Raadhuisplein 1
7811 AP Emmen
t. 14 0591
f. 0591 685599

Postbus 30001
7800 RA Emmen
e. gemeente@emmen.nl
i. gemeente.emmen.nl

Gemeente Emmen

Aan de raad van de gemeente Emmen

team
**Beleid en ontwikkeling sociaal domein**

| ons kenmerk | uw kenmerk | bijlage | behandeld door | BSN |
|---|---|---|---|---|
| 21.000140 | | | H. Ockels | |

| datum | telefoon | fax | e-mail |
|---|---|---|---|
| 3 maart 2021 | 14 0591 | | gemeente@emmen.nl |

onderwerp
Voortgang jeugdhulp 2021

Geachte leden van de raad,

In deze brief informeren wij u over enkele actuele ontwikkelingen met betrekking tot de jeugdzorg. In december 2020 is het onderzoeksrapport 'Stelsel in Groei' van AEF verschenen. In opdracht van het Rijk is onderzocht of er structureel extra middelen nodig zijn voor de uitvoering van de Jeugdwet, en welke maatregelen er genomen kunnen worden om de kosten te verlagen. De bevindingen en aanbevelingen uit dit rapport hebben wij naast onze actielijnen uit Perspectief op Jeugd gezet. Daarnaast delen wij met u de eerste ervaringen over de wijze waarop wij de individuele jeugdhulpvoorzieningen over de periode van 2020 – 2028 hebben ingekocht.

**Terugblik inkoop 2020 - 2028**
Het grootste deel van de individuele jeugdhulpvoorzieningen, d.w.z. hulp-op-maat, hebben wij samen met de andere zes Zuid-Drentse gemeenten ingekocht. In de inkoop en het relatie- en accountmanagement werken wij nauw samen. Deze samenwerking geven we vorm in het Prestatie Management Team (PMT). Deze samenwerking is tot stand gebracht met het behoud van de autonomie van de deelnemende gemeenten. De beleidsmatige, thematische inzet gebeurt vanuit de beleidscapaciteit van de individuele deelnemende gemeenten en in samenhang met de andere vijf gemeenten binnen de Jeugdhulpregio Drenthe en de jeugdhulpregio's in de noordelijke provincies.
Het overkoepelende thema is het realiseren van de doelen uit de jeugdwet: versterken eigen kracht jeugdige en gezin, omslag naar preventie, integrale aanpak. Deze opgave willen wij zoveel mogelijk binnen de rijksmiddelen realiseren, waarbij wij de (financiële) risico's zoveel mogelijk willen verdelen tussen gemeente en jeugdhulpaanbieder.

Medio juli 2019 is het grootste deel van de inkoopdocumenten gepubliceerd. In beginsel hebben wij hierbij twee inkoopstrategieën gevolgd. Enerzijds hebben wij de lichte vormen van jeugdhulp ingekocht door middel van een zogenaamde open house procedure, waarbij wij geen selectiecriteria mogen hanteren maar alleen geschiktheidscriteria (prijs, opleidingseisen, certificering). Elke aanbieder die aan deze criteria voldoet wordt toegelaten, ook tussentijds. Hiermee wordt keuzevrijheid van de jeugdige en

*21.000140*

zijn haar of zijn ouders beoogd, zodat aanbieders gestimuleerd worden zich kwalitatief te ontwikkelen en te onderscheiden. Anderzijds hebben wij de dure en specialistische vormen van jeugdhulp ingekocht via een mededingingsprocedure, gericht op strategisch partnerschap. Omdat de financiële risico's hier (veel) groter zijn, zijn wij met de geselecteerde aanbieders zogenaamde omzetbegrenzingen overeengekomen.

Op sommige onderdelen heeft het inkooptraject in 2020, met name door de Covid-19 maatregelen, vertraging opgelopen. Ook hebben wij naar aanleiding van de onderhandelingen aanvullend nog modules in de markt gezet ten behoeve van hoog-complexe jeugdhulpcasuïstiek. Medio november 2020 is het hele inkooptraject 2020 – 2028 afgerond.

