachttijden bij het TJG: we brengen als het ware een vertraging in binnen het uitgavenpatroon. Het effect hiervan is uitstel van zorg (en in sommige gevallen afstel). Dit leidt direct tot een besparing in het eerste jaar na invoering (zowel door een verminderd jeugdhulpgebruik als doordat een kleinere omvang van het TJG nodig is). De omvang van de besparingen in volgende jaren hangen af van de bereidheid om de wachttijden ieder jaar verder op te laten lopen. b. We gaan een inkomensafhankelijke bijdrage innen voor lichte vormen van jeugdhulp. Dit leidt tot een verhoging van de

	inkomsten en wellicht tot een besparing doordat ouders afzien van zorg. c. We laten ons Team Jeugd en Gezin altijd kiezen voor 'stepped care': we beginnen altijd bij het toewijzen van de lichtste vorm van zorg en kiezen dus niet voor 'matched care' (de meest passende vorm van zorg). Het gaat hier nadrukkelijk om een korte termijn opbrengst, die later waarschijnlijk tot hogere kosten gaat leiden. d. De vraag of de beoogde (financiële) effecten van een strakker inkoopmodel voor specialistische jeugdhulp worden gerealiseerd, wordt niet bij SDF neergelegd, maar we nemen zelf een prominente rol en positie in bij het contractmanagement met de zorgaanbieders (en de daarvoor noodzakelijke monitoring)
Risico's	T.a.v. maatregel a (wachttijden) • Het uitstellen van zorg vanwege kostenaspecten leidt tot het in strijd handelen met de zorgplicht uit de Jeugdwet en daarnaast ook in strijd met de bedoeling van de Jeugdwet. • het uitstellen van zorg kan vergeleken worden met het instellen van een budgetplafond: zorg uitstellen (een wachtlijst creëren) tot er weer budget beschikbaar is. Ook het instellen van een degelijk budgetplafond is in strijd met jeugdzorgplicht. T.a.v. maatregel b (ouderbijdrage) • bij de invoering van de Jeugdwet in 2015 was een ouderbijdrage was opgenomen in de wet. De ouderbijdrage is met ingang van 1 januari 2016 al weer afgeschaft. De reden hiervoor was het maatschappelijke gevoel van onrechtvaardigheid en de onduidelijkheid die bij ouders leefde, waardoor er bij hen een belemmering werd ervaren in de toegang tot jeugdhulp[3]. Daarbij was de opbrengst marginaal, omdat er ook een grote kostenpost tegenover stond voor de inning van de bijdrage. Het expliciete afschaffen van de ouderbijdrage maakt dat het decentraal herinvoeren ervan juridisch kwetsbaar is. In ieder geval is met zekerheid te stellen dat een harde weigeringsgrond op basis van inkomen en/of vermogen niet mogelijk is. Van belang blijft immers altijd een afweging van alle omstandigheden van die specifieke situatie (maatwerk). T.a.v. maatregel c (stepped care) • Het standaard toekennen van de lichtste vorm, zonder differentiatie naar de behoeftes van de jeugdige en of gezin, is – zeker wanneer de gemeente weet dat er meer zorg nodig is – in strijd met de zorgplicht die de gemeente heeft. Voor maatregel a, b en c geldt: • De maatregelen kunnen in de praktijk alleen gelden voor verwijzingen via het TJG. Ouders zullen zich gaan wenden tot andere verwijzers, waardoor het effect teniet wordt gedaan. • Wanneer de instroom verlegd wordt naar andere verwijzers verliezen we de regie (en het kan jaren voordat we die weer terug krijgen). • De maatregelen zetten de zorgvuldig opgebouwde relatie tussen TJG, andere verwijzers, zorgaanbieders en ouders ernstig onder druk. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen MO en genoemde partijen. • Wachttijden en stepped care kunnen leiden tot escalatie van problematiek, waardoor de uiteindelijke kosten van een traject toenemen. Ten aanzien van maatregel d. (zelf contractmanagement ter hand nemen) zijn de risico's:

