



SodaConsult

Review Actieplan jeugdhulp en Wmo

Gemeente Rijswijk

Rijswijk



INHOUDSOPGAVE

1	Management samenvatting	3
2	Reviewopdracht	5
3	Gevolgde aanpak en leeswijzer	6
4	Regionale samenwerking van 2015 tot heden	7
4.1	Wmo en H4	7
4.2	Jeugdhulp en Haaglanden	7
5	De opdracht en probleemanalyse in het actieplan	9
5.1	De opdracht is vooral financieel	9
5.2	Uitwerking van uitgangspunten in beleid naar uitvoering	11
5.3	Nadere uitwerking organisatie uitgangspunten	12
5.4	De analyse van het probleem ontbreekt	13
5.5	Hoe groot is het financiële probleem?	15
5.5.1	Het actieplan toont een structureel tekort van 0,9 mln	15
5.5.2	Het verwacht tekort op jeugd en wmo lijkt € 5 mln.....	15
5.5.3	Transparante weergave tekort helpt bij sturen naar de oplossing	17
6	Review van de maatregelen	17
6.1	Beperkt effect verwacht van Lopende maatregelen	18
6.2	Maatregelen in onderzoek	18
6.2.1	Geen groot verschil met maatregelen van andere gemeenten	19
6.2.2	Mogelijke aanvullende maatregelen.....	19
6.3	De maatregelen leveren tussen 1 en 3 miljoen op	20
6.4	Rijksbijdrage is onvoldoende voor uitvoering taken jeugd en wmo	22
7	Hoe gaat het actieplan uitgevoerd worden?.....	22
7.1	De Projectorganisatie	22
7.2	Bouw focus en urgentie in het actieplan.....	22
7.3	Het Actieplan vraagt om stevig leiderschap	23
7.4	Maak van de implementatie een leerproces	24
8	Verantwoording	25
	BIJLAGE 1 Lopende maatregelen	26
	BIJLAGE 2 Analyse maatregelen in onderzoek	28
	BIJLAGE 3 Mogelijke aanvullende maatregelen	33
	BIJLAGE 4 Analyse methoden.....	38

1 MANAGEMENT SAMENVATTING

Wij hebben een beoordeling uitgevoerd op zowel de inhoud van het actieplan als de volledigheid van de maatregelen. Wij hebben daarbij het model probleemoplossing van McKinsey als referentie gehanteerd voor de beoordeling van de inhoud van het actieplan. Voor de beoordeling van de volledigheid van maatregelen is de AEF rapportage¹, het regionaal project Haaglanden kostenbeheersing jeugdhulp, de samenwerking in H4 en onze eigen kennis en ervaring als referentie gebruikt.

De opdracht voor het actieplan is sterk financieel geformuleerd. Het tekort zoals opgenomen in de risicoparagraaf bij de begroting 2021-2024 van € 4 mln. moet maximaal teruggedrongen worden. De uitwerking van het actieplan is ook sterk financieel. Wij missen de inhoudelijk en beleidsmatige uitgangspunten waarbinnen de maatregelen uitgewerkt worden. Uiteindelijk mag verwacht worden dat iedere maatregel een inhoudelijke keerzijde heeft. Het beschrijven van de beleidsmatige uitgangspunten en inhoudelijke uitwerking per maatregel is van belang:

1. Om tot een totaal waarde oordeel te komen van de maatregel.
2. Om de maatregelen, omgekeerd, ook vanuit maatschappelijke uitgangspunten te verantwoorden.

Vervolgens hebben medewerkers in de uitvoering, zoals contractmanagers, medewerkers toegang en praktijkondersteuners bij huisartsen handvatten nodig om het dialoog te voeren met aanbieders, cliënten en gezinnen. Een belangrijke factor in het behalen van succes is inhoudelijke kennis en ervaring en lef van medewerkers. Vanachter je bureau bereik je de besparingen niet. Medewerkers die de maatregelen gaan uitvoeren zullen naar buiten moeten treden. Ze treden bijvoorbeeld in contact met Parnassia, Ipse de Bruggen, Florence, Perspektief, Jeugdformaat, huisartsen en gecertificeerde instellingen en moeten begrijpen wat partners betekenen in de gehele keten van zorg. De medewerkers luisteren niet alleen naar deze ketenpartners, maar vertellen ook wat van hen verwacht wordt. Het moet anders waar het kan. Dan moet je goed beslagen en met lef ten ijs komen. Het inhoudelijke kader is noodzakelijk zodat medewerkers hun ruimte, richting en grenzen kennen en van de andere kant binnen die ruimte ook gedekt zijn.

