



De leden van de Gemeenteraad
Postbus 1
2650 AA BERKEL EN RODENRIJS

Samenleving

Postbus 1
2650 AA Berkel en Rodenrijs

Nadere informatie

Marcel van Lochem

Telefoon

14 010

E-mail

info@lansingerland.nl

Website

www.lansingerland.nl

Verzenddatum 19 maart 2021

Ons kenmerk U21.00625

Uw brief van

Onderwerp **Landelijk onderzoek naar het structureel
financieel tekort van gemeenten voor jeugdhulp**

Geachte leden van de Raad,

Gemeenten maken zich al langere tijd zorgen over de oplopende uitgaven voor jeugdhulp. Zij hebben er bij het Rijk op aangedrongen om structureel extra geld beschikbaar te stellen. Regering en VNG hebben afgesproken om een onderzoek te laten doen naar het structurele financiële tekort van gemeenten voor de jeugdhulp. Het onderzoek is uitgevoerd door AEF. In december 2020 kwam het rapport uit (zie bijlage). In deze brief informeren wij u over belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

Gemeenten komen structureel minimaal € 1,5 miljard tekort

Gemeenten hebben in 2019 € 1,6 tot 1,9 miljard meer uitgegeven aan jeugdhulp dan waarvoor ze van het Rijk geld kregen. Dat is inclusief meerkosten voor toegang en voorliggend veld. Na aftrek van mogelijke besparingen door gemeenten zou het structurele tekort uitkomen op € 1,3 tot 1,5 miljard. Een mogelijke besparing is volgens de onderzoekers het introduceren van praktijkondersteuners bij huisartsen. Zou het Rijk het tekort van € 1,5 miljard aanvullen, dan betekent dat voor Lansingerland ongeveer € 4.500.000. Dit hebben we berekend door het aandeel te extrapoleren dat we krijgen in de al toegekende incidentele bijdrage voor 2019 tot en met 2021. Naast het toekennen van extra budget kan het Rijk het tekort substantieel verlagen door een inkomensafhankelijke bijdrage in te voeren. Dat zou € 0,8 tot € 1,2 miljard besparing opleveren. De Jeugdwet kende aanvankelijk een inkomensafhankelijke bijdrage maar deze is al per 2016 afgeschaft.

Het volgende kabinet beslist over maatregelen

Bij het uitvoeren van het onderzoek werkten VNG en kabinet samen. Zij hebben afgesproken om samen een voorstel te maken over hoe om te gaan met de uitkomsten van het onderzoek. Op 11 maart 2021 had de VNG een bestuurlijk overleg met een brede delegatie van het kabinet over de tekorten op de jeugdhulp. Tijdens dit overleg zou het kabinet een aanbod doen om de huidige

financiële nood te ledigen en perspectief bieden voor de structurele oplossing op de lange termijn. Het kabinet gaf op beide punten niet thuis. Over een incidentele oplossing wil het kabinet pas praten nadat de nieuwe Tweede Kamer is beëdigd op 31 maart a.s. Het VNG-bestuur roept nu arbitrage in. De VNG heeft hier een ledenbrief over verzonden.

Niet de instroom, maar het gebrek aan uitstroom is financieel de grootste bottleneck

De kosten zijn van 2015 tot en met 2019 gestegen van € 3,6 miljard naar ca. € 5,5 miljard. Het aantal cliënten is in die periode met 16% gestegen. De stijging zit met name op de ambulante jeugdhulp.

Oorzaak van de stijging van het aantal cliënten is vooral een gebrekkige uitstroom. De instroom is vrij constant, maar omdat de uitstroom lager is dan de instroom neemt het aantal cliënten in zorg elk jaar toe. Naast het feit dat kinderen langer in zorg zitten, zijn de kosten per cliënt gestegen.

