Gemeente Voorschoten

VOORBLAD Voorstel aan de Raad

Zaaknummer:	Z/21/054244/258982
Datum collegebesluit:	31 augustus 2021
Datum commissievergadering:	donderdag 23 september 2021
Datum raadsvergadering:	donderdag 7 oktober 2021
Soort Voorstel:	Adviesnota
Onderwerp:	*Kostenombuigingen jeugdhulp Voorschoten*
Portefeuillehouder:	Wethouder de Bruijn
Programma:	Maatschappelijke Ontwikkeling
Kernboodschap:	Om de stijgende kosten voor de Jeugdzorg terug te dringen dan wel om te buigen, worden maatregelen voorgesteld op het gebied van instroom/toegang, geïndiceerde zorg en uitstroom.
Bijlagen:	1. Knoppen AEF 2. Uitgewerkte knoppen 3. Niet uitgewerkte knoppen 4. AEF rapport 'Stelsel in groei' 5. AEF vervolgrapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' 6. Infographic NJI 7. Afspraken Rijk-VNG 2022 8. Actieplan Jeugdhulp Voorschoten 2019-2021

Beslispunten

1. Onderstaande maatregelen vast te stellen (onderbouwing zie bijlagen):
   - AEF knop 1 – Ondersteuner jeugd en gezin bij de huisartsenpraktijken intensiveren (reeds opgenomen in de begroting 2022)
   - AEF knop 2 – Investering in de toegang
   - AEF Knop 3 -bestedingsruimte
   - Uitgewerkte knop Doorverwijzingen naar de Wlz (reeds opgenomen in de begroting 2022).

2. Het College opdracht te geven om binnen het investeringsbudget een duidelijke toegangsorganisatie/toegangsteam jeugd binnen Voorschoten voor Elkaar in te richten waarbij de toegang ook jeugdhulp verleent (2 AEF).

3. De inzet van het ACT team in de functie van procesregisseur als vaste formatie mee te rekenen met deze toegang.

4. De incidentele kosten van € 264.000 voor 2022, ter uitvoering van de maatregelen voor het versterken van de toegang (€ 186.000) en bestedingsruimte (€ 60.000), te dekken uit de reserve sociaal domein.

5. het college op te dragen de investeringen op te nemen in een addendum op de begroting.

Adviesnota aan de Raad

Onderwerp

Maatregelen kostenombuiging jeugdhulp Voorschoten

Samenvatting

Net als alle andere Nederlandse gemeenten is Voorschoten sinds de decentralisatie per 1 januari 2015 van o.a. de Jeugdwet voortvarend aan de slag gegaan met de jeugdtaken die naar de gemeenten zijn overgebracht. De Jeugdwet is financieel echter onbeheersbaar gebleken, wat blijkt uit diverse recent uitgebrachte onderzoeken naar de uitvoering en financiering van de Jeugdwet en uit de eigen cijfers en trends in Voorschoten. Daarom is er aanvullend op de maatregelen in het actieplan en de regionale kostenbesparende maatregelen op de geïndiceerde jeugdhulp gezocht naar extra maatregelen die Voorschoten zou kunnen nemen om de oplopende kosten om te buigen. Doelstelling van deze maatregelen is:

1. Instroom van geïndiceerde hulp voorkomen door preventieve ondersteuning dichtbij en door een stevige toegang/dam/poort
2. Doelmatige (sobere) geïndiceerde hulp, waaronder behandelingen
3. Uitstroom versnellen naar bij voorkeur minder zware en daarmee minder kostbare voorzieningen.

In de bijlages zijn alle mogelijke maatregelen verzameld die bij kunnen dragen aan de doelstellingen van de jeugdwet én het terugdringen van de kosten. Deze "knoppen" waaraan gedraaid kan worden zijn deels nieuw en deels een aanvulling op het bestaande Actieplan Jeugd Voorschoten 2019-2020 en de door de H10 gezamenlijk in gang gezette kostenbesparende maatregelen.

Het college heeft een keuze gemaakt uit de gepresenteerde knoppen. De knoppen die zijn gekozen passen bij het reeds ingezette beleid om naar verwachting en op termijn een duurzame ombuiging van de kosten op te leveren en grip te krijgen en behouden op de (stijgende) kosten. Dit reeds ingezette beleid en de gekozen knoppen vormen gezamenlijk in feite een uitbreiding van het huidige Actieplan Jeugd.

Er is voor een beperkte selectie knoppen gekozen, welke op dit moment noodzakelijk zijn om de doelstellingen in Voorschoten te bewerkstelligen. Over het al dan niet toepassen van de overige maatregelen in de bijlagen, kan het college adviseren nadat er een uitgebreide data-analyse heeft plaatsgevonden. Van de meeste maatregelen wordt een besparing verwacht, echter, noodzakelijk is om aan de hand van een uitgebreide analyse te beslissen of en welke van deze investeringen lokaal voldoende soelaas bieden.

De VNG heeft namens de gemeenten met het kabinet op 2 juni 2022 afspraken gemaakt over de uitspraak van de Commissie der Wijzen. Een daarvan is het opstellen van een Hervormingsagenda, waarin een set van maatregelen en een financieel kader zijn opgenomen, met als doel een structureel houdbaarder jeugdstelsel te realiseren. Deze Hervormingsagenda zal per 1 januari 2022 in werking treden. Om deze reden, evenals het komen tot een uitgebreide (data)analyse, doet het college op dit moment het voorstel voor een beperkte set van maatregelen die op dit moment noodzakelijk zijn om te nemen voor de periode van een jaar.

Eind 2022 zal het college komen met een nieuw voorstel, dat gebaseerd is op evaluatie en monitoring van de resultaten van de maatregelen uit dit voorstel. Het volgende voorstel zal tevens aansluiten op de lokale analyse van de jeugdhulp in Voorschoten en de Hervormingsagenda Jeugd van het Rijk.

Aan uw Raad wordt gevraagd in te stemmen met de door het college gemaakte selectie van knoppen en de daarmee gepaard gaande investeringen. Uw raad kan natuurlijk ook voorstellen doen voor het toevoegen of omwisselen van knoppen.

