

Review actieplan Jeugd

gemeente Leidschendam-Voorburg



27 januari 2025

Onderzoekers: Paul Janssen, Johan André de la Porte, Renske Oudmaijer

Inhoud

1	Inleiding.....	2
2	Opdrachtschrijving	2
3	Methodologie en onderzoeksaanpak	2
4	Toets en beoordeling van het actieplan Jeugd	3
4.1	Versterken van de pedagogische basis	3
4.2	Toegang tot jeugdhulp doeltreffender richten en inrichten.....	4
4.3	Afbakenen en normaliseren van jeugdhulp.....	6
4.4	Druk en dialoog rondom jeugdhulp vergroten.	7
4.5	Krachtiger sturen op jeugdhulpaanbod en aanbieders	8
4.6	Realiteit van het uitvoeringsbudget	9
5	Conclusies en aanvullende maatregelen	9
5.1	Conclusies	9
5.2	Algemene opmerkingen.....	9
5.3	Aanvullende mogelijkheden tot besparen.....	11

1 Inleiding

Het actieplan jeugdhulp van de gemeente Leidschendam-Voorburg heeft als doel de stijgende zorgdruk en kosten binnen het sociaal domein terug te dringen en tegelijkertijd passende hulp te blijven bieden aan kinderen en gezinnen die dat nodig hebben. Deze review beoordeelt de aansluiting van de acties met de geformuleerde doelen, de realiteit van de uitvoeringskosten en de haalbaarheid van baten voor de vijf actielijnen uit het actieplan. Tevens worden suggesties gedaan voor aanvullende maatregelen voor het bereiken van hogere financiële baten.

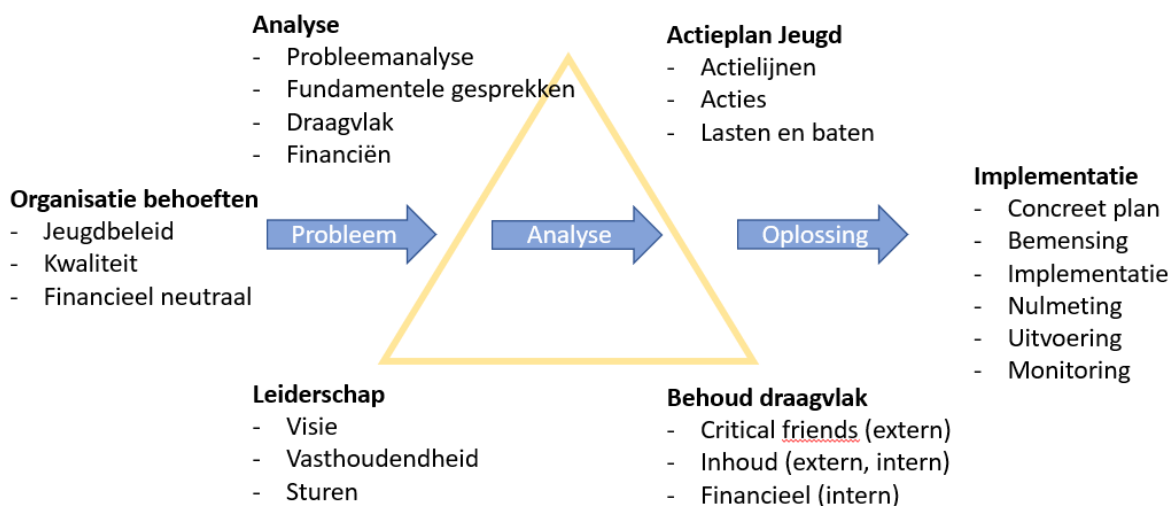
2 Opdrachtomschrijving

De opdracht voor de review is tweeledig:

- Een toets of de actielijnen en maatregelen uit het plan bijdragen aan de geformuleerde doelen;
- Een beoordeling of de genoemde uitvoeringskosten en baten bij de acties en actielijnen realistisch zijn.

3 Methodologie en onderzoeksaanpak

De gehanteerde methode is een vereenvoudigde weergave van de “problem solving approach” van McKinsey. De methode onderzoekt het logisch, juist en volledig verband van probleem tot aan oplossing (actieplan) en tussenliggende stappen.



In deze review gaan we niet uitgebreid in op alle aspecten van dit model. De focus ligt op het financieel beoordelen van de acties op basis van de volgende criteria die door ons op basis van de opdracht en interviews ontwikkeld zijn:

1. De waarschijnlijkheid dat de actie de gepresenteerde baten oplevert;
2. De mate waarin via monitoring de baten aan de actie te verbinden zijn (causaal verband).

Het review onderzoek bestond uit interviews met ambtenaren en bestuurders van gemeente Leidschendam-Voorburg, interview met ambtenaren van gemeente Rijswijk dat vier jaar geleden een vergelijkbaar actieplan heeft opgesteld en nu met een uitvoeringsprogramma werkt, uitwisseling van ervaringen bij andere gemeenten als gemeente Westland, Capelle a/d IJssel, Alphen a/d Rijn, regio Alkmaar (Noord-Kennemerland), het servicebureau van de regio Haaglanden en RndomJou. Tot slot is de review gebaseerd op eigen ervaringen, onderzoek door andere bureaus en artikelen.

4 Toets en beoordeling van het actieplan Jeugd

4.1 Versterken van de pedagogische basis

De acties met betrekking tot het versterken van de pedagogische basis liggen in het proces van de klantreis ver voordat zorgkosten en daarmee het voorkomen van zorgkosten gerealiseerd worden. Indien baten gerealiseerd worden zijn deze ook veelal alleen indirect te koppelen aan de actie. Tussentijds zullen meestal meerdere interventies en externe gebeurtenissen plaatsvinden, die ook invloed hebben op het wel of niet plaatsvinden van jeugdhulp. Het is moeilijk om via monitoring eventuele voordelen direct aan deze individuele acties te koppelen. AEF heeft de preventieve acties in 2020 al als niet effectief beoordeeld in het kader van bereiken van financiële voordelen. Geen van deze acties beoordelen wij als financieel prioritair.

Deze acties zijn daarmee niet minder belangrijk. Het versterken van de pedagogische basis is op de langere termijn één van de pijlers om jeugdhulp te voorkomen.