Kanttekeningen bij de veronderstellingen bij de start van de Jeugdwet

De Jeugdwet is gebaseerd op een aantal veronderstellingen die tot besparingen zouden moeten leiden:

1. Het inzetten op eigen kracht en preventie zou jeugdhulptrajecten voorkomen of korter maken.
2. Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren zou het beroep op hulp doen afnemen.
3. Vroeger bieden van hulp zou ernstige problemen en daarmee zware trajecten voorkomen.
4. 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur ofwel meer integraal werken zou de hulp efficiënter en effectiever maken.
5. Met meer ruimte om eigen afwegingen te maken zouden professionals passender hulp kunnen bieden en ook beter in staat zijn om de eigen kracht van het gezin te benutten. Hiermee zouden zij onnodige hulp schrappen, de jeugdhulp effectiever maken en de kosten laten dalen.

Inhoudelijk zijn weliswaar stappen gezet, maar de praktijk is volgens AEF weerbarstig. Voor de transitie is nog vijf jaar nodig volgens de onderzoekers. De financiële doelen van de Jeugdwet zijn zeker niet gehaald. De oorzaak is dat de veronderstellingen niet of anders uitwerken. We lichten er enkele toe.

Geen boeggolf, maar hoger waterpeil

Een veronderstelling was dat we in Nederland een boeggolf zouden krijgen: dat we door de inzet voor wijkteams en dergelijke problemen eerder in beeld zouden krijgen met een hogere instroom als gevolg. Op termijn zou echter het gebruik afnemen door de focus op vroegsignalering en het oppakken van problemen als ze nog licht zijn. Gezien de constante instroom is van dit effect geen sprake. Daar staat tegenover dat gemeenten wel geïnvesteerd hebben in extra voorzieningen voor vroeg-signalering. Per saldo zijn de uitgaven dus wel hoger geworden. Hierbij speelt wat de onderzoekers een 'inherent selectieprobleem' noemen. We weten niet bij welk kind welke interventie werkt en bij welk kind de problematiek overgaat of juist verergert zonder interventie. Er is geen sprake van een boeggolf, maar een hoger waterpeil: een hoger voorzieningenniveau. Gemeenten moeten zich volgens de onderzoekers de vraag stellen welk voorzieningenniveau zij belangrijk vinden. Preventieve voorzieningen leiden misschien niet 1-op-1 tot besparingen in de jeugdhulp, maar kunnen wel bijdragen aan bijvoorbeeld het welzijn, betere schoolprestaties of lagere zorgkosten op volwassen leeftijd.

Eigen kracht en normalisatie versus vroegsignalering

Een idee van de Jeugdwet is om met lichtere hulp zwaardere hulp te voorkomen. Vanuit dat idee is de inzet van jeugdhulp bijna altijd te rechtvaardigen en 'veilig'. De Jeugdwet vraagt echter óók om niet alles als probleem te bestempelen en om uit te gaan van de eigen kracht van gezinnen.

Volgens het onderzoek heeft de afgelopen jaren teveel nadruk gelegen op het inzetten van hulp en te weinig op normalisatie en eigen kracht.

AEF haalt een onderzoek van het CPB aan dat stelt dat de vraag naar zorg in een land met hoge welvaart de neiging heeft om relatief onbegrensd te zijn. In de jeugdhulp kan dat verschijnsel ook tot uiting komen als een toenemend welzijnsniveau ertoe leidt dat steeds minder problemen gezien worden als 'normaal' onderdeel van opgroeien en opvoeden.

Professionals zijn gedreven om gezinnen en kinderen te helpen. Normalisatie is dan geen automatisme. Om goed te kunnen normaliseren, hebben jeugdhulpprofessionals steun nodig voor hun handelen, bijvoorbeeld een helder beeld van waar de maatschappij zich verantwoordelijk voor acht, welke problemen buiten de Jeugdwet vallen en wanneer afschaling verantwoord is. Dat beeld is de afgelopen tijd onvoldoende ontwikkeld. Er is volgens het onderzoek een grote cultuurverandering nodig bij zowel gemeenten als professionals om zorg eerder af te schalen.

Mogelijke besparingen: vijf maatregelen die werken

De onderzoekers zien vijf kansrijke maatregelen. Deze hebben zij als besparing ingeboekt bij het berekenen van het structurele tekort. Daarbij plaatsten zij de kanttekening dat geen van deze maatregelen op zeer korte termijn volledig in te voeren zijn. Ze noemen de praktijkondersteuners bij de huisartsen, het versnellen van de doorstroom naar de Wet langdurige zorg (Wlz), lokale teams die direct hulp verlenen, het verplaatsen van jeugdhulp in groepsverband naar reguliere kinderopvang en het verhelderen van de afbakening tussen de Jeugdwet en het onderwijs. Dit sluit aan op de zaken waar wij al aan het werken in het kader van de veranderopgave.