Het kabinet stelt voor 2022 € 1,314 miljard extra beschikbaar aan gemeenten ter compensatie van de tekorten in de jeugdzorg. Dat komt bovenop de eerder toegezegde € 300 miljoen voor dat jaar. Hierin is ook meegenomen dat gemeenten uitvoering geven aan maatregelen die in 2022 een besparing van € 214 miljoen op de jeugdzorguitgaven opleveren. Het kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben dit met elkaar afgesproken naar aanleiding van het oordeel van de Commissie van Wijzen.

Voor de jaren na 2022 dient het oordeel als zwaarwegende inbreng voor de kabinetsformatie. Tegelijk committeren gemeenten en het rijk zich nu al aan het maken van afspraken over maatregelen waarmee het jeugdstelsel op de lange termijn beter houdbaar wordt.
(bron: https://vng.nl/persberichten/ruim-eu13-miljard-extra-naar-gemeenten-voor-tekorten-jeugdzorg-in-2022)

Conform de brief d.d. 29 juni 2021 van het ministerie van BZK bedragen de incidentele middelen jeugdzorg 2022 voor Voorschoten ca € 1,6 miljoen. Hiervan was € 345.000 al verwerkt in de begroting, op basis van de eerder toegezegde € 300 miljoen. Bij de kaderbrief 2022 zijn de extra middelen jeugdzorg al deels verwerkt. Inmiddels heeft het rijk voorgeschreven hoe om te gaan met de middelen voor 2023 en verder. Vanuit behoedzaamheid en in het licht van de afspraken rond de Hervormingsagenda dat gemeenten ook zelf kostenbesparende maatregelen kunnen nemen, geldt hiervoor een maximum van 75% van het deel dat gemeenten op basis van de verdeling zouden krijgen. Voor Voorschoten zijn momenteel de volgende zaken verwerkt:

Betreft	2022	2023	2024	2025
Totaal verwachte middelen	**€ 1.625.000**	**€ 1.220.000**	**€ 875.000**	**€ 875.000**
Verwerkt in begroting 2021	€ 345.000	€ 345.000	€ -	€ -
Gemeld in Kaderbrief	€ 1.000.000	€ 750.000	€ 500.000	€ 500.000
Verwerkt in Begroting 2022	€ 280.000	€ 125.000	€ 375.000	€ 375.000

Bij de bedragen voor 2023-2025 is enige voorzichtigheid toegepast. Tevens zal bij de begroting 2022 worden voorgesteld om een deel van de middelen (€ 280.000) te bestemmen in een reserve Hervormingsagenda. Zodoende worden middelen gereserveerd om in lijn met de hervormingsagenda aanvullende kostenbesparende maatregelen te kunnen nemen.

Inleiding

Sinds de start van de decentralisatie 1 januari 2015 is er hard gewerkt aan het realiseren van een breed scala aan preventieve voorzieningen met een laagdrempelig aanbod aan hulp bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Daarnaast is ingezet op de samenwerking met diverse partners, waaronder de huisartsen, het centrum voor jeugd en gezin en de scholen. Ook wordt binnen de regio Haaglanden ingezet op een zoveel mogelijk uniforme uitvoering van de geïndiceerde jeugdhulp in samenwerking met de

jeugdzorgaanbieders. Met Voorschoten voor Elkaar heeft Voorschoten sinds januari 2020 een brede welzijnsorganisatie beschikbaar die het eerste aanspreekpunt voor Voorschotenaren van alle leeftijden is, ook voor vragen of problemen op het gebied van opvoeden en opgroeien.

De Jeugdwet is financieel echter onbeheersbaar gebleken, wat blijkt uit diverse recent uitgebrachte onderzoeken naar de uitvoering en financiering van de Jeugdwet en uit de eigen cijfers en trends in Voorschoten. In deze notitie wordt ingegaan op de (vermoedelijke) oorzaken de stijgingen en de mogelijke oplossingen.

A. Probleemanalyse financiële beheersbaarheid jeugdwet (landelijk)

Het afgelopen jaar zijn er diverse rapporten verschenen omtrent de financiële beheersbaarheid van de jeugdwet. Uit het rapport "Stelsel in Groei" van AEF blijkt dat tussen 2015 en 2019 de totale kosten voor jeugdzorg landelijk met ongeveer 2 miljard euro zijn toegenomen tot 5,5 miljard euro. Gemeenten hebben in 2019 in totaal een structureel tekort van 1,6 tot 1,8 miljard euro. Met name bij de ambulante zorg is het jeugdhulpvolume sterk toegenomen, alsook de kosten van het voorliggend veld. Deze toenames dateren reeds van voor de decentralisatie maar zijn na de decentralisatie sterk doorgezet.

De grootste stappen in het ombuigen van de stijgende kosten zijn volgens het rapport te maken met een wijziging van de Jeugdwet, maar ook zonder deze wijzigingen kan het tekort door gemeenten worden teruggebracht naar 1,3 tot 1,5 miljard euro. Een aandachtspunt daarbij is dat gemeenten voor de maatregelen die het meeste effect opleveren (POH jeugd-GGZ, jeugdhulp op kinderopvang en sneller indiceren voor Wlz) afhankelijk zijn van externe partijen en dat deze maatregelen tot kostenverschuivingen kunnen leiden.