Wat betreft de volledigheid van maatregelen adviseren wij twee nieuwe maatregelen jeugd bij het actieplan. Wij hebben één advies omtrent clustering van maatregelen tot één project en één advies omtrent Wmo:

- Extra maatregel: Directe hulpverlening door het lokaal team. De gedachte is dat het lokaal team eerder en goedkoper bepaalde zorg kan uitvoeren dan gecontracteerde zorgaanbieders. AEF ziet hier een (beperkte) mogelijkheid tot besparing. Het verdient aanbeveling dat Rijswijk het besparingspotentieel onderzoekt.
- Extra maatregel: Het verplaatsen van jeugdhulp in groepsverband, zoals medisch kinderdagverblijf (MKD) en kinderdagcentrum (KDC's) naar reguliere kinderopvang of BSO met extra ondersteuning. Dit leidt met name tot een besparing omdat de ouders voor de reguliere kinderopvang zelf meebetalen, waar dit voor MKD's en KDC's niet het geval is.
- Advies tot clusteren tot één project van een aantal samenhangende maatregelen als het richtinggevend kader, de bestedingsruimte, verscherpt toewijzen, inzet van de t-medewerker, verstevigen contractmanagement en de beleidsmatige vertaling van beleid naar de uitvoering. Visie, lef en een stevige aanpak naar ketenpartners komen samen in dit project. Kijk hierbij ook naar de bedrijfskundige maatregelen die in bijlage 3 vermeld staan.
- Advies tot extra monitoring op het abonnementstarief Wmo: Een aandachtspunt is het toekomstig financieel risico dat is verbonden aan de invoering per 1 januari 2019 van het abonnementstarief in de Wmo. De VNG rapporteert einde 2020 over aanvullende tekorten (bron Significant) die de minister

¹ Stelsel in groei, AEF, 15 dec. 2020

niet volledig zal compenseren. Monitoring van het financieel effect en het in H4 scherp houden van bijsturingsmogelijkheden verdient aanbeveling.

Het actieplan kent een groot aantal lopende en nieuwe maatregelen. Er moet in de aanpak meer urgentie en focus ontstaan. Het advies is om een 3 tot 5-tal projecten te definiëren met (samenhangende) maatregelen. Als eerder aangegeven, het advies is om een beperkt aantal maatregelen en projecten met lef en standvastigheid uit te voeren.

Dat betekent niet altijd dat de relatie met partners direct beter wordt. Wel intensiever. Rijswijk klopt nadrukkelijker bij hen aan de deur. Dat vraagt ook om goede interne afstemming van rollen. In succesvolle regio's van transformatie en kostenbeheersing zien wij dat het bestuur op hoofdlijnen communiceert met ketenpartners. Het bestuur formuleert een opdracht voor de ambtelijke organisatie, zet zich in voor deze opdracht richting ketenpartners en stuurt de ambtelijke organisatie op afstand aan. Het bestuur gaat bijvoorbeeld niet in op vragen van aanbieders om hogere tarieven, extra producten of andere werkwijzen. Inhoudelijke vragen van ketenpartners worden doorverwezen naar de ambtelijke organisatie. Het goed uitwerken en vasthouden aan de rol van bestuur en ambtenaren is essentieel in het bereiken van verandering en resultaten in de gehele keten. Focus hierbij vooral op de lokale keten, omdat deze binnen de invloedssfeer van Rijswijk ligt.

Het actieplan heeft een opdracht om het bedrag van € 4 mln., zoals opgenomen in de risicoparaagraaf van de begroting 2021-2024, maximaal naar beneden bij te stellen. Bij bestudering van de cijfers uit het actieplan komen wij voor Rijswijk tot een verwacht structureel tekort op jeugdhulp en Wmo van € 5 mln. Dat berekenen wij door het gepresenteerde tekort 2019 van € 3,0 miljoen, samen met het aanvullend verwachte (structurele) tekort uit 2020 naar 2021 en verder te projecteren. Wij bevelen aan om het maximaal bedrag van benodigde besparing in het actieplan nader te onderbouwen. Wij gaan uit van een op te lossen tekort van € 4 tot € 5 mln.

Wij voorzien vervolgens dat de maatregelen als vermeld in het actieplan, gezamenlijk met onze aanbevelingen, een besparing opleveren van € 1 tot € 3 miljoen. Dit is inclusief de maatregel die is gedefinieerd op subsidies.

Onze conclusie op gebied van financiën is:

1. Het structureel op te lossen tekort in jeugd en Wmo begeeft zich tussen de € 4 en € 5 miljoen. Daarbij gaan wij uit van continuïteit van Hugo gelden vanaf 2021 (€ 1 mln.), conform het actieplan.
2. De geschatte besparing van het actieplan, inclusief onze aanbevelingen, is € 1 tot € 3 miljoen.
3. De middelen die het Rijk verstrekt voor jeugdhulp en Wmo zijn onvoldoende voor het uitvoeren van het volledige takenpakket. Na inzet van het actieplan blijft een structureel tekort over van naar schatting € 2,5 mln. Deze constatering ligt in lijn met de AEF rapportage. Ook AEF concludeert dat gemeenten, na maximale inzet van maatregelen, een structureel tekort overhouden.