Van andere maatregelen verwachten de onderzoekers op basis van praktijkervaringen geen of hooguit een beperkte besparing. Zo denken zij bijvoorbeeld dat de kosten van jeugdhulp-professionals in het onderwijs hoger zijn dan de besparing op jeugdhulp. Van budgetplafonds denken ze dat deze in de praktijk niet werken omdat gemeenten de rug niet recht houden als de wachttijden toenemen.

Adviezen van de onderzoekers aan gemeenten

1. Voer een fundamentele discussie over het gewenste voorzieningenniveau.
2. Maak de keuze tussen de kosten en de maatschappelijke baten voor jeugdhulp expliciet.
3. Leg een grotere nadruk op normaliseren, demedicaliseren en eigen kracht en maak concreet wat deze begrippen betekenen in de lokale situatie.
4. Overweeg de invoering van een POH-jeugd, het versnellen van de doorstroom naar de Wlz en het verplaatsen van jeugdhulp naar kinderopvang.
5. Onderzoek belemmeringen voor uitstroom en stuur hierop.
6. Hanteer realistische termijnen en kostenramingen voor de implementatie van nieuwe werkwijzen. Ontwikkelen en implementeren kost tijd, vallen en opstaan. Niet alles werkt of werkt meteen.
7. Scherp het beleid waar nodig aan naar aanleiding van de inzichten uit het onderzoek.
8. Versterk de monitoring op beleidsdoelen.

Bij aanpassingen aan het voorzieningenniveau is het advies om voldoende tijd te nemen om tot dit niveau te komen. De samenleving is inmiddels gewend aan een grotere rol van de overheid bij lichte problemen. Het vraagt een cultuurverandering bij gemeenten, jeugdzorgorganisaties en de gehele maatschappij om dit terug te draaien.

Hoe verhoudt Lansingerland zich tot de uitkomsten van dit onderzoek?

De uitkomsten van het onderzoek zijn voor ons niet verrassend. Ook bij ons zijn de uitgaven de afgelopen jaren gestegen. Ook bij ons zijn veel cliënten meerdere jaren in beeld. Toch zijn er ook relevante verschillen.

1. *Op onderdelen steekt Lansingerland positief af bij het landelijke beeld*

- a) Het aantal cliënten per jaar is bij ons sinds 2018 niet gestegen maar redelijk stabiel.
- b) De instroom met nieuwe cliënten is bij ons de laatste jaren licht afgenomen, terwijl deze landelijk constant is.
- c) Bij ons zijn cliënten niet steeds langer in zorg, landelijk wel.
- d) Bij ons liggen de kosten per cliënt onder het landelijk gemiddelde.

De vergelijking met andere gemeenten is interessant om ons beeld van de opgave aan te scherpen. Wij voeren een benchmark uit. Wij nemen u hierin mee in het kader van de kaderbrief. Hierin vergelijken wij onze uitgaven voor jeugdhulp en het preventief voorveld met referentiegemeenten en de middelen die we hiervoor ontvangen via de algemene uitkering.

2. *Onze veranderopgave sluit aan op de adviezen uit het rapport*

Het onderzoeksrapport zet gemeenten aan om nu een aantal maatregelen te treffen, waarbij AEF ervoor waarschuwt dat de implementatie en het realiseren van de opbrengsten tijd kost. Wij zijn in 2019 gestart met de veranderopgave. De acht adviezen aan gemeenten sluiten aan op onze aanpak. We voeren de discussie over het voorzieningenniveau in het kader van de Toekomstvisie. De nadruk op normaliseren is onderdeel van de veranderopgave. Maatregelen zoals de invoering van de praktijkondersteuners hebben wij al in gang gezet. Sturen op uitstroom is onderdeel van de aangepaste werkprocessen. We zien in de analyse en adviezen van AEF dus een steun in de rug voor onze veranderopgave en de bijbehorende maatregelen. Daarmee zijn we er echter nog niet. We onderschrijven de conclusie dat het tijd kost om de transitie volledig af te ronden. Zeker nu we inzetten op normalisatie en demedicalisering en de cultuuromslag die dat vergt in de samenleving en de zorg.