Actie 1: We brengen bij aanstaande ouders een beweging van verbinden en normaliseren op gang

Normaliseren richt zich vooral op de veel voorkomende en minder complexe hulpvragen. De kosten die hiermee samenhangen maken vaak niet meer dan 20% van de totale kosten. Er kan in dit segment een besparing gerealiseerd worden, echter deze actie richt zich op aanstaande ouders waardoor de baten pas op langere termijn en met vele mogelijke andere interventies gerealiseerd worden. Dat maakt het aantonen van een causaal verband tussen baten op de langere termijn en deze specifieke actie bijna onmogelijk. Wij zien het realiseren van genoemde baten in het actieplan voor 2025 en 2026 als niet realistisch.

Actie 2: Speelgroepen in aanvulling op voorschoolse educatie

Deze actie is preventief en er is op de korte termijn geen financieel effect van te verwachten. Om het financiële effect op de langere termijn te maximaliseren is het van belang dat de juiste doelgroep wordt bereikt met deze aanpak. Wij zien het realiseren van genoemde baten in het actieplan voor 2026 als niet realistisch.

Actie 3: Voorschoolse educatie inzetten vanaf 2 jaar

Om de juiste kinderen te identificeren die baat kunnen hebben bij de vroege inzet van voorschoolse educatie is nauwe samenwerking met Jeugdgezondheidszorg essentieel. Voorschoolse educatie is vanuit preventief oogpunt een waardevolle interventie en heeft potentie om de instroom in de jeugdhulp te verminderen. Aangezien deze actie preventief is, wordt op korte termijn geen financieel effect verwacht. Ook het aantonen van het causaal verband tussen deze actie en de te verwachten baten op langere termijn zal in praktijk lastig zijn.

Actie 4: Praten over mentaal welbevinden

Deze actie heeft tot doel mentale problemen beter bespreekbaar te maken. Naast positieve effecten kan deze maatregel er ook toe leiden dat ouders en kinderen sneller een beroep op jeugdhulp doen. In termen van financiële baten en lasten is op korte termijn een neutraal tot negatief effect te verwachten en op langere termijn mogelijk een positief effect. Wij beoordelen daarom de genoemde baten in het actieplan op deze actie in 2025 en 2026 als niet realistisch.

Actie 5: Voorkomen van complexe scheidingen.

De titel van de maatregel roept een apart beeld op. Het is de vraag of het de rol van de gemeente is om complexe echtscheidingen te voorkomen en of hierdoor de jeugdhulpvraag minder wordt. Wij stellen voor in de verdere uitwerking van deze actie te werken met een titel als bijvoorbeeld 'Aanpak jeugdhulp bij relatieproblemen of dreiging tot scheiding'.

Veel jeugdhulp komt voort uit/wordt beïnvloed door (complexe) echtscheidingen. Uit onderzoek van het CBS en NJI blijkt dat kinderen met gescheiden ouders in alle categorieën van de jeugdhulp oververtegenwoordigd zijn. De actie is echter zeer preventief van aard waar vele interventies en gebeurtenissen mogelijk zijn tussen actie en het werkelijk voorkomen van tweedelijns jeugdhulp. De directe relatie vanuit inzet in deze actielijn ten opzichte van het voorkomen van kosten is daarom lastig meetbaar. Mogelijk zijn de genoemde baten in het actieplan realistisch, echter wij verwachten dat deze zeer moeilijk te meten zijn en eenduidig aan de beschreven actie te

koppelen zijn. Wij beoordelen daarom de genoemde baten in het actieplan op deze actie in 2025 en 2026 als niet realistisch.

Samenvattend zijn er in deze actielijn geen acties die wij financieel als prioritair zien:

Actielijn 1: Versterken pedagogische basis

Actielijn 1: Versterken pedagogische basis			Baten 2025	Realisme baten	Meetbaar-heid effect
1	Actie 1	Verbinden en beweging naar normaliseren aanstaande ouders	20	2	1
2	Actie 2	Speelgroepen in aanvulling op voorschoolse educatie	0	2	1
3	Actie 3	Voorschoolse educatie inzetten vanaf 2 jaar	0	2	1
4	Actie 4	Praten over mentale welbevinden	50	2	1
5	Actie 5	Voorkomen complexe scheidingen	30	2	1

4.2 Toegang tot jeugdhulp doeltreffender richten en inrichten

Deze actielijn sluit aan bij de hervormingsdoelen om de toegang te verbeteren en administratieve lasten te verminderen. Het financieel risico ligt echter dat de acties vooral diepte investeringen betreffen op regie en kwaliteit van (passende) zorg, waar ook extra financiële sturing vanuit de toegang mogelijk is.

Actie 1: Intensiveren samenwerking met huisartsen en POH-jeugd

Een onderzoek van het CPB uit 2020 geeft aan dat de inzet van POH-jeugd bij huisartsen geen invloed heeft op de kosten van jeugdhulp. Op basis van een survey heeft het CPB destijds onderzocht dat 54% van de gemeenten praktijkondersteuners bij huisartsen financiert. Het CPB geeft aan: "Gemeenten zetten hulpverlenende wijkteams en POH-jeugd in om kinderen met een hulpvraag tijdig en laagdrempelig te ondersteunen. Uit onze data-analyse blijkt dat de inzet van hulpverlenende POH-jeugd vooralsnog niet leidt tot een afname van het aantal kinderen met tweedelijns hulp."

Vanuit ervaringen in de afgelopen jaren zijn er voldoende aanwijzingen dat de inzet van POH wél leidt tot lagere kosten van tweedelijns zorg. Een goede opzet van een monitoringsysteem en data verzameling is randvoorwaarde om dit achteraf ook aan te kunnen tonen. Een ander risico zit in het te kort aan huisartsen waardoor inwoners ook een huisarts hebben buiten de gemeente Leidschendam-Voorburg. Bij deze huisartsen en hun verwijzingen is geen vanuit de gemeente betalende POH-ondersteuning aanwezig.

Daarnaast blijkt dat tijd om te investeren in een samenwerking tussen toegang gemeente en POH bij huisartsen ook een belangrijke factor is. De eigen ruimte die huisartsen wensen te hebben in het handelen t.o.v. de sturing die gemeenten willen hebben op de verwijzingen heeft begrip en zichtbare meerwaarde in tijd nodig. Ten opzichte van 2020 is hierin veel veranderd.

Wij beoordelen daarom de genoemde baten in het actieplan bij deze actie als realistisch.