AEF berekent het landelijk tekort op de jeugdhulp in 2019 op € 1,7 miljard. Het budget is € 3,8 miljard en de kosten zijn € 5,5 miljard. Naar inwoneraantal is het Rijswijkse aandeel in dit tekort € 5,4 miljoen. AEF gaat daarbij echter niet uit van continuïteit van Hugo gelden. Uitgaande dat het tekort in Rijswijk voornamelijk veroorzaakt wordt door jeugdhulp ligt het tekort van Rijswijk daarmee in lijn met de AEF rapportage.

Graag vermelden wij tot slot dat we het knap vinden hoe breed en diepgaand het actieplan in korte tijd uitgewerkt is. Het actieplan geeft een brede demografische beschouwing van de gemeente Rijswijk, de kaders van de wetten en de inhoud van en de ontwikkelingen in de jeugdhulp en de Wmo voor inwoners van Rijswijk. Inmiddels is het plan ook behandeld in het forum Samenleving van de gemeente Rijswijk. Naar ons idee heeft het actieplan in de basis al draagvlak gekregen. Wij hoeven vanuit onze review daarvan niets af te nemen. Wij hopen dat deze review een aantal extra stevige accenten geeft die bijdragen aan zowel de inhoud als de uitvoering als het effect van het actieplan.

2 REVIEWOPDRACHT

Zoals zo veel gemeenten in het land heeft ook de Gemeente Rijswijk te kampen met grote tekorten in de jeugdhulp en Wmo. Voor 2020 wordt rekening gehouden met een overschrijding van het budget. Voor 2021 is in de risicoparagraaf een bedrag van € 4 miljoen opgenomen voor overschrijdingen.

De gemeente is met deze risicoparagraaf het commitment aangegaan om de tekorten in het sociaal domein in 2021 en verder stevig aan te pakken. Het is van groot belang dat de gemeente snel grip krijgt op de kosten. Hiervoor is een actieplan opgesteld, zowel voor intern gebruik als voor de provincie Zuid-Holland in haar rol als financieel toezichthouder. Dit actieplan moet er toe leiden dat de kosten op korte termijn beheerst worden en voor de lange termijn onder controle blijven.

De gemeente heeft SodaConsult gevraagd een onafhankelijke review van het plan uit te voeren om te toetsen of het plan tot het gewenste effect zal leiden en of bij het opstellen van het plan alle mogelijke maatregelen overwogen zijn. Daarnaast wil de Gemeente een review op het risicomanagement om te toetsen of de organisatie in staat is het plan effectief uit te voeren.

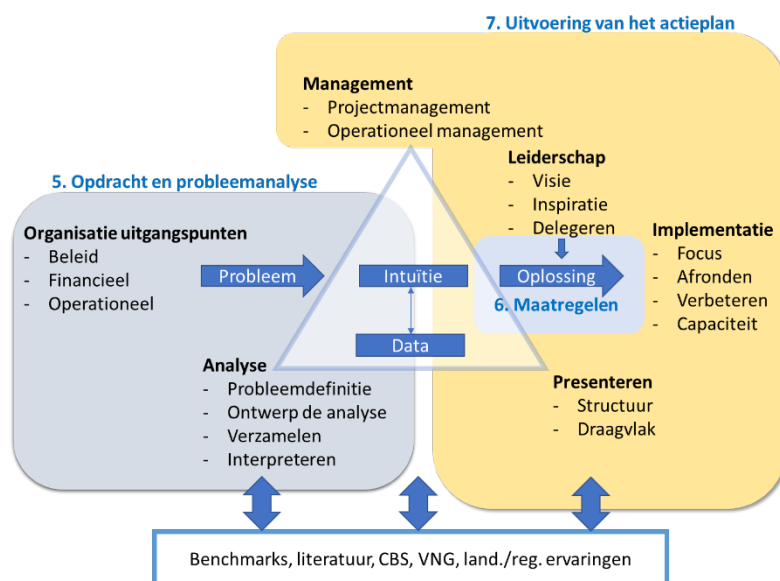
De gemeente Rijswijk heeft deze opdracht als volgt omschreven:

- Gevraagd wordt een onafhankelijke review uit te voeren op de opbouw en aanpak van het actieplan. Leidt het actieplan tot het in balans brengen van de budgetten voor jeugdhulp en Wmo en het opheffen van het ontstane financiële tekort? En daarbij aanbevelingen te doen voor aanvulling of aanscherping van (onderdelen van) het actieplan gericht op het vergroten van de effectiviteit.
- Gevraagd wordt een onafhankelijke review uit te voeren op het risicomanagement binnen de taakvelden jeugdzorg en Wmo. Leidt de aanpak tot beheersing van de uitgaven en de risico's op korte termijn?

De uitvoering van deze opdracht heeft geleid tot dit rapport.