Het op het AEF rapport volgende 'Maatregelen financiële beheersbaarheid jeugdwet' van de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (d.d. 8 april 2021) kent een nog uitgebreidere probleemanalyse, waarbij o.a. de volgende punten benoemd worden:

- Het grote aantal partijen dat sinds 2015 naar de jeugdzorg mag verwijzen zorgt ervoor dat gemeenten beperkt grip hebben op het zorgvolume en de bijbehorende kosten. De gemeente betaalt maar is vaak niet degene die bepaalt of er zorg nodig is en zo ja welke vorm en hoeveelheid. Dit maakt sturing moeilijk en zorgt soms ook voor beperkte doorzettingsmacht voor gemeenten om knopen door te hakken binnen casussen.
- Preventie en vroegsignalering (de uitgangspunten van de Jeugdwet) hebben niet tot de verwachte kostenverlaging gezorgd en blijken vaak een opdrijvend effect op de kosten te hebben. Mede doordat vooraf moeilijk een onderscheid te maken is tussen kinderen waarbij problematiek zonder hulp zal verergeren of juist vanzelf over zal gaan.
- Veel behoefte aan jeugdzorg heeft zijn oorsprong in andere domeinen en zaken waar gemeenten beperkt invloed op hebben, zoals (vecht)scheidingen, problemen op school door aandoeningen als ADHD en door schuldenproblematiek van het gezin.
- Er vindt nog weinig sturing plaats op de kwaliteit van zorg, o.a. door het ontbreken van voldoende wetenschappelijke kennis over (kosten)effectiviteit van interventies en het grotere aantal aanbieders dat sinds de decentralisatie gecontracteerd is, waardoor gemeenten minder tijd per aanbieder hebben om te sturen.
- Het blijkt ook lastig om te sturen op uitstroom, zowel voor gemeenten als aanbieders. De keuze of het 'goed genoeg' gaat met een kind ligt uiteindelijk bij de professional. Dit maakt discussie moeilijk. De professionals zijn naar de aard van hun professionele

achtergrond en vanwege hun intrinsieke motivatie vooral gericht op het bieden van hulp en ondersteuning. Landelijk is de trend zichtbaar dat met name de duur van ambulante trajecten stijgt als gevolg van achterblijvende uitstroom. De exacte oorzaken daarvan zijn nog niet in beeld, maar de achterblijvende uitstroom lijkt vooral te spelen bij groepen met lagere sociaaleconomische status.
- Er bestaat een grote diversiteit in de uitvoering van de Jeugdwet, wat bijdraagt aan hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten. Dit ondanks het feit dat er vaak regionaal wordt ingekocht. Het toegangsproces verschilt echter per gemeente en aanbieders moeten wennen aan het op cliëntniveau verantwoorden van de kosten (wat vaak niet het geval was voor 2015).
- Er is geen gedeeld beeld over de wenselijke afbakening van de reikwijdte van de Jeugdwet en de beleidsvrijheid van gemeenten. Het voorzieningenniveau kan daarmee tussen gemeenten variëren, ook vanwege de gemeentelijke beleidsvrijheid. Al is deze volgens het merendeel van de gemeenten juist beperkt.

Volgens de Stuurgroep moet er een aantal overkoepelende keuzes over het stelsel gemaakt worden. Als er veranderingen in de Jeugdwet of in de uitvoering daarvan worden doorgevoerd, moeten deze met elkaar in lijn zijn en moeten ze passen in een coherente visie op de Jeugdwet. Over de volgende fundamentele keuzes moet in de landelijke politiek een beslissing worden genomen:

- Hoe breed of smal moet het doel van de Jeugdwet zijn?
- Hoeveel beleidsvrijheid moeten gemeenten hebben over de Jeugdwet?
- Is de gemeente voor alle voorzieningen op grond van de Jeugdwet het beste uitvoeringsniveau?

Zolang deze keuzes niet gemaakt worden, kunnen gemeenten in feite alleen maatregelen toepassen binnen de huidige wet- en regelgeving, zoals AEF ook betoogd.

B. Trends en ontwikkelingen in Voorschoten

Wanneer gekeken wordt naar de kwantitatieve data, wordt in Voorschoten als volgt opgemerkt:

- In 2020 is het aantal jongeren in de geïndiceerde zorg gestegen naar 654 (peildatum oktober 2020). In 2015 lag dit aantal nog op 375 jongeren.
- In 2020 had 12% van de Voorschotense jongeren een indicatie voor geïndiceerde zorg, versus 7% in 2015. Voorschoten zit hiermee op het regionale gemiddelde, vergelijkbaar met gemeenten als Pijnacker-Nootdorp en Westland.
- De grootste kostenstijgers zijn de categorieën Jeugd-GGZ en ambulante jeugdhulp.
- Voor veel categorieën hulp geldt dat de gemiddelde prijs per cliënt in de afgelopen jaren is gestegen. De instroom is vaak redelijk stabiel, wat lijkt te duiden op beperktere uitstroom en langere en/of zwaardere trajecten, naast de overall indexatie van de tarieven voor alle categorieën.
- Voor kleinere gemeenten zoals Voorschoten kunnen individuele casussen een groot verschil maken op de begroting, zowel bij instroom als uitstroom. Dit is met name het geval bij duurdere zorg zoals (crisis)verblijf. Casussen met kosten tussen de € 100.000 en € 150.000 komen niet vaak voor maar hebben wel een forse impact.
- De huisarts is de grootste verwijzer naar geïndiceerde zorg, gevolgd door de gemeente, medisch specialisten en gecertificeerde instellingen. Dit is ook logisch: de huisarts is

laagdrempelig en voelt vaak vertrouwd en is daardoor voor veel mensen toegankelijker. De gemeente komt vaak in beeld bij complexere casuïstiek, waar de gemeente ook (enige mate van) regie voert.

In Voorschoten wordt, net als landelijk, opgemerkt dat er steeds meer aandacht is voor het psychisch welzijn van inwoners, ook omdat dit invloed heeft op de fysieke gezondheid. We accepteren echter minder vaak ongemak en hebben hoge verwachtingen van onze kinderen en onszelf. Overbelasting bij huisartsen (weinig tijd per consult), leerkrachten (te veel kinderen met maatwerk) en ouders (beide werken om in onderhoud te kunnen voorzien) lijken ervoor te zorgen dat er vaker om hulp wordt gevraagd en minder snel wordt geaccepteerd dat bepaalde problemen 'er nu eenmaal bij horen' of 'normaal zijn'. Dit terwijl de Jeugdwet beoogde te demedicaliseren en meer in het eigen netwerk op te lossen.