Actie 2: Proeftuin toegang (pilot)

De toegang en in dit geval de gemeentelijke toegang is een belangrijk knooppunt van sturing van kosten. De proeftuin toegang zoals deze in het actieplan is omschreven gaat in op andere punten dan de stuurknoppen zoals wij die zien in de toegang. Voor ons relevante stuurinstrumenten in de toegang beschrijven wij in ons aanvullend advies. De pilot die opgestart gaat worden begin 2025 betreft de regie op 15 gezinnen. Deze regie wordt vormgegeven door aan deze gezinnen een medewerker te koppelen die met een brede blik in gesprek gaat over de hulpvraag. Waar mogelijk biedt de medewerker advies en/of direct zelf hulp op vragen waar op dat moment het meest behoefte aan is. Zo lang als nodig blijft de medewerker aanspreekpunt en vertrouwd gezicht.

Wij verwachten op basis van ervaringen in de regio Haaglanden dat extra aandacht voor gezinnen mogelijk juist extra kosten op korte termijn met zich meebrengt. Op de langere termijn worden mogelijk kosten bespaard, maar dat is onzeker en lastig te meten.

Actie 3: Organiseren van collectief aanbod voor ouders

Trainingen zoals deze worden door specialistische zorg aanbieders steeds meer aangeboden. Het doel is overbruggingshulp in de periode dat de klant op de wachtlijst staat, voorkomen van verdere achteruitgang, aansporen netwerk en realistische verwachtingen ten behoeve van de behandeling en benodigde inzet als gezin hierin. Het is zinvol om ervaring met deze trajecten op te halen bij de strategische partners, met als aansluitende doelstelling het onderzoeken van wat men graag aan ondersteuning had willen zien voor gezinnen die de specialistische zorg binnenkomen. De investering van deze trainingen is beperkt ten opzichte van de potentiële opbrengst op zorg.

Wellicht ten overvloede: deze trajecten moeten, anders dan soms in de huidige praktijk, niet gepositioneerd worden als een "wachtlijst warmhouder", maar als geplande hulp.

Ons advies is om de inzet van deze voorwaardelijke trajecten te borgen in de verordening. Wij schatten in dat bij goede positionering en afbakening de vermelde baten bij deze actie in het actieplan realistisch zijn.

Actie 4: Proeftuin doorbraakaanpak in de jeugdbescherming (GI)

Deze actie vraagt een actief betrokken rol vanuit de GI. Het is ons niet duidelijk geworden of de GI's deze wens ook hebben en of zij op eenzelfde lijn van verbetering en keuzes zitten als het gaat om de doorbraak methode. De GI's hebben last van een hoge werkdruk en het is ons niet bekend geworden of zij capaciteit vrij willen en kunnen maken voor deze aanpak. Daarnaast werken de GI's regionaal en is het implementeren van deze aanpak alleen voor de gemeente Leidschendam-Voorburg mogelijk maatwerk. Wat vanuit het perspectief van de GI weer ongewenst kan zijn. In dat geval zou een regionale aanpak mogelijk meer succesvol zijn. Bij deze doelgroep is sprake van complexe problematiek en hoge kosten. Het is daarom zeker zo dat naar deze doelgroep aandacht moet uitgaan als het gaat om gewenste kostenbesparingen. De actie is nog zo in de basis omschreven dat naar onze beoordeling nog geen baten aan deze actie toegeschreven kunnen worden. Dit doet het actieplan ook niet, wat ons realistisch lijkt.

Actie 5: Automatiseren van onderdelen in de triage

De inzet van verdere automatisering en AI is een goede actie om ruimte te creëren in de werkdruk van de medewerker, zoals deze nu wordt ervaren. Zeker met de doelstellingen uit het actieplan die erbij komen. Met automatisering en AI bestaat de mogelijkheid om sneller en betere resultaten te bereiken. Tegelijkertijd zijn veel organisaties die werken met privacygevoelige informatie, (zeer) voorzichtig met het beschikbaar stellen van hun data aan AI-systemen.

Het actieplan verbindt pas vanaf 2027 baten aan deze actie, wat ons qua planning en omvang van baten realistisch lijkt.

Actie 6: Pilot coördinatie sociaal domein (pilot)

De inzet vanuit de coördinatie rol voor gezinnen met meerdere hulptrajecten is een landelijke doorontwikkeling met ondersteuning vanuit onder andere de VNG. De aansluiting met actie 2, pilot Toegang, is aanwezig. Het ontschotten van het sociaal domein is complex, omdat de wetten (inhoudelijk, maar bijvoorbeeld ook op gebied van rechtmatigheid) zeer verschillend van aard zijn. Wij houden dezelfde conclusie aan als bij actie 2: het realiseren van extra baten in relatie tot deze actie is zeer onzeker.

Samenvattend zijn er in deze actielijn 2 acties die wij op de korte termijn van 2025 en 2026 financieel als prioritair zien:

Actielijn 2: Verwijzing naar en toegang tot jeugdhulp doeltreffender richten en inrichten				Baten 2025	Realisme baten	Meetbaarheid effect
6	Actie 1	Intensiveren samenwerking huisartsen en POH/consulenten		150	4	3
7	Actie 2	Proeftuin toegang		0	2	3
8	Actie 3	Organiseren collectief aanbod voor ouders (training "het begint bij mij")		35	4	3
9	Actie 4	Proeftuin doorbraak aanpak in de JB (GI)		0	2	3
10	Actie 5	Automatiseren van onderdelen in de triage (inzet AI)		0	2	2
11	Actie 6	Pilot coördinatie sociaal domein		0	2	2

4.3 Afbakenen en normaliseren van jeugdhulp

Actie 1: Verordening aanpassen

Met deze actie kan afbakening en normaliseren concreet en in de basis geborgd worden. In de verordening wordt verwerkt wat jeugdhulp is en wat niet, wanneer uitgegaan wordt van eigen kracht en welke voorwaarden aan bepaalde vormen van jeugdhulp gesteld worden. Met de (uitwerking van) de uitgangspunten in de verordening kunnen de verwachte baten in beeld gebracht worden. Als bijvoorbeeld de beperking van vervoer of het laten dalen van kosten van lichte zorg. De afbakening die wordt geregeld in de verordening kan nog verder gaan dan deze voorbeelden. Daarmee is deze actie financieel prioritair.

Processen en monitoring moeten ingericht worden om te borgen en te volgen of de kaders uit de verordening worden gevolgd in de praktijk en om bij te sturen als dat niet het geval is.