3 GEVOLGDE AANPAK EN LEESWIJZER

Voor de review hebben we het model voor probleemoplossing van McKinsey² als leidraad gebruikt. Dit model belicht de verschillende elementen die van belang zijn om te komen van een probleem tot een effectieve oplossing.



Figuur 1 McKinsey model voor probleemoplossing

Voordat wij op analytische wijze ingaan op het actieplan geven wij in hoofdstuk 4 een beschrijving van de regionale samenwerking in Wmo met H4³ gemeenten en in jeugd met Haaglanden⁴. Het is een beschrijving van de samenwerking op inhoud, organisatie en kosten. Hiermee willen wij de bestaande situatie van de gemeente Rijswijk vanuit een historische context vanaf de decentralisatie in 2015 tot heden verduidelijken.

In de review van het actieplan richten we ons in hoofdstuk 5 eerst op de probleemstelling die ten grondslag ligt aan het actieplan. De probleemstelling wordt gezien vanuit de uitgangspunten van goede bedrijfsvoering voor de gemeente Rijswijk. Welke uitgangspunten voor goede bedrijfsvoering heeft de gemeente Rijswijk en welk probleem in relatie tot die uitgangspunten is geconstateerd en moet opgelost worden. Daarna gaan we in op hoe dit probleem is geanalyseerd.

In hoofdstuk 6 richten we ons op de maatregelen die gepresenteerd worden. De maatregelen leggen we aan tegen de regionale en landelijke context. Zijn het de goede maatregelen? Missen we maatregelen? We gaan in op de vraag in hoeverre de gemeente Rijswijk kan verwachten dat het probleem opgelost wordt.

Tot slot gaan we in hoofdstuk 7 in op de manier waarop de maatregelen volgens het actieplan uitgevoerd gaan worden. We kijken naar de organisatorische aansturing van de maatregelen, de organisatie voor uitvoering daarvan, de planning, onderkende mijlpalen en budgetten. In dit hoofdstuk gaan we in hoe het oplossen van het probleem is verankerd in de organisatie.

In de review maken we gebruik van ervaringen uit de jeugdhulp en Wmo, andere onderzoeken en best practices uit andere sectoren.

² McKinsey Mind, Rasiel & Friga, McGraw-Hill, 2001

³ Samenwerking van de gemeenten Delft, Rijswijk, Westland, Midden Delfland

⁴ Samenwerking van de gemeenten Delft, Den Haag, Rijswijk, Wassenaar, Voorschoten, Westland, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer en Leidschendam Voorburg.

4 REGIONALE SAMENWERKING VAN 2015 TOT HEDEN

4.1 WMO EN H4

De Gemeente Rijswijk werkt in de Wmo samen in de regio H4. De regio is geen organisatorische entiteit maar een samenwerkingsafpraak op gebied van beleid, inkoop, contractmanagement en financiën. De regio ontwikkelt op basis van samenwerking beleid. Inkoop wordt projectmatig aangevlogen. Contractmanagement wordt met regionale afspraken lokaal uitgevoerd. Zo heeft de contractmanager Rijswijk Florence als account en de contractmanager Delft Pieter van Foreest. Delft is nog centrumgemeente voor beschermd wonen en maatschappelijke ontwikkeling en doet bijvoorbeeld het contractmanagement op Perspektief. Kortom: de Wmo is lokaal en dichtbij de strategische partijen georganiseerd met regionale samenwerking waar gewenst.

Het beleid op gebied van Wmo staat stevig, evenals de uitvoering. Daarbij helpt het dat de wet Wmo concrete doelen en handvatten voor uitvoering geeft: het doel van de Wmo is langer zelfstandig thuis wonen waarbij deelgenomen kan worden aan het dagelijkse leven. Meedoen! De wet én de praktijk geven op uitvoeringsniveau goede handvatten over het wel of niet toekennen van ondersteuning en voorzieningen. Dat geldt zeker voor de huishoudelijke hulp en voorzieningen (de “oude” Wmo), maar geldt ook in hoge mate voor Begeleiding en Beschermd Wonen.

Al vóór 2015 voerde gemeenten de Wmo uit op gebied van huishoudelijke hulp en voorzieningen. Sinds 2015 is hier begeleiding (individueel en in groepsvorm), beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vervoer bijgekomen. In H4 is sinds 2015 ruim onderzoek uitgevoerd naar de kosten van de totale Wmo. Tekorten en overschotten wisselden zich in de periode 2015-2020 af. H4 signaleerde bij de start tekorten op de Wmo. In 2019 is voor huishoudelijke hulp en begeleiding een vorm van resultaatgericht sturen ingevoerd. Met resultaatgebieden en intensiteiten. Ook de bekostiging is toen omgezet naar een resultatenmatrix waar aanbieders een bedrag per maand ontvangen gerelateerd aan het te bereiken resultaat. In eerste instantie bleken tarieven bij introductie te laag te zijn vastgesteld en is in overleg met aanbieders gekomen tot meer realistische tarieven en inzet van de resultaatgebieden.