[3] TK 2016–2017, 34 614, nr. 3, p. 3

	• De intergemeentelijke samenwerking via SDF komt nadrukkelijk onder druk te staan. • De relatie met aanbieders komt onder druk te staan. Immers: de administratieve lasten voor de aanbieders nemen toe. • Deze aanpak vergt investeren in contractmanagement. De omvang van deze investering moet nader worden uitgezocht.
Noodzakelijke investeringen	Incidenteel: externe projectorganisatie (omvang nader te bepalen) Structureel: versterking lokaal contractmanagement (omvang n.t.b.)
Invoeringsdatum	Maatregel a, b en c kunnen worden ingevoerd vanaf 2022 en hebben direct effect. Het effect dooft langzaam uit, door verlegging van de verwijsstromen naar huisartsen en GI's. Maatregel d: Vanaf 2022 (invoering nieuwe bekostigingsmodel) moeten de financiële consequenties zichtbaar worden.

Scenario 3	**Specialistische jeugdhulp zelf inkopen**
Maatregelen	We stappen voor de inkoop van specialistische jeugdhulp uit SDF verband en gaan die specialistische jeugdhulp via een consortium van zorgaanbieders uit laten voeren (eventueel in samenwerking met een of meerdere andere gemeenten). Het consortium krijgt de nu beschikbare middelen voor specialistische jeugdhulp ter beschikking met een taakstelling van € 1.500.000.
Risico's	a. De intergemeentelijke samenwerking via SDF komt nadrukkelijk onder druk te staan. b. de huidige contracten lopen tot het einde van dit jaar. Het is voor de gemeente zeer moeilijk tot onmogelijk om vóór die tijd een gehele aanbesteding van deze omvang te doorlopen en voor 1 januari 2022 te implementeren. Implementatie is dus pas mogelijk na afloop van deze aanbesteding (dwz va 2026) c. Het is de vraag of er een consortium is dat met een aangescherpte populatiebekostiging aan de slag wil.
Actie	Inrichten van een projectorganisatie
Noodzakelijke investeringen	Incidenteel: externe projectorganisatie (omvang nader te bepalen) Structureel: versterking lokaal contractmanagement (deels te financieren door minimaliseren inzet in SDF, omvang n.t.b.)
Invoeringsdatum	Voorbereiden: 2024 en 2025, invoeringsdatum 2026

Overige maatregelen

In het land worden vele maatregelen genomen die – vanuit de beleidstheorie – zouden kunnen leiden tot een vermindering van de kosten voor jeugdhulp. Bij veel van deze maatregelen gaat het om een versterking of herinrichting van het voorliggend veld (GGD, maatschappelijk werk en welzijnswerk) of het nadrukkelijker positioneren van het voorliggend veld als voorliggende voorziening van jeugdhulp. Dit vraagt om een versterking van het opdrachtgeverschap van de gemeente en een integratie van in ieder geval welzijnswerk en maatschappelijk werk.

In het land zijn ook meer concrete aansprekende aanpakken te zien. Te denken valt de inzet van steunouders (overeenkomsten met gezinsmaatjes), activiteitenclubs voor kinderen met een beperking in plaats van dagbesteding, jeugdhulp integreren in buitenschoolse opvang, tussenvoorzieningen op het snijvlak van onderwijs en jeugdhulp, gezamenlijke indicatiestelling door onderwijs en jeugdhulp etc.

Dit soort maatregelen hebben we niet opgenomen in de scenario's om twee redenen. Ten eerste is de financiële opbrengst van deze maatregelen vaak niet onderzocht. Ten tweede omdat deze maatregelen nadrukkelijk draagvlak vergen van onze partners. Dit soort maatregelen passen dan ook meer in de aanpak binnen het transformatiespoor (Lokaal Akkoord Transformatie Jeugdbeleid), dat we in het raadsvoorstel beschrijven. We zullen ze daarom dan ook nadrukkelijk betrekken bij de uitwerking van dit spoor.