Actie 2: Investeren in alternatieven voor vervoer

Goedkopere alternatieven voor jeugdzorg vervoer zorgen direct voor baten. Uit een eerste data-analyse die wij tijdens de review hebben uitgevoerd blijkt dat de kosten van jeugdhulp vervoer van de gemeente Leidschendam-Voorburg ongeveer op het dubbele ligt van de kosten bij een aantal andere gemeenten. Wij verwachten daarom dat er realistisch (met behoud van een kwaliteit die op de benchmark van andere gemeenten ligt) financiële voordelen te behalen zijn, zoals ook weergegeven in het actieplan (tevens onder de noemer verordening aanpassen).

Actie 3: Van Jeugdhulp naar WLZ

Het verplaatsen van hulp van uit de wet Jeugdhulp naar de WLZ wordt al jaren door gemeenten gepoogd, maar blijkt zeer moeilijk. Het ministerie van VWS schrijft op de website over langdurige zorg: "WLZ-zorg voor uw kind vraagt u aan bij het CIZ. Het CIZ stelt vast of de zorgvraag van uw kind aan de voorwaarden voor de WLZ voldoet." en vervolgens: "Om WLZ-zorg te krijgen moet uw kind een blijvende (levenslange) zorgbehoefte hebben. Bij jonge kinderen is dat nog niet altijd duidelijk. Door behandeling en ontwikkeling kan de situatie immers nog veranderen." en tot slot: "Bij jonge kinderen ligt het accent ook vaak op de medische zorg. Die wordt vergoed vanuit de Zorgverzekeringswet. De zorgbehoefte verschuift vaak langzaam naar de gehandicaptenzorg. Dan kan duidelijk worden dat deze kinderen vanwege hun ernstige verstandelijke beperking levenslang en levensbreed zorg nodig hebben. U kunt dan (opnieuw) een WLZ-indicatie aanvragen. Vaak gebeurt dit rond het 5e jaar, maar dat kan ook eerder of later zijn."

Kinderen kunnen dus in de WLZ terecht komen. Gemeente Leidschendam-Voorburg moet hier ook aandacht voor hebben. Wij gaan er van uit dat deze aandacht ook bestaat in het normale proces. Een check op het bestaan van een WLZ toets is zeker zinvol. Echter, gezien de aandacht die voor dit onderwerp al langere tijd bestaat, ook in de regio Haaglanden, verwachten wij geen extra financiële voordelen. Deze zijn ook niet verwerkt in het actieplan.

Actie 4: Jeugdhulp is geen overbruggingshulp voor wachtlijst WLZ

Wij hebben geen artikelen of ervaringen beschikbaar die aangeven dat deze actie wel of niet kansrijk is. Daarmee zouden de genoemde baten in het actieplan realistisch kunnen zijn. Een vraag die ook gesteld kan worden is waarom nog (overbruggings)zorg vanuit de jeugdwet ingezet wordt op het moment dat een WLZ-indicatie verkregen is, maar het kind of de jeugdige nog op de wachtlijst WLZ staat. Op het moment dat zorgkosten voorkomen of elders gedeclareerd worden vanuit deze actie is het causaal verband direct te leggen en is ook monitoring goed mogelijk. Wij beschouwen deze actie daarom als prioritair.

Actie 5: Inclusief onderwijs

Als gevolg van problemen in het onderwijs wordt regelmatig jeugdhulp ingezet. De gemeente onderkent dit en beschrijft dit in het plan. Om dit effectief aan te pakken zijn maatregelen nodig die voorkomen dat onnodig jeugdhulp ingezet wordt als er ook alternatieven zijn. Hier kan op gestuurd worden door de aanwezigheid bij school te vergroten, nauw samen te werken met leerplicht en door praktijkondersteuners bij huisartsen. Hiermee kunnen knelpunten zichtbaar worden gemaakt, urgentie worden gecreëerd en kan zorg worden voorkomen of passende (mogelijk lichtere) vormen van zorg worden ingezet. Met deze actie kunnen besparingen worden gerealiseerd. Hoewel monitoring nog een lastig vraagstuk is, wordt het realiseren van besparingen bevestigd door andere gemeenten als bijvoorbeeld gemeente Westland. Dit vraagt inzet van capaciteit vanuit de gemeente. Deze actie moet zowel op inzet als op te verwachten baten en de wijze van monitoring daarvan nader worden uitgewerkt.

De actie inclusief onderwijs kent zowel maatregelen in de preventieve sfeer als maatregelen die meer in de sfeer van afbakening liggen. Financieel prioritair zijn de maatregelen gerelateerd aan het onderwijs in de sfeer van afbakening. Het is daarnaast tevens van belang om met het onderwijs in gesprek te gaan om te werken aan een oplossing waarin pedagogische basis op school wordt versterkt zodat de behoefte aan jeugdhulp van de school afneemt. Dit is een maatregel die past bij de parallelle inzet van de maatregelen van afbakening. Het zal meerdere jaren kosten voordat de meer preventieve maatregelen concrete baten opleveren.

Samenvattend zijn er in deze actielijn 4 acties die wij op de korte termijn van 2025 en 2026 financieel als prioritair zien:

Actielijn 3: Afbakenen en normaliseren

Actielijn 3: Afbakenen en normaliseren			Baten 2025	Realisme baten	Meetbaar-heid effect
12	Actie 1	Voorwaarden voor jeugdhulp organiseren in verordening en implementeren	170	4	4
13	Actie 2	Investeren in alternatieven voor jeugdvervoer	0	4	4
14	Actie 3	Van Jeugdhulp naar WLZ	0	2	4
15	Actie 4	Jeugdhulp niet inzetten als overbruggingshulp WLZ	35	2	4
16	Actie 5	Inclusief onderwijs (omgang 'kwetsbare' leerlingen)	100	-	-

4.4 Druk en dialoog rondom jeugdhulp vergroten.

Alle acties binnen deze actielijn betreffen dialoog en lobby trajecten waarvan de baten onzeker zijn en afhankelijk van het succes van het lobby traject. Bovendien zijn bij succes alleen baten op de langere termijn te verwachten. In Haaglanden worden al sinds 2017 lobby trajecten op het actieprogramma geplaatst. Deze hebben geen of weinig effect opgeleverd. Het actieplan koppelt ook geen baten (of uitvoeringskosten) aan deze actielijn. Dat is realistisch.