De invoering van het abonnementstarief in de Wmo op 1 januari 2019 betreft een nieuw risico voor gemeenten. Het heeft een aanzuigende werking. De vraag is hoe dit zich verder zal ontwikkelen.

4.2 JEUGDHULP EN HAAGLANDEN

De gemeente Rijswijk werkt in de jeugdhulp samen in de regio Haaglanden. De samenwerking op gebied van inkoop en contractmanagement is geregeld in een GR: het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden. Het Servicebureau heeft ongeveer acht contractmanagers in dienst, stuurt operationeel de inkoop van jeugdhulp aan en voert de administratie voor het controleren van declaraties van zorgaanbieders uit. Het Servicebureau coördineert het verkrijgen van een accountantsverklaring op de jeugdhulp en zorgt voor regionale informatievoorziening. Het beleid krijgt vorm in een programmabureau jeugdhulp Haaglanden. Hier wordt ook het zogenaamde programmateam jeugd aangestuurd, waar beleidsmedewerkers uit alle gemeenten aan deelnemen.

De jeugdwet geeft goede handvatten voor beleidsontwikkeling. Zo stelt de wet dat gemeenten zich moeten richten op zelfredzaamheid, opvoedcapaciteit, preventie en vroegsignalering, passende zorg en effectieve en efficiënte samenwerking rond gezinnen. Op gebied van uitvoering geeft de wet veel minder handvatten. De term passende zorg wordt niet nader gedefinieerd en het is dus veel meer aan gemeenten om hier, waar mogelijk, nader invulling aan te geven. De regio Haaglanden heeft hier moeite mee. In de periode 2015 tot 2019 heeft Haaglanden als regio maar zeer beperkt vorm gegeven aan beleid. De regio heeft vooral aanbieders zo goed mogelijk gefaciliteerd in het doen van hun werk. Daarmee was het beleid vooral gericht op continuïteit en

faciliteren. Actieve ontwikkeling van beleid vond veel meer lokaal bij gemeenten plaats. Thema's als vroeg-signalering en preventie kregen vooral lokaal invulling. Ook in Rijswijk. Daarmee lag er per 2019 regionaal een smalle beleidsmatige basis op jeugd. In 2020 is opnieuw vormgegeven aan beleid met de regiovisie op jeugdhulp. Voor dit moment is de vertaling van regionaal beleid naar lokaal beleid en acties nog een stevig aandachtspunt. En dat geldt breder, bijvoorbeeld ook voor contractmanagement. Steeds meer gemeenten in Haaglanden geven, veelal vanuit de tekorten, lokale invulling aan contractmanagement. Op dit moment staan actieve gemeenten in hun contractmanagement enigszins te dringen op de stoep van strategische aanbieders. Optimale inzet met evenwicht tussen regionaal en lokaal contractmanagement is een aandachtspunt.

In de regio is in dezelfde periode, vooral gekoppeld aan de inkoop van jeugdhulp, nieuw beleid getracht in te voeren op gebied van resultaatsturing en -bekostiging. Door ongelijke visies op deze sturing en verschillende gewenste snelheden van invoering tussen gemeenten onderling zijn een drietal voorbereidingen van inkooptrajecten voor 2018, 2019 en 2020 mislukt. Dit heeft geresulteerd in een tussenjaar 2018, 2019 en 2020. De inkoop voor 2021 is inmiddels geslaagd, maar er is ook tijd verloren gegaan.

De geslaagde inkoop 2021 is op basis van inspanningsgericht inkoop. Dit betekent dat "uurtje factuurtje" afgerekend wordt. Er is relatieve rust in de samenwerking met aanbieders en dit geeft weer ruimte voor ontwikkeling. Er is gestart met de eerste maatregelen tot kostenbeheersing. Het zijn maatregelen die ook in het actieplan Rijswijk opgenomen zijn.

Ondertussen zijn in de periode 2015-2020 de kosten jeugdhulp in Haaglanden sterk gestegen. Waarbij de gemeente Rijswijk in 2020 in het bovenste deel van het rijtje van gemeenten in Haaglanden zit. De maatregelen in de regio en in Rijswijk zie je ook in andere regio's en worden ook genoemd in de AEF rapportage. Wij denken dat het succes van de maatregelen valt of staat met drie kritische succesfactoren: Focus, Visie en Lef. Op deze vlakken ligt voor zowel de regio Haaglanden als de gemeente Rijswijk een opdracht

5 DE OPDRACHT EN PROBLEEMANALYSE IN HET ACTIEPLAN

5.1 DE OPDRACHT IS VOORAL FINANCIEEL

De figuur van McKinsey uit hoofdstuk 3 stelt dat probleemoplossing eerst vanuit de uitgangspunten van de organisatie geformuleerd wordt. Die uitgangspunten liggen zowel op gebied van beleid, de organisatie als financiën. Deze brede beschouwing van het probleem in het sociaal domein heeft niet plaatsgevonden in het actieplan. Ter illustratie benoemen wij een aantal mogelijke uitgangspunten:

- **Uitgangspunt Beleid:** ontwikkelen en uitvoeren van beleid sociaal domein leidend tot tijdige en passende hulp en ondersteuning voor de inwoners van Rijswijk:
 1. De gemeente wil tijdige en passende hulp en ondersteuning leveren zoals geformuleerd in de wet en het gemeentelijk beleid.
 2. De inzet van de gemeente leidt tot doelen als zelfredzaamheid, gezond zijn en meedoen aan de samenleving.
 3. Er mag niemand tussen wal en schip vallen.
- **Uitgangspunt Organisatie:** De gemeentelijke organisatie moet in staat zijn om bovenstaande punten goed uit te voeren:
 1. De gemeente Rijswijk werkt effectief en is efficiënt georganiseerd.
 2. De medewerkers hebben competenties en een voldoende volume aan uren om de taken te kunnen uitvoeren.
 3. De informatievoorziening (ICT) ondersteunt de processen en medewerkers adequaat.
- **Uitgangspunt Financieel:** de baten en lasten van de gemeente moeten in balans zijn op de korte en lange termijn. Oftewel, tekorten moeten opgelost worden. Daarbij wordt de volgende hiërarchie gehanteerd:
 1. We lossen het probleem op binnen het product zelf: Jeugd en Wmo.
 2. Als dat niet lukt binnen het programma sociaal domein.
 3. En als dat niet lukt binnen de gemeente als totaal.

Een ander uitgangspunt is dat de incidentele en structurele kosten die samengaan met de maatregelen moeten passen in de gemeentelijke begroting. Iedere maatregel is, commercieel uitgedrukt, een businesscase met meerjarige baten en lasten. Waarbij vaak de lasten voor de baten uitgaan. De maatregelen moeten inzicht geven in dit verloop van te verwachten baten en lasten. Inclusief, waar nodig, een risico-analyse.

Pagina 3 van het actieplan vermeldt de opdracht voor het actieplan:

“De opdracht is het opstellen van een actieplan kostenbeheersing Jeugd en Wmo met als resultaat een combinatie van mogelijke maatregelen binnen Programma 7 van de begroting om het bedrag van €4 mln., opgenomen in de risicoparagraaf, maximaal naar beneden bij te stellen”.

De opdracht is daarmee vooral financieel van aard. En dat is ook het startpunt van uitwerking van maatregelen in het gehele actieplan. Om te komen tot goede oplossingen is het noodzakelijk om de opdracht en het probleem breder te beschrijven en te analyseren. Dit lijkt misschien een wat theoretische exercitie, maar wij illustreren het belang ervan aan de hand van twee voorbeelden uit de praktijk:

Het belang om maatregelen tevens te beoordelen vanuit beleidsmatige uitgangspunten.

Iedere bezuiniging of besparing heeft een keerzijde. In de jeugdhulp en Wmo ligt die op het risico dat geen passende zorg en ondersteuning meer geleverd wordt. Dit risico moet in de uitwerking van maatregelen benoemd en uitgewerkt worden. Het maakt de balans in effecten van de maatregelen duidelijk. En zo kan de eventuele keerzijde van de maatregel (naast financiële baten) ook beheerst worden. Omgekeerd kan deze inhoudelijke koppeling aan maatregelen ook een legitimatie geven voor het doorvoeren van bezuinigingen.

Twee voorbeelden:

De regio Noord Kennemerland (centrumgemeente Alkmaar) heeft bezuinigd op huishoudelijke hulp omdat zij konden aantonen dat ook met minder inzet van uren het doel van een schoon huis bereikt werd. Dit heeft een besparing van 5% opgeleverd.

Een tweede voorbeeld is dat in Haaglanden het richtinggevend kader ingevoerd is met een maximum (zonder dialoog) aantal uren dyslexie van 48 uur. Omdat kinderen ook een keer “bevrijd” moeten worden van hun zorgaanbieders en op een bepaald punt “weer moeten gaan spelen en chillen met hun vriendjes en vriendinnetjes”. Zonder nader overleg tussen aanbieder en toegang is 48 uur inzet van dyslexie het maximum. We hebben het hier over relatief lichte vormen van zorg en ondersteuning, maar deze redenering (en dan veel breder, over preventie, het belang van thuis wonen, onderwijs krijgen en veiligheid) gaat net zo goed op voor zwaardere, intensieve en langdurige zorg. Ook hier mag je periodiek vragen om nut en noodzaak van bestaande inzet en afschalen of opschalen van zorg bespreken. Vanzelfsprekend speelt hier de borging van privacy, maar binnen de wetgeving gaat Haaglanden ook op deze zwaardere zorg de dialoog tussen gemeenten en aanbieders invoeren. De regio Haaglanden, waarin Rijswijk een actieve rol vervult, heeft om deze reden ook afgesproken dat eerste toewijzingen nog maar voor maximaal 12 maanden plaatsvinden. Daarna moet een dialoogmoment plaatsvinden met de gemeentelijke toegang. Wat een bruggetje is naar het volgende voorbeeld.