3. *We zijn realistisch over de financiën*

We begroten realistisch en we informeren u via de planning en control cyclus over de realisatie. In de meerjarenbegroting 2021-2024 heeft u een taakstelling verwerkt. Het AEF onderzoek maakt duidelijk dat weliswaar een verlaging ten opzichte van 2019 mogelijk is door de juiste maatregelen uit te voeren, maar dat deze in omvang beperkt is en dat het tijd kost voordat gemeenten de besparingen kunnen inboeken. Voor onze regionale jeugdhulp geldt bovendien dat eventuele besparingen op ons zorggebruik niet direct doorwerken in het betreffende boekjaar. Dat komt door het mechanisme van de regionale vlaktaks. Bovendien hebben wij niet alles in de hand. We denken dan met name aan de coronacrisis en de nadelige effecten hiervan op onze jeugd en de jeugdzorg. U heeft in de zienswijze bij de kadernota van de GRJR al aangegeven dat we rekening moeten houden met een langere nasleep en dat u, ondanks dat de impact nog moeilijk in te schatten is, er

belang in ziet om in de begroting rekening te houden met de verwachte nasleep van de coronacrisis.

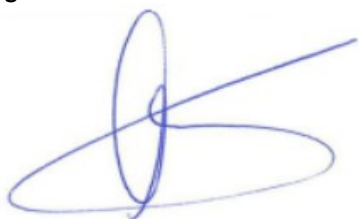
4. *Het onderzoek roept principiële vragen op die richtinggevend zijn voor de Toekomstvisie*

Het rapport roept een aantal principiële vragen op waarover we graag met u in gesprek gaan in het kader van de Toekomstvisie en de uitwerking van de opgave 'Jeugd als bouwsteen voor de toekomst' (werktitel):

1. Wat is het gewenste voorzieningenniveau? Net als andere gemeenten investeren wij in een goed voorzieningenniveau voor alle jeugdigen. Dit doen wij omdat het een wettelijke taak is om te zorgen voor preventieve voorzieningen voor alle jeugdigen. We verwachten bovendien dat dit bijdraagt om het beroep op jeugdhulp te beperken. Moeten investeringen in preventieve en lichte voorzieningen zoals de jeugdcoaches op school zichzelf volledig 'terugverdienen' in lagere jeugdhulputgaven of gaat het ook om het welzijn en ontwikkelkansen van kinderen?
2. Wat is voor ons normaliseren en uitgaan van eigen kracht? Waar voelen we ons als gemeente verantwoordelijk voor? Wanneer komen bijvoorbeeld ouders wel voor een financiële vergoeding in aanmerking en wanneer niet? Kunnen we daarbij ook naar het inkomen kijken?
3. Hoe gaan wij om met uitgavenbeheersing in relatie tot wachtlijsten? We kunnen niet op voorhand per kind weten wat het effect is van uitstel of afstel van hulp. Welk risico zijn we bereid te accepteren?

Het rapport van AEF geeft een goede onderbouwing van hoeveel gemeenten uitgeven om goede zorg voor jeugdigen overeind te houden. Het Rijk is nu aan zet. We houden u op de hoogte van de uitkomst van de arbitragezaak die de VNG aanspant. Met de onzekerheden waar jeugdhulp nu eenmaal mee gepaard gaat, doen wij binnen onze mogelijkheden het maximale om de uitgaven te beheersen. De acties uit de veranderopgave sluiten aan op de adviezen uit het AEF-rapport. We zien uit naar het gesprek met u over de principiële vragen die het rapport oproept.

Met een vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Lansingerland



Lucas Vokurka
Secretaris



drs. Pieter van de Stadt
Burgemeester

Bijlage(n):

- Rapport "Stelsel in groei" (T21.00205)
- VNG Ledenbrief d.d. 12 maart 2021 (I21.04881)