Actie 1: We leggen de rekening daar waar hij hoort

Naast acties die zijn beschreven ten aanzien van de WLZ en het onderwijs wil Leidschendam-Voorburg inzichtelijk maken welke kostenverhoging ontstaan als gevolg van door het Rijk ingezette interventies bij Veilig Thuis, de Gecertificeerde Instelling en het Kleinschalig Wonen. De insteek is om te lobbyen, bij voorkeur samen met de regio/VNG, voor compensatie van deze kostenverhoging.

Het geschetste probleem in deze actie is herkenbaar. Het is en blijft van belang dat er een goede lobby is naar het Rijk. Op 30 januari 2025 geeft de deskundigen commissie haar zwaarwegende advies over de jeugdhulp aan het Rijk. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat het Rijk in aanvulling op dit advies op korte termijn andere tegemoetkomingen zal doen. De baten van deze actie zijn dus zeer onzeker en het actieplan gaat ook niet uit van baten.

Actie 2: Tussentijdse inzichten in financiële en maatschappelijke effecten steeds terugploegen naar de landelijke lobby

In termen van financiën is dit een zeer abstracte actie. Het goed volgen en rapporteren over de voortgang van de acties uit het actieplan en de hervormingsagenda is noodzakelijk voor het leereffect op de langere termijn. Hier zijn op kortere termijn echter geen financiële baten van te verwachten en het actieplan becijfert deze ook niet.

Actie 3: Lobby gratis kindvoorzieningen voor minima

De gemeente Leidschendam-Voorburg zou op de langere termijn (stip op de horizon) alle kinderen van 0 tot 4 jaar in de gelegenheid willen stellen om van kindvoorzieningen gebruik te maken. Deze maatregel heeft een lange horizon is preventief van aard en lijkt op het eerste gezicht zelfs onbetaalbaar. Er zijn op korte termijn geen financiële baten voor te bepalen en die zijn ook niet becijferd in het actieplan.

Actie 4: Continueren fundamenteel gedachtengoed

De continuering van gesprekken met partners en in het bijzonder het onderwijs is cruciaal om de kosten van de jeugdhulp te helpen beheersen. Wij merken dat de fundamentele gesprekken breed binnen en buiten de gemeentelijke organisatie geleid hebben tot een gedragen visie en een actieplan met draagvlak. Dit is een essentiële randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie en vervolg van het programma. Deze actie brengt daarom belangrijke baten in termen van positieve randvoorwaarden met zich mee. In termen van financiën zijn er geen directe baten.

Samenvattend zijn er in deze actielijn geen acties die wij op de korte termijn van 2025 en 2026 financieel als prioritair zien.

Actielijn 4: Meer druk en dialoog organiseren rondom de jeugdhulp

Actielijn 4: Meer druk en dialoog organiseren rondom de jeugdhulp			Baten 2025	Realisme baten	Meetbaar-heid effect
17	Actie 1	Lobbyen voor kostenverhogingen, JZ+, VT, GI, kleinschalig wonen	nvt	2	4
18	Actie 2	Monitoren en inzichten teruggeven aan landelijke lobby	nvt	1	2
19	Actie 3	Lobby gratis kindvoorziening voor minima	nvt	2	2
20	Actie 4	Continuering fundamenteel gedachtengoed	nvt	3	3

4.5 Krachtiger sturen op jeugdhulpaanbod en aanbieders

Actie 1: Sturen op commercieel gedreven aanbieders

Het sturen op commercieel gedreven aanbieders blijkt in praktijk zeer moeilijk. Ter illustratie, het artikel "Een zorgelijk gebrek aan daadkracht" van de Algemene Rekenkamer gaat in op het mislukken van de fraudeaanpak. Het sturen op fraude blijkt al zeer moeilijk en weinig effectief waaruit wij afleiden dat dit in praktijk ook geldt voor het sturen op commercieel gedreven aanbieders. De genoemde baten zien wij daarom als niet realistisch.

Actie 2: Politieke keuze ten aanzien van het hanteren van een budgetplafond

Het budgetplafond is in de regio Haaglanden gehanteerd in 2019-2021, maar heeft niet het gewenste financieel effect opgeleverd. Mogelijk is dit veroorzaakt door het grote aantal zorgaanbieders dat Haaglanden heeft gecontracteerd (destijds 180). Daarnaast heeft dit in praktijk een waterbed effect. Wanneer de best passende zorg "vol zit wegens een budgetplafond" dient er nadere zorg ingezet te worden met daarbij behorende kosten terwijl deze minder effectief is. Het actieplan vermeldt ook geen baten bij deze actie, wat ons realistisch lijkt.

Actie 3: Sturen op maatwerkcontracten

Wij zien dat met het ontstaan van maatwerkcontracten, vanuit specifieke behoeften van klanten binnen de categorie Zorg In Natura, een soort opening ontstaan is voor ongebreidelde uitbreiding van deze contracten. Als eenmaal voorwaarden voor dergelijke contracten beschreven zijn, blijkt achteraf altijd meer zorg en meer aanbieders onder deze voorwaarden te vallen en breiden maatwerkcontracten zich vanuit het systeem uit. Sommige aanbieders zijn gericht op het maximaliseren van hun winst en minder op de effectiviteit van hun hulp. In het plan geeft de gemeente aan middels inkoop en contractmanagement deze aanbieders buiten de deur te willen houden. Er moet een "reset" op de maatwerkcontracten plaatsvinden. Door de inzet van dure en ineffectieve hulp binnen de maatwerkcontracten te verminderen kunnen kosten gereduceerd worden. Wij schatten de genoemde baten in het actieplan als ambitieus en realistisch in.

Actie 4: Sturing op kwaliteit

Leidschendam-Voorburg wil de kwaliteit van aanbieders monitoren en daarop sturen en selecteren. Wij verwachten dat deze actie een kwaliteitsimpuls zal geven aan de jeugdzorg maar geen financiële impuls. Mogelijk kan deze actie ook een financiële impuls geven, maar dan moet kwaliteit ook meer omschreven worden in termen van sturing op kostenbesparingen. Het actieplan benoemt ook geen baten bij deze actie.