Het belang om maatregelen tevens te beoordelen vanuit organisatorische uitgangspunten.

Medewerkers die de operationele schakel vormen tussen gemeenten en aanbieders zijn medewerkers toegang, contractmanagers en praktijkondersteuners bij huisartsen, al dan niet in dienst bij gemeenten. De lijn die Haaglanden inzet gaat sterk over de zogenaamde Q van het kostenplaatje. De kosten worden uitgedrukt als P (prijs van de ingezette zorg per eenheid) maal Q (de omvang van de ingezette zorg in eenheden). De P is recentelijk vastgelegd via de inkoop 2021 en verder. De sturing op kosten vindt daarom vooral plaats op de Q. Maatregelen als het richtinggevend kader en de bestedingsruimte gaan dan ook vooral over die Q. Het richtinggevend kader zegt iets over de maximale Q per client. De bestedingsruimte zegt iets over de maximale Q per aanbieder per jaar. Uiteindelijk moeten genoemde medewerkers hier mee overweg kunnen. Want zij moeten het gaan doen.

De regio Hart van Brabant (centrumgemeente Tilburg) heeft deze slag al in 2017 gemaakt en daar gaven consulenten in de toegang langdurig, in ieder geval twee jaar lang, het signaal af dat zij zich net contractmanagers voelen. Ze hadden het gevoel dat ze moesten onderhandelen over de inzet op zorg. Daar waar zij gesolliciteerd hebben voor passende hulp vanuit een soort onbepaald perspectief, moeten zij nu ook rekening houden met begrenzing op Q en kosten. Dat vraagt om de ontwikkeling van bepaalde competenties. Het actieplan Rijswijk start ook met een t-medewerker (de t van toets). Er is in de maatregelen dus wel aandacht voor het ontwikkelen van deze competentie. Echter, als er écht bezuinigd moet worden, dan gaat het alle genoemde functies aan. Een probleemanalyse moet dergelijke organisatorische uitwerking van uitgangspunten bevatten.

Gezien bovenstaande stellen wij voor om de opdracht voor het actieplan zo breed mogelijk op te pakken en te beschrijven vanuit brede uitgangspunten van de gemeente Rijswijk:

1. Een combinatie van **mogelijke** maatregelen. Daarbij wordt “mogelijk” ook gezien in de context van wenselijkheid en haalbaarheid van maatregelen in termen van beleidsmatige en organisatorische uitgangspunten.
2. **Maximaal** 4 miljoen. Lees in deze vraag ook een vraag naar het bedrag dat wél haalbaar is, indien de 4 miljoen te hoog gegrepen blijkt te zijn. Natuurlijk is het geen exacte wetenschap. Het opnemen van bedragen levert echter wel focus en ambitie op. Anderzijds wordt het de gemeente duidelijk wat eventueel nog buiten het sociaal domein opgelost moet worden.

5.2 UITWERKING VAN UITGANGSPUNTEN IN BELEID NAAR UITVOERING

Het thema om de uitvoering betere handvatten te geven voor hulp én kostenbeheersing speelt vooral in de jeugdhulp en minder in de Wmo. Zoals eerder beschreven, zowel de wet als de praktijk geven in de Wmo al veel meer van dergelijke handvatten.

De jeugdwet die in 2015 de decentralisatie van de jeugdhulp definitief maakte was een zogenaamde kaderwet. Zo’n wet geeft de gemeenten de vrijheid om door middel van verordeningen op basis van hun eigen beleid invulling te geven aan de uitvoer van de jeugdhulp. Het is dus een wet die een grote verantwoordelijkheid bij gemeenten legt, maar tegelijkertijd weinig handvatten biedt om deze verantwoordelijkheid goed op te nemen. De taak van de gemeenten op het gebied van het maken van beleid is dus groot.

Wanneer we kijken naar gemeenten waar de implementatie van de jeugdzorg succesvol is verlopen (bijvoorbeeld Deventer⁵, Utrecht⁶, West-Brabant West, Alkmaar) zijn er een aantal overeenkomsten te bespeuren. In de eerste plaats zijn het gemeenten die vroegtijdig een sterk beleid hebben geschreven. Zoals eerder beschreven is duidelijk beleid de basis van succesvolle maatregelen. Gemeenten die een concrete koers hebben gekozen en vastgehouden plukken daar nu de vruchten van.