Nadat zichtbaar werd dat het aantal cliënten en de kosten sterk toenemen, heeft Voorschoten uiteraard niet stilgezeten. Om grip te krijgen werd het Actieplan Jeugdhulp Voorschoten 2019-2021 opgesteld, met daarin acties om de uitvoering van de jeugdhulp te verbeteren en de stijgende kosten terug te dringen. Deze acties richten zich met name op het verstevigen van de gemeentelijke toegang en de toegang via de huisarts, zodat instroom in de geïndiceerde hulp wordt voorkomen. Voorschoten heeft een Ondersteuner Jeugd en Gezin in de huisartsenpraktijken om zo jeugdigen en hun gezinnen binnen de huisartsenpraktijk te kunnen begeleiden en waar mogelijk geïndiceerde zorg te voorkomen. Ook wordt er beschikkingsvrije intensieve ambulante gezinsbegeleiding aan gezinnen geboden waar meerdere problemen spelen, waardoor minder gezinnen gebruik hoeven te maken van (de veelal duurdere) gespecialiseerde tweedelijns ambulante jeugdhulp.

Ondanks deze inspanningen blijven de kosten stijgen, al is het aantal jeugdigen met hulp redelijk stabiel gebleken. De extra formatie waarin geïnvesteerd is vanuit de budgetten voor het huidige actieplan, is nog onvoldoende om de (ambtelijke) capaciteit te dekken die nodig is om de Jeugdwet uit te voeren op zowel lokaal als regionaal niveau en daarmee ruim onvoldoende om de maatregelen uit het huidige actieplan goed vorm te kunnen geven.

De achterblijvende Rijksmiddelen dragen daarnaast bij aan de oplopende tekorten. Het is daarom noodzakelijk om de voorgestelde extra maatregelen te treffen en middels analyse na te gaan of en welke maatregelen besparing dan wel grip kunnen bewerkstelligen.

De gevolgen van de coronacrisis zijn nog niet te voorspellen. In 2020 zagen we een lichte stijging in het aantal verwijzingen, wat erop kan duiden dat er inwoners nog steeds hun weg wisten te vinden naar de zorg. Er zijn signalen dat gezinnen hun zorgvraag hebben uitgesteld en dat daarmee de zorgcomplexiteit toegenomen is, omdat niet eerder hulp is gezocht. Tevens zijn de wachtlijsten en opnamestops bij GGZ-aanbieders tijdens coronacrisis toegenomen. Bovendien viel voor veel mensen, zowel voor jeugdigen als voor volwassenen, de vertrouwde dagelijkse structuur weg, wat voor een deel van onze inwoners kan leiden tot mentale problematiek.

C. Maatregelen en selectie College: Actieplan 2.0

Op basis van bovenstaande cijfers, kennis en ervaringen zijn er maatregelen omschreven (zie bijlagen) waarmee Voorschoten aan de slag kan gaan om de tekorten te stabiliseren en waar mogelijk te verminderen. Met deze notitie en bijlagen worden deze maatregelen gepresenteerd – ook wel knoppen genoemd waaraan gedraaid kan worden om te besparen. Er is gekozen voor het presenteren van alle mogelijke knoppen. Er is daarbij niet geschuwd om ook knoppen te benoemen die forse gevolgen hebben voor de jeugdigen en hun gezinnen en soms zelfs voor de maatschappij als geheel. Waar relevant is ook de juridische kant van de knop besproken: is het wettelijk toegestaan om aan de knop te draaien? Wat zijn de risico's als er desondanks toch aan deze knop wordt gedraaid?
Doelstelling van de maatregelen is:

1. Instroom van geïndiceerde hulp voorkomen door preventieve ondersteuning dichtbij en door een stevige toegang/dam/poort
2. Doelmatige (sobere) geïndiceerde hulp, waaronder behandelingen
3. Uitstroom versnellen naar bij voorkeur minder zware en daarmee minder kostbare voorzieningen.

In 3 bijlages zijn de knoppen omschreven:

- Knoppen op basis van het AEF rapport – deze maatregelen zijn opgesteld aan de hand van het AEF rapport;
- Uitgewerkte knoppen – maatregelen die zijn opgesteld op basis van landelijke en regionale ideeën/projecten en die voor de Voorschotense situatie zijn uitgewerkt;
- Niet uitgewerkte knoppen (ideeën) – maatregelen die nog niet verder zijn uitgewerkt omdat het om ideeën gaat die in een beginstadium verkeren of omdat de uitwerking van de knop niet (geheel) binnen de jeugdhulp ligt.

De maatregelen zijn ook onderverdeeld op basis van de doelstellingen, waarbij er per maatregel gekeken is of er sprake is van een nieuwe maatregel, een maatregel die een activiteit (deels) beëindigd (minder of stop) of juist vraagt om een investering.

Het College heeft een keuze gemaakt uit de gepresenteerde knoppen, waarbij gezocht is naar:

- Een balans tussen het enerzijds terugdringen van de kosten en anderzijds het investeren in de lange termijn, zodat gezinnen niet te snel maar ook zeker niet te laat geholpen worden met hun hulpvraag;
- Het op orde krijgen en/of behouden van de basis rondom toegang en uitvoering. Partners moeten eerst de kans krijgen om hun huidige taken te optimaliseren voordat nieuwe taken toegevoegd worden, eventueel ondersteund door maatregelen die als doel hebben de kwaliteit van de uitvoering te verstevigen;
- Een zo groot mogelijke financiële zekerheid: wanneer onvoldoende zekerheid geboden kon worden over de opbrengsten van de maatregel (investering versus besparing) is deze maatregel niet geselecteerd. Het college stelt eventueel extra maatregelen voor wanneer na een uitgebreide (kwalitatieve en financiële) analyse meer zekerheid bestaat over de baten ten opzichte van de lasten ervan. Voorschoten heeft sinds maart 2021 een dashboard jeugdhulp heeft, waarop de uitgaven jeugdhulp te zien en per heden te monitoren zijn.

Deze maatregelen tezamen vormen, samen met het huidige Actieplan Jeugd, het Actieplan Jeugd Voorschoten 2.0. Een sterke samenwerking en gedeelde visie dienen de basis te vormen van de acties. En, zoals de Adviesraad Sociaal Domein in gesprek met de gemeente heeft aangegeven, dient er aandacht te zijn voor evaluatie en effectmeting. Zowel binnen deze maatregelen als binnen het stelsel als geheel.