Samenvattend is er in deze actielijn 1 actie die wij op de korte termijn van 2025 en 2026 financieel als prioritair zien:

Actielijn 5: Krachtiger sturen op het aanbod en de aanbieders van de jeugdhulp

Actielijn 5: Krachtiger sturen op het aanbod en de aanbieders van de jeugdhulp			Baten 2025	Realisme baten	Meetbaar-heid effect
21	Actie 1	Sturen op commercieel gedreven aanbieders	50	2	3
22	Actie 2	Budgetplafond	0	2	3
23	Actie 3	Sturen op maatwerkcontracten	195	3	4
24	Actie 4	Sturen op kwaliteit	0	1	1

4.6 Realiteit van het uitvoeringsbudget

Het uitvoeringsbudget staat in totaal op € 740.000 voor 2025 en loopt af naar € 550.000 in 2028. Tegelijkertijd zijn de baten begroot op € 835.000 en lopen deze op tot € 2.120.000 in 2028. Op het moment van schrijven van deze review is het al eind januari 2025. Daarom is het meer realistisch te spreken over het operationele startjaar van het programma. Voor het startjaar van het programma is een uitvoeringsbudget van € 740.000 realistisch, zowel in relatie tot het gehele (regionale) budget voor jeugdhulp van € 27,7 miljoen in 2025, als in relatie tot de te realiseren baten. Met € 740.000 kan voldoende impuls gegeven worden aan een budget van € 27,7 miljoen. Ook andere gemeenten hebben bevestigd dat een dergelijk uitvoeringsbudget impact op de financiële baten zal hebben. In het volgende hoofdstuk doen wij suggesties voor aanvullende maatregelen die naar ons idee het behalen van de baten (met dit uitvoeringsbudget) beter haalbaar maken. Ons voorstel is dan ook om met de acties uit het actieplan en onze extra advies-maatregelen te komen tot prioritaire acties en projecten. Met een optimaal samenstel aan prioritaire projecten, samen met stevig leiderschap, verwachten wij dat zowel het in het actieplan gerepresenteerde (totale) uitvoeringsbudget als de gerepresenteerde baten realistisch en haalbaar zijn.

5 Conclusies en aanvullende maatregelen

5.1 Conclusies

Het actieplan om de tekorten in de jeugdhulp te verminderen bevat een aantal sterke en doordachte acties die bijdragen aan een duurzame en efficiënte inzet van middelen. De voorgestelde maatregelen tonen een duidelijke focus op de kwaliteit van jeugdzorg en het optimaliseren van processen en het versterken van preventieve interventies. Echter, niet alle acties leiden naar onze inschatting tot de gerepresenteerde baten. Globaal verwachten wij dat in 2025 van de € 835.000 geplande baten in het actieplan op jaarbasis € 685.000 gerealiseerd kan worden. Dat is 80%. Het realiseren van de volledige baten in 2025 en verder vraagt naar onze mening om extra focus op samenhangende acties en extra maatregelen. Wij verwachten bovendien dat het realiseren en aantonen van de extra baten noodzakelijk is voor de continuïteit van het programma en het doen van vervolg investeringen in opvolgende jaren.

Daarom adviseren wij een aantal aanvullende maatregelen te overwegen. Deze maatregelen zijn meer dwingend op het realiseren van de baten en daarmee ook minder populair. Hoewel deze maatregelen weerstand kunnen oproepen bij de uitvoering, kunnen zij financieel aantrekkelijk zijn en bijdragen aan een bredere discussie over noodzakelijke keuzes.

Wij denken bovendien dat de financieel prioritaire (groen gearceerde) acties samen met de aanvullende maatregelen in hoge mate met elkaar geclusterd kunnen worden in samenhangende projecten. Die projecten zijn dan gericht op de gemeentelijke Toegang, de huisartsen en het onderwijs. Daarnaast zijn er ook een aantal meer losstaande acties en projecten, maar de samenhang van acties en projecten moet in de verdere uitwerking meer benadrukt worden.

5.2 Algemene opmerkingen

Graag geven wij op een aantal algemene aspecten van het actieplan jeugd onze beschouwingen mee. De rode draad in deze beschouwingen is dat de echte sleutel tot succes ligt bij de uitvoering van de plannen. Het maken van beleidskeuzes op zich leidt niet tot reductie van de kosten of het aantal jeugdigen in jeugdhulp. De wijze waarop de gemeenten met haar partners uitvoering geeft aan de plannen gaat het verschil maken.

Leiderschap

Veranderen gaat gepaard met weerstand. De impact op de cliënten en aanbieders verschilt per actie, maar impact hebben de acties als ze worden doorgevoerd allemaal. Die impact is ook de legitimatie van het actieplan: het moet leiden tot een reductie van de kosten van de jeugdhulp en dus tot minder of andere inzet van jeugdhulp. Goed monitoren van de resultaten, bijsturen waar nodig en hier helder over communiceren is essentieel om het draagvlak voor het actieplan te behouden, net als het eerlijk vertellen dat het geen makkelijke operatie is en er geen gegarandeerde resultaten zijn, zeker niet op korte termijn.

Dat de maatregelen impact hebben betekent overigens niet dat minder jeugdhulp altijd negatief is. Door te normaliseren en demedicaliseren levert de gemeente betere hulp tegen lagere kosten, dat zal alleen niet altijd zo ervaren worden.

Het is niet altijd makkelijk om ondanks de weerstand de koers vast te houden. Voor het succes van het programma is het essentieel ambtelijk en bestuurlijk leiderschap te tonen en de rug recht te houden. Bereid daarom de betrokkenen voor dat het aantal bezwaar en beroepszaken zal toenemen, er mogelijk insprekers in de raad zullen komen en mogelijk inwoners en jeugdhulpaanbieders de wethouder benaderen of de pers opzoeken. In het algemeen is te stellen dat deze signalen aangeven dat er daadwerkelijk iets gebeurt en dat de maatregelen impact hebben. Essentieel is wel oog te blijven houden voor specifieke gevallen waar de maatregelen ongewenste effecten kunnen hebben.

Focus

Om de uitvoering van de acties succesvol te maken moet een keuze gemaakt worden. De aandacht en capaciteit van de gemeentelijke organisatie moet gefocust worden en de boodschap naar de partners moet duidelijk zijn. Selecteer daarom de meest kansrijke maatregelen met de meeste impact en start hiermee.

Analyse

De problemen met de jeugdhulp spelen in alle gemeenten in Nederland. Er is daarom geen uitvoerige analyse nodig van de problematiek, het volstaat voor een belangrijk deel om gebruik te maken van de analyses die beschikbaar zijn.

Echter de mate waarin problematiek in Leidschendam-Voorburg speelt zal afwijken van het landelijke beeld. Dat is afhankelijk van specifieke kenmerken van de gemeente, de historie en het huidige beleid. Maak daarom voor de geselecteerde acties een analyse van de huidige situatie om vast te stellen op welke aspecten de actie zich vooral moet richten en om een goed beeld (0-meting) te krijgen van de huidige situatie. Anders is het effect van de maatregelen niet goed in beeld te brengen een is het niet mogelijk om goed bij te sturen.