**Voortgang open house strategie**
In de inkoopvoorwaarden van de open house is de bepaling opgenomen dat één keer per jaar partijen kunnen inschrijven en toetreden voor een contract voor de verblijvende tijd. Indien nieuwe partijen voldoen aan de vereisten kunnen zij per 1 januari van het daaropvolgende jaar gecontracteerd worden. Daarnaast wordt gekeken of de nieuwe partij toegevoegde waarde heeft in het bestaande zorglandschap. Wij kijken wat dat betreft bijvoorbeeld naar het verbeteren van de overgang van de Jeugdwet naar andere wetgeving wanneer een jeugdige 18 jaar wordt, of bijvoorbeeld naar schaarste van een bepaald type jeugdhulp in het bestaande aanbod.

Het afgelopen jaar hebben zich 23 nieuwe partijen voor één of meer open house modules aangemeld, 15 zijn toegelaten. Door het toelaten van nieuwe jeugdhulpaanbieders wordt het aanbod groter.
Het beschikbare jeugdhulpbudget blijft echter gelijk en wordt verdeeld onder het uitgebreide aantal gecontracteerde aanbieders binnen het zorglandschap. Wij streven wat dat betreft naar een aanbod dat zo goed mogelijk aansluit op de behoefte binnen de regio. Dit houdt ook in dat wij oog hebben voor aanbieders die wel een contract hebben maar geen jeugdigen (en eventueel hun ouders) in zorg. Als een gecontracteerde jeugdhulpaanbieder in een jaar geen jeugdigen in zorg heeft gehad binnen de regio Zuid-Drenthe, kan op basis van een bepaling in de raamovereenkomst het contract ontbonden worden.

**Stand van omzetbegrenzing (mededingingsprocedure)**
Zoals aangegeven zijn bij de inkoop van jeugdhulp Drenthe-Zuid met een aantal jeugdhulpaanbieders afspraken gemaakt over omzetbegrenzingen voor geheel Zuid-Drenthe. Conform de overeenkomst melden aanbieders tijdig wanneer de omzetbegrenzing wordt overschreden. In het vierde kwartaal 2020 hebben een aantal aanbieders gemeld dat zij de omzetbegrenzing dreigen te overschrijden.
De verantwoordelijk portefeuillehouders van de zeven Zuid-Drentse gemeenten hebben het standpunt ingenomen om vast te houden aan de gemaakte afspraken en niet af te wijken van de afgesproken omzetbegrenzing.

Dit brengt een aantal risico's met zich mee. De voornaamste is het ontstaan van wachtlijsten waardoor jeugdigen en hun ouders mogelijk langer moeten wachten op hulp, omdat er geen voorlopig (lichter) alternatief voor handen is. Dit kan er weer toe leiden dat de onder handen casuïstiek in complexiteit is toegenomen wanneer de jeugdige daadwerkelijk hulp ontvangt. Voorop staat dat de situatie er niet toe mag leiden dat jeugdigen in een onveilige situatie terecht komen. Anderzijds moeten spoed- en crisisprocedure niet een handvat zijn om alsnog de omzetbegrenzing te overschrijden. Met stichting De Toegang is de route in kaart gebracht wanneer er crisissituaties ontstaan, zodat gezamenlijk bepaald kan worden welke inzet op een bepaald moment noodzakelijk is en of er wel mogelijke alternatieven zijn.

Wij zien echter ook kansen. Het versneld inrichten van een aanmeldteam bij stichting De Toegang, waarin ook Sedna gaat participeren, moet gaan helpen om verbetering te brengen in de doorstroom van cliënten naar passende ondersteuning. Passende ondersteuning hoeft niet altijd geïndiceerde jeugdhulp te zijn. Wij willen samen met ouders en jeugdigen kijken of er, als alternatief voor de wachtlijst, ondersteuning vanuit voorliggende, niet geïndiceerde, voorzieningen mogelijk is waarmee een vervolgtraject van geïndiceerde jeugdhulp in tijdsduur korter en in intensiteit mogelijk minder kan zijn of misschien helemaal niet meer nodig is. We willen eveneens de inzet van de huisartsondersteuner, om huisartsen te ontlasten in het toe leiden naar de juiste hulp, verstevigen. Dit is één van de actielijnen die voortvloeit uit het beleidskader 'Perspectief op Jeugd 2020 – 2028' dat de raad in 2020 heeft vastgesteld.

Deze ontwikkelingen kunnen de transformatie versnellen door ook aanbieders in beweging te brengen: in plaats van het inrichten van wachtlijsten, vragen wij hen kritisch te kijken of er mogelijke alternatieven zijn en/of te kijken of hulp-opmaat eerder afgeschaald kan worden. Het PMT zal de komende periode een analyse doen van de dynamiek in het zorglandschap, zodat er ook een goed oordeel mogelijk is over welke verschuivingen in aanbod er plaatsvinden.