Aan uw Raad wordt gevraagd in te stemmen met de door het college gemaakte selectie van knoppen en daarmee gepaard gaande investeringen. Uw raad kan natuurlijk ook voorstellen doen voor het toevoegen of omwisselen van knoppen.

Tot slot is de gemeente Voorschoten niet in alle gevallen als eerste aan zet om aan een knop te draaien. Zo hangt bijvoorbeeld de doorstroom naar de Wet langdurige zorg af van de bereidheid van het Rijk om deze wet aan te passen, zodat kinderen met een levenslange zorgvraag in deze wet terecht kunnen. Een stevige lobby richting het Rijk en politiek, ook rondom de Rijksmiddelen, kan daarmee bijdragen aan het draaien aan verschillende knoppen en het in gang zetten van de gewenste verandering.

Beoogd effect
De kostenstijgingen om te buigen door te investeren in de voorgestelde maatregelen, binnen de mogelijkheden van de Jeugdwet en de huidige contracten, om zo meer grip te krijgen op deze (stijgende) kosten voor jeugdhulp.

Argumenten
1.1 De aanvullende maatregelen zijn een intensivering van ons beleid
De intensivering van het Actieplan Jeugd is aanvullend op de reeds ingezette beleidslijn van Voorschoten om:

- Bij te dragen aan de normalisering/de medicalisering van problematiek en het versterken van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van ouders, zodat geen zorg nodig is;
- Preventieve voorzieningen te realiseren/uitbreiden die algemeen toegankelijk zijn en daarmee goedkoper zijn dan individueel geïndiceerde behandelingen
- Het voorkomen van instroom in de geïndiceerde jeugdzorg, tenzij het echt nodig is.
- Een doelmatige geïndiceerde jeugdhulp, inclusief behandeling
- Het bevorderen van uitstroom
- Het streven naar een rechtvaardige verdeling van de beschikbare middelen onder de gezinnen en kinderen die het echt nodig hebben.

1.2 De gekozen maatregelen zijn aanvullend aan de maatregelen voor kostenbeheersing van Voorschoten en de regio en niet tegenstrijdig
Er is de afgelopen jaren hard gewerkt aan de genoemde doelstellingen binnen de Jeugdwet. Er is stevig ingezet op preventieve lokale organisaties. Daarnaast worden de reeds ingezette maatregelen geschetst op de verschillende niveaus:

<u>Lokale maatregelen</u>
Met het Actieplan Jeugdhulp 2019-2021 richten wij ons reeds op het voorkomen van instroom, onder andere door:

- Verstevigen van de samenwerking met het onderwijs bij de ondersteuning van gezinnen.

- Normalisering door minder zorg toe te kennen en meer terug te leggen bij het gezin en haar netwerk.
- Versteviging van de samenwerking met de huisartsen door het plaatsen van een Ondersteuner Jeugd en Gezin, aangezien een groot deel van de verwijzingen via de huisarts gaat.
- Kostenbewustzijn van de jeugdconsulenten vergroten, ook door een richtinggevend (indicatie-)kader
- Aanscherpen van de afspraken met Voorschoten voor Elkaar rondom het thema jeugd zodat de hulp beter op elkaar is afgestemd en de doelgroep bereikt wordt.

Regionale maatregelen
Geïndiceerde jeugdhulp inclusief behandeling wordt met de H10 ingekocht. Alle gemeenten hebben tot doel deze hulp zo doelmatig en sober mogelijk te laten zijn. Voor alle producten geldt dat de gemeente uiteindelijk bepaalt of een product wordt toegekend. Het proces van indiceren heeft dit jaar anders vorm gekregen dan voor 2020 de bedoeling was met de resultaatgerichte inkoop. Met de resultaatgerichte inkoop hadden gemeenten een sturingsinstrument in handen om aanbieders met elkaar samen te laten offreren op een resultaat. Dit zou samenwerking onderling en met lokale partners bevorderd hebben. Door rechtszaken van aanbieders tegen de gemeenten is dit inkoopproces mislukt. Daardoor komt er nu meer op de schouders van de toegang terecht. Hierbij dient ook aandacht besteed te worden aan de evaluatie van de ingezette zorg en de vraag of deze zorg tot het gewenste doel heeft geleid. Het inzetten op regie en verantwoordelijkheid, zowel op het niveau van management, beleid en vooral in de uitvoering van zorg, is een belangrijk punt waar de gemeente op wil inzetten om de effectiviteit van de hulpverlening te verbeteren en daarmee de kosten meer in bedwang te houden.

Door de mislukte initiële inkoop is voor 2021 en 2022 een ontwikkelgerichte inkooprelatie aangegaan met regionale aanbieders. Deze relatie is op dialoog gericht. Daarbij dient het richtinggevend kader voor de gemeente (jeugdconsulenten) als een instrument om het gesprek aan te gaan over noodzaak en kosten indien de aanbieder meer uren aanvraagt dan het kader voorschrijft. Bovendien dient het instrument bestedingsruimte per gemeente per aanbieder als sturingsinstrument voor aanbieders om een selectie te doen in hun aannamebeleid. Het SBJH heeft per aanbieder per gemeente een bestedingsruimte vastgesteld. Deze bestedingsruimte is lager vastgesteld dan de uitgaven in 2020 zodat er ruimte is voor sturing. Ook de q-analyse, de controle op de declaraties ten opzichte van de verwijzing, is een instrument dat wordt ingezet.

Leidse Regio
Indien de gemeente beslist het sociaal domein te organiseren binnen de Leidse Regio, dan heeft dit geen consequenties voor de uitvoering van dit voorstel dan wel de vormgeving en versteviging van de Voorschotense toegang tot het sociaal domein breed.