Verandermanagement

Alle acties hebben tot doel een (gedrags)verandering te realiseren die tot kostenreductie moet leiden. Om deze gedragsveranderingen te realiseren is het niet voldoende om bijvoorbeeld de verordening aan te passen. Een gestructureerde aanpak is hiervoor nodig waarbij het betrekken van alle relevante partners en inspirerend leiderschap en voorbeeldgedrag vanuit de gemeente van groot belang is.

Monitoren en bijsturen

Per actie is het noodzakelijk om meetbare indicatoren te identificeren, waarmee het mogelijk is om de voortgang te volgen. Het gaat dan niet direct om de financiële effecten, maar meer om indicatoren die aangeven in hoeverre de acties succesvol uitgevoerd worden. Bijvoorbeeld bij de POH is het belangrijk om in kaart te hebben:

- Bij welk percentage van de huisartsen een POH-jeugd actief is;
- Welk % van de van de cliënten via de POH-jeugd gaat en welk % toch nog via de huisarts.

Bij de uitwerking van een actie stel je per indicator doelen vast per jaar en voor de gewenste eindsituatie. Op basis van deze doelen kunnen de baten van de actie berekend worden en is het mogelijk om de uitvoering te volgen.

Dicht op de bal

Om meer grip te krijgen op de kosten van de jeugdhulp en op het realiseren van de doelen is het van belang om zo operationeel mogelijk te sturen. De gangbare gemeentelijke P&C cyclus is niet ingericht op dergelijke sturing. De frequentie ligt te laag en het is altijd achteraf. Een manier om operationeel te sturen is om op weekniveau te bepalen voor welk bedrag jeugdhulp toegewezen mag worden om binnen de begroting te blijven. Per week kan op basis van de ontvangen Verzoeken Om Toewijzing (VOT's) bepaald worden of dat boven of onder de begroting ligt. Dit zal veel inzicht geven in de ontwikkeling van de kosten en het stelt de gemeente in staat om in een vroeg stadium te bekijken welke mogelijkheden er zijn om bij te sturen.

Beschikbare capaciteit

De kosten van de jeugdhulp bestaan voor 80 tot 90% uit personeelskosten. Zolang de beschikbare capaciteit bij de gecontracteerde aanbieders niet daalt, zullen de kosten ook niet dalen. Op gemeentelijk niveau gaat dit niet helemaal op, omdat dezelfde aanbieders ook voor andere gemeenten werken, maar het principe blijft valide. Maatregelen die leiden tot een meer efficiënte inzet van capaciteit van een aanbieder zullen, zeker zolang er wachtlijsten zijn, niet tot een kostenreductie leiden. Hoogstens zal het aantal jeugdigen dat geholpen wordt stijgen. Dit is mogelijk een kwaliteitsverbetering, maar levert geen financiële baten op.

5.3 Aanvullende mogelijkheden tot besparen

Toegang positioneren en informeren op meer 'toeleidingen' naar het voorliggende veld

Een effectievere positionering van de toegang tot jeugdhulp kan bijdragen aan een betere verwijzing naar het voorliggende veld, zoals welzijnsorganisaties, buurtnetwerken en andere laagdrempelige vormen van ondersteuning. Dit vergt een intensieve samenwerking tussen de toegangspoorten en het voorliggende veld, evenals heldere communicatie naar gezinnen en professionals.

Effect: Dit kan de druk op specialistische jeugdhulp verminderen en bijdragen aan kostenbesparingen, maar vraagt om een cultuuromslag en duidelijke afspraken met alle betrokken partijen.

Huisartsen verwijzingen via gemeentelijke toegang

63% van de verwijzingen naar jeugdhulp worden in de gemeente Leidschendam-Voorburg gedaan door de huisartsen. Deze verwijzingen gaan rechtstreeks naar aanbieders wiens continuïteit is gebaseerd op zorgproductie. Vervolgens doen aanbieders een verzoek om toewijzing aan de gemeente die de gemeente administratief (per ommekeer) accepteert. De aanbieder levert de zorg en de gemeente betaalt de rekening van de jeugdhulp. Dit proces geeft het beeld van een blanco cheque: degene die verwijst betaalt de rekening niet en degene die betaalt heeft de inhoudelijke opdracht niet gegeven.

De maatregel die Leidschendam-Voorburg en vele andere gemeenten op deze "perverse prikkel" hebben genomen is de inzet van de POH-jeugd. Er zijn echter ook gemeenten die verplicht hebben gesteld dat een verwijzing door de huisarts via de gemeentelijke toegang loopt. Dat is juridisch discutabel en nader te onderzoeken, echter door het verplicht te stellen werkt het wel. Hierover moet de gemeente goed nadenken, want het betekent ook dat 63% van de verwijzingen uiteindelijk via de gemeentelijke toegang lopen en moeten leiden tot een inhoudelijke goede toewijzing. Wat iets vraagt van de capaciteit van de gemeentelijke toegang. Een dergelijke maatregel haalt de perverse prikkel van de "blanco cheque" in hogere mate weg dan de POH-jeugd en maakt sturing op de kosten in verdergaande mate mogelijk.

Effect: Sturing op bijna 100% (exclusief de verwijzingen door de rechter) van de verwijzingen. Het effect is ook een herschikking van inzet van huidige POH-jeugd (minder of stabiel) en inzet van de gemeentelijke toegang (uitbreiding). De extra sturing moet daarom extra baten opleveren ten opzichte van waarschijnlijk extra kosten in de gemeentelijke toegang.

Nieuwe aanvragen tot zorg in buurtteams oppakken door zelf zorg te leveren alvorens specialistische zorg in te zetten

Buurtteams kunnen nieuwe zorgaanvragen zelf oppakken door eerst laagdrempelige zorg te leveren voordat specialistische en duurdere zorgaanbieders worden ingeschakeld. Hierdoor kan eerder worden afgeschaald en blijven hulpvragen beter genormaliseerd. Bovendien kan bewust worden ingezet op gezinsgerichte hulp in plaats van alleen op het kind en kan groepsaanbod worden benut waar mogelijk.

Effect: Dit kan kostenbesparend werken en de regie meer binnen het buurtteam houden, maar vraagt om investering in expertise en capaciteit binnen de buurtteams.