**AEF rapport "Stelsel in groei (December 2020)**
AEF heeft met het huidige kostenniveau van gemeenten als uitgangspunt op basis van verschillende onderzoeksmethoden bekeken in hoeverre de kosten verlaagd zouden kunnen worden door doelmatiger te werken of door aanpassingen aan de Jeugdwet.

AEF constateert landelijk een aantal ontwikkelingen:
- De kosten van jeugdhulp zijn gestegen van 3,6 miljard euro in 2015 tot 5,4 – 5,6 miljard euro in 2019. Hier ligt de basis van het tekort.
- Sinds 2015 is het aantal cliënten per jaar met 16% gestegen. Met name binnen jeugdhulp zonder verblijf.
- De stijging komt niet door stijgende instroom, maar door achterblijvende uitstroom van cliënten.
- De kosten per cliënt zijn sinds 2015 per jaar zijn met 16% gestegen. Dit is deels te verklaren door de duur van de trajecten maar ook de intensiteit van trajecten en de mogelijke stijging van de productstructuur (prijsverhoging).
- Het mediane inkomen van gezinnen met jeugdhulp stijgt. Met name voor de lichte zorgvormen heeft er een verschuiving plaatsgevonden naar de hulp aan jeugdigen uit huishoudens met een hoger inkomen.
- Het rapport doet de inschatting dat de transitie (cycli van transformatie/ontwikkeling jeugdbeleid) gemiddeld 10 jaar in beslag gaat nemen. Dit brengt extra kosten met zich mee die gedurende deze periode gemiddeld ongeveer 1,5% van het basisbudget bedragen.

In Emmen kennen wij eveneens een tekort op het jeugdhulpbudget. Het percentage jeugdigen in jeugdhulp (11,7) ligt dan ook hoger dan het landelijk gemiddelde (9,7). In tegenstelling tot de bevindingen in het rapport is er bij ons echter geen stijging van het aantal jeugdigen en is de uitstroom van jeugdigen ook hoger dan de instroom. De kosten per client zijn wel gestegen.

Wij erkennen deze uitkomsten van het rapport. Waar wij ons ook in herkennen zijn de aanbevelingen voor gemeenten die direct of indirect bijdragen aan het terugdringen van de tekorten. Deze hebben we naast ons beleidskader Perspectief op Jeugd gelegd. Hierin hebben wij zoals u weet een aantal doelen vastgesteld: de groep kinderen die gelukkig, veilig, gezond en met perspectief opgroeit, moet groter worden. We focussen ons niet op de problemen, maar op een positief opgroeiklimaat. We willen dat minder kinderen in de specialistische hulp belanden door eerder lichtere steun te geven. Dat betekent dat we vanuit een ander perspectief naar de opgroeiproblemen van kinderen en jongeren kijken. Minder gericht op problemen, meer op de omgeving die kan helpen.

Met deze denkrichting zijn de actielijnen in Perspectief op Jeugd geformuleerd. Deze sluiten goed aan bij de aanbevelingen uit het rapport. Zo noemt het rapport een aantal concrete acties zoals:

*Inzetten van Praktijkondersteuner huisartsen (PoH):*
In Emmen starten we nu met een pilot PoH, waarbij een medewerker van Accare GGZ gekoppeld wordt aan een huisarts en zonder doorverwijzing hulp kan bieden bij problemen op het gebied van geestelijke gezondheid. De pilot is één van de resultaten van het beleidskader Perspectief op Jeugd, het Bestuurlijk Transformatie Akkoord Drenthe (BTA) en de wijze waarop wij de jeugdhulp in Zuid-Drents verband hebben ingekocht. We kennen al de huisartsondersteuner. Dit is een jeugdgezondheidsmedewerker die helpt om de vraag van ouders of jeugdigen beter in beeld te krijgen en te bepalen welke ondersteuning, hulp passend is. Zodat niet elke jeugdige vanuit de huisarts direct wordt doorverwezen naar specialistische hulp. Dit blijft in takt.

*Verhelderen van afbakening jeugdhulp en onderwijs:*
In Emmen hebben we een structuur ingericht waarbij we enerzijds op casusniveau goed kijken naar wat

de verantwoordelijkheid is van het onderwijs en naar wat binnen de jeugdwet valt. Anderzijds zoeken we de samenwerking met het onderwijs om tot een integrale benadering te komen waarbij het kind/de leerling centraal staat.