Maatregelen in de keten
In de regio wordt gewerkt aan innovatieve oplossingen in de keten zodat afschalen (uitstromen uit geïndiceerde hulp) goed op gang komt. Voorbeeld is Beter Samenspel. Conform de methodische ketensamenwerking 'Beter Samenspel' blijven professionals van het Lokale Team betrokken zolang er zorg nodig is in het gezin. Deze professionals gaan voorafgaand, tijdens en na een jeugdbeschermingsmaatregel samenwerken met professionals van de GI's. Het doel hiervan is zware jeugdhulp te voorkomen, het voorkomen en eerder afsluiten van dure jeugdbeschermingsmaatregelen en de regie-afspraken te verbeteren (het gezin blijft in beeld). Dit vergt inzet van toegangsmedewerkers om in de keten samen te werken. Tevens is extra inzet nodig, doordat jeugdbeschermingsmaatregelen voorkomen worden door de verbeterde en meer inzet van de toegangsmedewerkers. Daarbij vraagt implementatie en ontwikkeling capaciteit van zowel uitvoering als beleid.

1.3 De aanvullende maatregelen zijn in de lijn van maatregelen van omringende gemeenten

De gemeente Pijnacker-Nootdorp
De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft verschillende Kernteams met professionals die kennis en ervaring hebben op veel verschillende gebieden binnen de hulpverlening. De Kernteams leveren op een vraaggerichte, systeemgerichte en integrale wijze (maatwerk) basiszorg aan alle inwoners en huishoudens (0-100 jaar) en bieden waar nodig toegang tot (specialistische) zorg. Leden van de kernteams bieden o.a. opvoedondersteuning, hulp bij huisvesting, schuldenproblematiek, eenzaamheid, huiselijk geweld, werk & inkomen en hulp aan jeugdigen. Voor alle problemen op de verschillende leefgebieden kan dus naar het Kernteam worden verwezen. De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft daarnaast ook een succesvolle pilot doorlopen met Ondersteuners Jeugd en Gezin, waarbij minder jongeren naar de specialistische GGZ zijn verwezen.

De gemeente Teylingen
De wethouder van de gemeente Teylingen, Arno van Kempen, heeft zes punten uitgewerkt die het jeugdzorgstelsel financieel houdbaar moeten krijgen. Het college van Teylingen heeft dit plan omarmd. Het gaat om de volgende punten: 1) meer geld van het Rijk 2) Wettelijke eigen bijdrage invoeren of als gemeente zelf alleen de basis vergoeden 3) beperken instroom door stevigere toegang 4) vergroten uitstroom door o.a. eerder afschalen 5) verstevigen tarievenbeleid door aanbieders aan hun contracten te houden (op inflatie en CAO-stijgingen na) en 6) strenge criteria voor PGB + PGB niet als middel om wachtlijsten te omzeilen. Daarnaast moet goed gekeken worden wie verantwoordelijk is en wat hoort bij het normale opvoedpatroon van ouders. We hebben maatregel 6 aan onze maatregelen toegevoegd.

De gemeente Delft
De gemeente Delft heeft een manifest geschreven, genaamd ‘Opvoeden en opgroeien in Delft’, dat ook ondertekend is door de bij de Delftse jeugd betrokken partijen. Het is een leidraad met elf uitgangspunten die gezamenlijk de basis vormen voor een duurzame werkwijze rond opvoeden en opgroeien in Delft. De gemeente Delft en haar maatschappelijke partners stellen zich in het manifest op als partners van ouders en jeugdigen. De uitgangspunten, waaronder het werken volgens het principe ‘goed genoeg’, sluiten aan bij de uitgangspunten in Voorschoten.

1.4 AEF concludeert dat vijf - voor een deel reeds ingezette - maatregelen kansrijk zijn en intensivering behoeven.

Voor de samenvatting van AEF of voor het hele rapport wordt u verwezen naar de bijlage met achtergrondinformatie ‘Stelsel in Groei’. AEF stelt dat vijf maatregelen een positief effect kunnen hebben op de uitgaven. Twee van deze maatregelen zijn gekozen voor uitbreiding van het Actieplan, de maatregel bestedingsruimte wordt reeds vorm aan gegeven, ook al is dit beperkt mogelijk met de huidige ambtelijke formatie. Tezamen zorgen de maatregelen volgens deze cijfers en verwachtingen van het AEF in Voorschoten gemiddeld voor een netto besparing van ongeveer 200.000 euro.

Het gaat om:
1. *Praktijkondersteuner Jeugd-GGZ bij huisartsenpraktijken intensiveren*
2. *Versterken kwaliteit toegang*
3. *Bestedingsruimte*
4. *Het verplaatsen van jeugdhulp in groepsverband naar kinderopvang en BSO*
5. *Een duidelijker afbakening tussen jeugdhulp en onderwijs*

Van de vijf door AEF genoemde maatregelen is een aantal reeds in gang gezet, maar kan intensivering ervan extra besparing opleveren. Daarom wordt ingezet op:

1. Het verder terugdringen van de doorverwijzingen vanuit de huisartsenpraktijken en het bevorderen van de uitstroom door de inzet van een extra ondersteuner jeugd en gezin;
2. Het versterken van de kwaliteit van de jeugdhulpverlenende toegangsorganisatie en daarmee het verder normaliseren van de jeugdhulp en het terugdringen van de zorgconsumptie in de tweede lijn;
3. Het intensiveren van de maatregel bestedingsruimte, waardoor aanbieders gestimuleerd worden de budgetten efficiënter en doelgerichter in te zetten, waarmee trajecten verkort en verbeterd kunnen worden.

AEF geeft tevens aan dat er mogelijk nog meer knoppen zijn maar dat er in hun onderzoek geen maatregelen naar voren zijn gekomen die voldoende concreet waren en draagvlak hadden bij de begeleidingsgroep en stuurgroep. Er zijn daarnaast ook maatregelen die afhankelijk zijn van het Rijk. In de wet is bijvoorbeeld opgenomen dat er geen eigen bijdrage gevraagd mag worden voor de geboden hulp. Een wetswijziging is dan ook noodzakelijk om dit te kunnen veranderen.