Verplicht stellen of aanbieden van ouderbegeleiding tijdens wachttijd

Tijdens de wachttijd kan ouderbegeleiding of -ondersteuning verplicht worden gesteld of zeer actief worden aangeboden. Dit verhoogt de effectiviteit van de later ingezette specialistische zorg door ouders beter voor te bereiden en hen handvatten te geven die direct inzetbaar zijn. In actielijn 1 wordt hierover gesproken, echter zeer generaliserend van doel en geheel vrijblijvend. Het advies is om hier sturend in te zijn en specifiek voor bepaalde doelgroepen/hulpvragen de training aan te passen zodat deze ook echt aansluit bij de hulp. Zorgaanbieders hebben hierin veelal ervaring in het geven van oudertraining. Gebruik die kennis en omarm het in de toegang.

Effect: Dit kan wachttijden beter benutten en de effectiviteit van de uiteindelijke interventies vergroten, maar kan extra inzet vragen van professionals en weerstand oproepen bij sommige ouders.

Sturing bij aanvragen tot verlenging

Bij het aanvragen van verlengingen voor specialistische zorg door aanbieders, kan een gerichte sturing een groot effect hebben. Tijdens inhoudelijke gesprekken dient expliciet te worden nagevraagd hoe de zorg verloopt in relatie tot de vooraf gestelde doelen uit de toewijzing. Bespreek deze doelen tevens in het licht van de gewenste of afgesproken looptijd en de wetenschappelijk bewezen effectiviteit van de zorg. Gebruik deze onderbouwing om aanvragen die niet voldoen af te wijzen, de zorgverlenging naar een andere partij te verwijzen, of over te dragen aan lichtere vormen van ondersteuning binnen andere sectoren, zoals onderwijs of welzijnswerk. Dit vergt een heldere herijking van de toegangspoorten en de bijbehorende criteria.

Effect: Dit kan leiden tot een meer doelgerichte inzet van middelen, maar vraagt om goed opgeleide professionals die dergelijke gesprekken effectief kunnen voeren en weerstand kunnen managen.

Inzet van een toets medewerker (T-medewerker) in de toegang

Een T-medewerker is een medewerker die expliciet bij iedere toewijzing door de gemeentelijke toegang toetst of deze in lijn is met het beleid en de uitwerking daarvan in bijvoorbeeld de verordening. Op deze wijze moet normaliseren en afbakenen in de praktijk meer afgedwongen worden. Te onderzoeken valt of de T-medewerker ook ingezet kan worden (eventueel via periodiek overleg of mogelijk in het proces) op verwijzingen door huisartsen en POH-jeugd.

Effect: Bereiken van doelstellingen op gebied van normaliseren en afbakening.

Hanteer een plafond voor toewijzingen naar specialistische zorg

Sturing vanuit financiële (on)mogelijkheden behoort tot de mogelijkheden. Toewijzingen kunnen per tijdseenheid als bijvoorbeeld een kwartaal een plafond (bijvoorbeeld het kwartaalbudget) overschrijden. Een stop op toewijzingen totdat het nieuwe kwartaal is aangebroken behoort dan tot de mogelijkheden. Dit is zeker niet toe te passen voor alle soorten van zorg, maar wel voor bijvoorbeeld de lichtere of zelfs gemiddeld zware vormen van zorg.

Iedere toewijzing kent een intensiteit en een looptijd. Bij het hanteren van een plafond zijn verschillende keuzes te maken. Relevante factoren zijn intensiteit, duur en het percentage van uitnutting van de toewijzingen. Door met deze combinatie van factoren rekening te houden kan de toegang strakker sturen op de kosten. De sturing die hier bedoeld wordt is dat bij overschrijding van een plafond op een gegeven moment "nee" gezegd gaat worden en een toewijzing pas af wordt gegeven wanneer er (intern) weer budget vrij gekomen is in de volgende tijdsperiode. Wat hierin van belang is dat de ruimte tot toewijzing niet per aanbieder afgegeven dient te worden, maar als geheel in bijvoorbeeld de specialistische 2e-lijns ambulante jeugdzorg van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Om dit te kunnen implementeren dient er goede (bijna live) sturingsinformatie beschikbaar te zijn. Dit is een voorwaarde.

Effect: Kort op de bal zitten qua kosten heeft meerdere effecten. Budgetafspraken verhogen het kostenbewustzijn van de toegang, hebben een signaalfunctie en leiden daarmee direct of indirect tot besparing van kosten.

Wachttijden in de jeugdhulp

Acceptabele wachttijd in de jeugdhulp is een complex vraagstuk dat een balans vraagt tussen kwaliteit van zorg en de urgentie van de hulpvraag. Wachten lijsten zijn nooit wenselijk, maar soms kan het niet anders. Wanneer kiezen we vanuit de toegang voor wachten op plek bij de meest efficiënte en vertrouwde zorgpartner en wanneer kiezen we voor een kwalitatief mogelijk minder vertrouwde partner, puur vanwege wachttijd? Hierin dienen afspraken binnen de gemeenten worden vastgelegd. Verwachtingen en communicatie naar gezinnen/jeugdigen zijn hierin belangrijk. Daarnaast kan er tijdens de wachtperiode ook andere hulp ingezet worden zoals eerder omschreven.

Effect: Wachttijd kan ervoor zorgen voor een gezin wat toch open staat voor vrij toegankelijke hulp of problematiek die tijdens de wachttijd afneemt/gezinnen die zelfs afzien van hulp. Een ander mogelijk effect is een verslechtering van de situatie van een jeugdige wat tot meer zorg leidt.

Gebruik de regio

De samenvatting achterin het actieplan geeft al aan dat de hervormingsagenda voor een groot deel samen met de regio opgepakt wordt. Ook de acties in het actieplan kunnen in meer of mindere mate (mede) samen met de regio worden opgepakt. Denk bijvoorbeeld aan effect analyses van impulsen en investeringen op gebied van huisartsen, POH-ondersteuning, de gemeentelijke toegang en het onderwijs. Samen met de regio kan beter onderzocht worden wat werkt en wat niet werkt. Bovendien kan een regionale aanpak van (minder populaire) kostenbesparende acties voor meer doorzettingsmacht, acceptatie en draagvlak zorgen.

Effect: Bredere toets van wel en niet succesvol werkende acties en bij een gezamenlijke aanpak van acties vergroten van de acceptatie en het draagvlak van de actie.