*Verplaatsen van jeugdhulp (groepsverband) binnen Kinder Dag Centra en Medisch Kinder Dagverblijf naar reguliere Kinder Opvang en Buiten Schoolse Opvang (met extra ondersteuning):*
In Emmen zijn we aan het verkennen hoe we dit vorm kunnen geven. We kennen nu al de inzet van 'Vroeg Erbij' waar pedagogisch medewerkers van voorscholen en opvang ondersteuning krijgen bij het omgaan met moeilijk/ afwijkend gedrag.

Een aantal andere acties die genoemd zijn in het rapport zoals het Versnellen van de doorstroom naar de Wet Langdurige Zorg (WLZ) en naar Lokale teams die direct hulpverlenen, zijn in Emmen nog minder uitgewerkt, maar hebben wel onze aandacht.

In het rapport is wel een kritische noot opgenomen over de financiële doelmatigheid van vroeg signalering en preventie. Hierbij gaat het om het bieden van een lichte vorm van jeugdhulp bij het vroegtijdig signaleren van een probleem. In het rapport constateert men dat deze lichte vormen niet altijd effectief zijn en dat de problematiek weerbarstig is. Het is lastig te voorspellen welk kind baat heeft bij welke interventie en of kinderen later alsnog gebruik gaan maken van zwaardere jeugdhulp. Eveneens is onduidelijk of problemen zich zonder de inzet van jeugdhulp ook zouden oplossen.

Dit is echter wel een eenzijdige interpretatie van preventie. Vanuit Perspectief op Jeugd ligt de nadruk veel meer op het versterken van de basis en daarmee de eigen kracht van gezinnen en jeugdigen.
Het uitgangspunt is een wending, een wisseling van perspectief. We zetten preventie bijvoorbeeld in om talenten te ontwikkelen en jongeren in hun kracht te zetten. Deelnemen aan creatieve activiteiten als muziek en theater en activiteiten als sport, bij clubs of verenigingen maakt jongeren sterker en vermindert aantoonbaar de kans op problemen of risicovol gedrag. Er zijn in Nederland, maar ook daarbuiten, goede voorbeelden waar deze aanpak werkt. In het AEF-rapport blijft deze (ook Emmense) zienswijze echter onderbelicht.

We werken vanuit een brede scope. Van de jeugdagenda waar we met jongeren in gesprek gaan en betrekken bij beleidsontwikkelingen tot bijvoorbeeld 'Moeders van Emmen,' waar kwetsbare jonge ouders voor een langere periode intensief ondersteund worden om te zorgen dat zij en hun kind een goede start maken. Beproefd is de deelname aan de voorscholen en sport- en spelactiviteiten van de Brede Scholen.

We geven hiermee invulling aan de aanbeveling uit het rapport om een grotere nadruk te leggen op normaliseren, demedicaliseren en eigen kracht. Deze aanbeveling is gelijk aan de kernboodschap die we met Perspectief op Jeugd willen bewerkstelligen.

Ook de andere aanbevelingen: voer een fundamentele discussie over het gewenste voorzieningenniveau en maak de keuze tussen de kosten en de maatschappelijke baten voor jeugdhulp expliciet, passen hierbij.

Zo benoemt men in het rapport dat een kostenverlaging van jeugdhulp op langere termijn niet altijd aantoonbaar is maar dat preventieve interventies wel bijdragen aan het welzijn van kinderen. En dat deze interventies waardevol zijn voor de verhoging van de leefkwaliteit en een positief effect hebben op andere overheidsuitgaven zoals de WMO, de Participatiewet en de Zorgverzekeringswet. Dit leidt breder gezien tot maatschappelijke baten, zowel op korte als op lange termijn.

Ook het gesprek over normaliseren hoort hier bij: wanneer gaat het om problemen die bij het opgroeien horen en wanneer zijn wij als gemeente verantwoordelijk voor de inzet van jeugdhulp?

Het volledige rapport Stelsel in groei kunt u vinden op de website van de rijksoverheid,https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/15/stelsel-in-groei.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

M. Plantinga-Leenders H.F. van Oosterhout

Heeft u een afspraak met ons op het gemeentehuis of op een andere locatie? Wij houden ons aan de RIVM-maatregelen en denken aan uw gezondheid. Wij vragen u om hetzelfde te doen.