2.1 Maatregel 2 AEF sluit aan bij de ontwikkelingen binnen de lokale toegang van Voorschoten.
De gemeente wil de kwaliteit van de toegang tot jeugdhulp verder verstevigen door kwalitatieve eerstelijns jeugdhulp onder te brengen bij Voorschoten voor Elkaar en tevens te investeren in vrij toegankelijke jeugdhulp aan de voorkant. Qua formatie is bijvoorbeeld extra inzet nodig van jeugdprofessionals, zodat de vraag om jeugdhulp beter gedekt kan worden vanuit de toegang. De benodigde extra inzet van jeugdconsulenten voor het verstevigen van de toegang is reeds opgenomen in de begroting 2022.

Tegelijk vraagt het effectief omgaan met hulpvragen om kwalitatief stevige professionals, die de inwoner middels het juiste gesprek kan voorzien van de nodige ondersteuning en advies, waarmee de inwoner zoveel mogelijk zelfstandig met behulp van het netwerk verder kan en waar nodig met extra ondersteuning, die immer kortdurend is, waar mogelijk geboden vanuit de toegang en waar nodig vanuit een tweedelijns voorziening. Het inzetten van de juiste expertise, het sturen vanuit een gemeenschappelijke visie, het kunnen schakelen tussen verschillende wetgevingen en het flexibel omgaan met regie, vraagt om extra ondersteuning vanuit ambtelijke capaciteit voor professionalisering van de toegangsmedewerkers.

Momenteel organiseert Voorschoten Voor Elkaar de toegang voor alle hulpvragen voor inwoners van 0 – 100+ jaar. De eerstelijns jeugdhulp echter is niet georganiseerd binnen Voorschoten Voor Elkaar, maar door verschillende partijen, elk vanuit een eigen overeenkomst met de gemeente. Voorschoten Voor Elkaar leidt jeugdhulpvragen toe naar de juiste jeugdhulpverleners via het wekelijkse 18- overleg, waarbij de lokale nulde en eerstelijns jeugdhulppartijen aansluiten. Dit zijn Voorschoten Voor Elkaar, de Jeugdgezondsheidszorg (GGD), de ondersteuner jeugd en gezin bij de huisartsen, intensieve ambulante gezinsbegeleiding vanuit Cardea en de jeugdconsulenten van de gemeente.

Voorschoten Voor Elkaar ontwikkelt in samenspraak met de gemeente een plan om de eerstelijns jeugdhulp te organiseren en samenwerking met de jeugdconsulenten en jeugdgezondheidszorg (verder) vorm te gaan geven. De indicatiestelling blijft een taak van de gemeente. De ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de inzet zoals die momenteel wordt geboden vanuit Cardea en/of de ondersteuner jeugd en gezin anders vormgegeven gaat worden, onder coördinatie van Voorschoten Voor Elkaar. Dit kan betekenen dat de taken van Cardea en de ondersteuner jeugd en gezin iets worden aangepast, echter, het doel van de inzet blijft hetzelfde. Door meer taken bij de toegangsorganisatie te leggen, beoogt de gemeente de kwaliteit van jeugdhulpverlening binnen de toegangsorganisatie verder te verbeteren.

2.2 Om goede grip te krijgen op de jeugdzorg is voldoende capaciteit nodig zowel aan de control/stuur kant als aan de poort.
De basisformatie voor uitvoering van de Jeugdwet en dan met name voor het houden van grip en sturing is te gering in Voorschoten. De uitvoering voor het sociaal domein is een kostbare en arbeidsintensieve taak voor kleine gemeenten. Bovendien is het voor kleine gemeenten lastig om schaarse consulenten aan te trekken. Bij de decentralisaties heeft Plasterk gemeenten om die reden op geroepen om te gaan fuseren tot 100.000 plus gemeenten. Voor een zelfstandige gemeente als Voorschoten zijn de uitvoeringskosten daarom relatief hoog. Voorschoten werkt daarom veel samen in de regio. Geïndiceerde zorg achter de toegang is vaak veel duurder dan de basiszorg dichtbij. De transformatie was ook gericht op het vergroten van de budgetten vóór de toegang om de duurdere hulp na te toegang (en daarmee de zorg aan die kant) te laten afnemen. Met het actieplan is de capaciteit iets uitgebreid. Een deel van deze capaciteit is echter nodig om de reguliere werkzaamheden voor de jeugdzorg uit te voeren. Te denken valt aan het indiceren van cliënten maar ook de implementatie van het inkoopmodel van de zorg in H10 verband, het uitvoeren van acties voortkomend uit de regionale samenwerking en de inhoudelijke samenwerking tussen consulent, aanbieder en gezin. Ontwikkelingen binnen de regio zoals het richtinggevend kader, leggen aanvullende druk op de gehele ambtelijke formatie. Naast extra inzet van jeugdconsulenten is ook extra inzet van beleid, administratie en management nodig om uitvoering te geven aan de ontwikkelingen en de maatregelen. Kortom: met de extra formatie die er nu vanuit het actieplan wordt ingezet kunnen we de minimale zaken doen voor de ontwikkelingen die nu gaande zijn. Voor de aanvullende maatregelen is er nog meer inzet nodig. Hierbij staat uiteraard voorop dat de in te zetten capaciteit van goede kwaliteit is: medewerkers dienen de competenties te hebben die bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de maatregelen.

3.1 De gemeente bewaakt haar verantwoordelijkheden ten opzichte van inwoners met complexe problematiek.
De procesregisseur, nu geen vaste formatie binnen de gemeente, signaleert trends op het gebied van diverse complexe thematieken welke onder andere vallen onder de Jeugdwet, Wmo, Wet verplichte ggz, Openbare orde en veiligheid. De procesregisseur voert regie op complexe problematiek en brengt de diverse op het huishouden betrokken (en uiteenlopende) organisaties die opereren binnen en buiten het gemeentelijk beleid samen.

4.1 De lasten voor dit voorstel zijn incidenteel, daarom wordt voorgesteld dit te dekken uit de reserve sociaal domein.
De reserve sociaal domein kan gebruikt worden om incidentele lasten te dekken.

Kanttekeningen
1. Voorafgaande de invoering van de maatregelen is nog niet concreet in te schatten of deze naast de kwalitatieve winst voldoende financiële resultaten opleveren om de investering terug te verdienen.
Het is nog niet goed mogelijk om voorafgaande de invoering van de maatregelen de besparingen volledig in te schatten. Tevens valt een mogelijke besparing niet altijd binnen de jeugdzorg zelf. Ter illustratie: een jeugdige die goed ondersteund wordt bij zijn problematiek "kost" geld dat niet terugverdiend wordt binnen de jeugdzorg. Maar als deze jeugdige op volwassen leeftijd minder of geen psychische problematiek meer ervaart en daardoor goed kan participeren, levert dit op andere terreinen besparing op. Als deze volwassene zelf zijn kinderen goed kan opvoeden wegens de hulp die hij als jeugdige zelf heeft ontvangen, wordt wel degelijk bespaard op jeugdzorg. En nog belangrijker: wordt een intergenerationele cyclus doorbroken.

2. Door de coronacrisis kunnen onverwachte effecten optreden
Door de coronacrisis kunnen onverwachte effecten optreden die gevolgen hebben voor de in- en uitstroom van cliënten. Landelijk wordt verwacht dat na een periode van lage instroom, de

instroom weer toe zal nemen en de zorgvraag wegens het uitstellen van zorg mogelijk hoger is. Dit heeft uiteraard ook financiële gevolgen.

Communicatie/Inwonersparticipatie
De intensivering van het Actieplan Jeugd vraagt de betrokkenheid van alle partners maar zeker ook de gezinnen zelf. Het belangrijkste is dat Voorschoten voor Elkaar, het CJG (Jgz-GGD) en de huisartsen betrokken worden. Per maatregel zal bekeken worden welke partijen betrokken en geïnformeerd moeten worden. We willen voorkomen dat zaken als een verrassing komen en dat betrokkenen onvoldoende tijd hebben om zich op eventuele veranderingen voor te bereiden.

Financiën
Met dit voorstel, boven op de al aangekondigde maatregelen, willen we de kwaliteit van de toegang tot jeugdhulp verbeteren. De incidentele investeringen die hiervoor nodig zijn bedragen €246.000,- en kunnen gedekt worden uit de reserve sociaal domein.

Risico's
De effectiviteit van de maatregelen hangt niet alleen af van de uitwerking van de maatregelen zelf maar ook van de samenhang tussen de maatregelen en ontwikkelingen waar een gemeente zelf geen invloed op heeft, zoals wetswijzigingen en het gedrag van burgers. Besparingen zijn inschattingen op basis van de situatie van nu, maar de doelgroep kan morgen veranderd zijn.

Maatregelen zoals het strikter hanteren van de bestedingsruimte en het richtinggevend kader hebben daarnaast tot gevolg dat jeugdigen en gezinnen soms moeten wachten op hulp of dat de omvang van de hulp minder is dan dat zij wensen. Dit kan gevolgen hebben voor de zwaarte van de zorgvraag en daarmee ook de kosten op lange termijn, al schat AEF in dat een deel van de zorgvragen juist af zal zwakken doordat het gezin zelf een oplossing vindt. Mondige burgers kunnen hun raad benaderen wanneer zij moeten wachten, met het verzoek om voor hen een uitzondering te maken. Dit kan leiden politieke druk. Als dit inhoudelijk noodzakelijk is moet dit inderdaad mogelijk zijn. Maar als dit niet het geval is, moeten de consulenten zich gedragen voelen in het vasthouden aan de ingezette koers.

In dit voorstel wordt ingezet op het verder opbouwen van een stevige toegangsorganisatie in de vorm van Voorschoten voor Elkaar. Dit leidt tot meer grip, maar kent ook risico's, denk aan ziekteverzuim, schaarste in personeel, waardoor veel ingehuurd moet worden etc.

Voorschoten heeft een klein ambtelijk apparaat, dat weliswaar iets uitgebreid zal worden als de voorgestelde investeringen goedgekeurd worden, maar dat nog steeds kwetsbaar kan zijn wanneer mensen uitvallen. De maatregelen vinden plaats in een periode waarin er al veel veranderingen spelen als gevolg van de ontvlechting van de werkorganisatie Duivenvoorde. Het risico bestaat dat de implementatie van deze maatregelen leidt tot nog meer druk bij de huidige medewerkers, die reeds al te maken hebben met een hoge werkdruk.

A. R. de Graaf,
gemeentesecretaris

drs. N. Stemerdink,
burgemeester

Besluit

Zaaknummer: Z/21/054244/258982

De raad der gemeente Voorschoten;

gelet op artikel 189 van de Gemeentewet en de Jeugdwet,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van dinsdag 31 augustus 2021,

besluit:

1. Onderstaande maatregelen vast te stellen (onderbouwing zie bijlagen):
   - AEF knop 1 – Ondersteuner jeugd en gezin bij de huisartsenpraktijken intensiveren (reeds opgenomen in de begroting 2022)
   - AEF knop 2 – Investering in de toegang
   - AEF Knop 3 -bestedingsruimte
   - Uitgewerkte knop Doorverwijzingen naar de Wlz (reeds opgenomen in de begroting 2022).

2. Het College opdracht te geven om binnen het investeringsbudget een duidelijke toegangsorganisatie/toegangsteam jeugd binnen Voorschoten voor Elkaar in te richten waarbij de toegang ook jeugdhulp verleent (2 AEF).

3. De inzet van het ACT team in de functie van procesregisseur als vaste formatie mee te rekenen met deze toegang.

4. De incidentele kosten van € 264.000 voor 2022, ter uitvoering van de maatregelen voor het versterken van de toegang (€ 186.000) en bestedingsruimte (€ 60.000), te dekken uit de reserve sociaal domein.

5. het college op te dragen de investeringen op te nemen in een addendum op de begroting.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering
van de raad der gemeente Voorschoten,
gehouden op 7 oktober 2021

de griffier, de voorzitter,

Drs. B.J. Urban drs. N. Stemerdink