Het beleid van de gemeente Rijswijk moet vertaald worden naar de uitvoering. De regiovisie jeugdhulp van Haaglanden benoemt doelen als:

- Meer uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en ouders, met inzet van hun sociale netwerk.
- De-medicaliseren, normaliseren en betere preventie.
- Integrale hulp aan gezinnen bieden volgens het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur;
- Meer ruimte voor de professional om de juiste hulp te bieden.
- Eerder passende hulp bieden (zo licht als mogelijk, zo zwaar als nodig).
- Versterken van de samenhang tussen jeugdhulp en (Passend) Onderwijs.

Wat betekent dit, gezamenlijk met de ambitie op kostenbeheersing, voor medewerkers in de uitvoering?

Een recent voorbeeld uit de participatiewet:

Een mevrouw in gemeente Wijdemeren voldeed niet aan haar inlichtingenplicht bij haar bijstandsuitkering. Zij moest 7.000 euro terugbetalen omdat haar moeder boodschappen voor haar deed. In de wet en regelgeving is nauwkeurig beschreven wanneer je wel en geen recht hebt op een bijstandsuitkering. Hoewel de gemeente in

⁵ <https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/jeugdbeleid-in-deventer-werkt>

⁶ <https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/de-utrechtse-aanpak-in-het-sociaal-domein-model-en-werking-in-de-praktijk>

eerste instantie de publieke opinie tegen zich kreeg, werkte de sociale beschrijving van de maatregel uiteindelijk in het voordeel van de gemeente. De bijstandsuitkering is er voor mensen die het écht nodig hebben en daarvoor zijn criteria opgesteld. De gemeente kan een euro maar 1 keer uitgeven en de criteria zijn bedoeld om én de mensen te helpen die het nodig hebben én de regeling betaalbaar te houden.

De praktijk van de jeugdhulp leent zich veel minder voor dergelijke criteria. Iedere situatie in de jeugdhulp is specifiek en vraagt om professionele inschatting en passende hulp. De casus betreft geen vermogen, inkomen of uitkering, maar de gezondheid van kinderen en hun gezinnen. En toch verwachten we dat onderaan de streep er minder uitgegeven wordt aan jeugdhulp. Medewerkers die hieraan uitvoering geven moeten hierin geholpen worden door beleid naar de uitvoering te vertalen.

5.3 NADERE UITWERKING ORGANISATIE UITGANGSPUNTEN

Een organisatie is een samenhang van onder meer mensen, processen en ICT. Deze aspecten van de organisatie moeten de te bereiken doelen ondersteunen. In termen van probleemdefinitie komt naar ons oordeel het probleem niet direct voort uit een hiaat met de organisatorische uitgangspunten. Wat zeker anders is dan het eerder geformuleerde hiaat met het beleidsmatig uitgangspunt. Vanzelfsprekend komen de organisatorische aspecten wel terug in de uitwerking van de maatregelen. Deze zien wij ook in de maatregelen terugkomen. Daar waar het ons inziens scherper kan zullen wij dat in het volgende hoofdstuk vermelden. Voorbeelden van algemene aspecten met betrekking tot de organisatorische uitgangspunten zijn:

- Medewerkers.
 - Bijvoorbeeld zijn alle benodigde vaardigheden in de organisatie beschikbaar⁷?
 - Is er voldoende capaciteit en geld voor de projectmatige aansturing van de maatregelen beschikbaar?
- Processen
 - Is het regionaal contractmanagement en lokaal contractmanagement in de jeugdhulp goed afgestemd?
 - Geeft de Planning&Control cyclus voldoende grip op de risico's van de jeugdwet en Wmo⁸?
- Informatievoorziening.
 - Geven de beschikbare rapportages voldoende snel inzicht in de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen?

⁷ Zie bijlage 3, maatregel 13

⁸ Zie bijlage 3, maatregel 10

5.4 DE ANALYSE VAN HET PROBLEEM ONTBREEKT

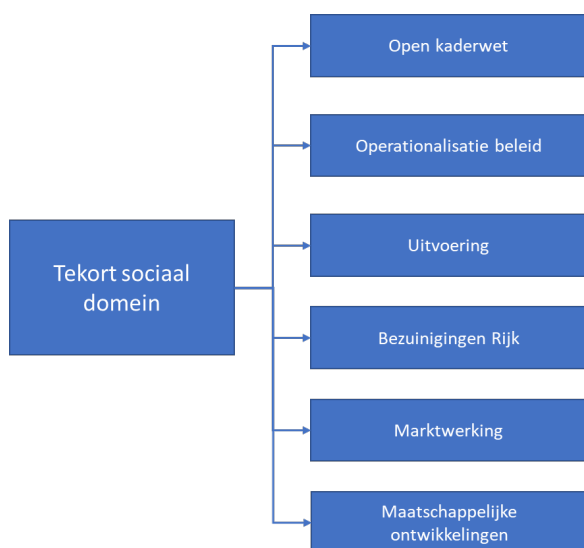
Als het probleem eenmaal is gedefinieerd vindt analyse daarvan plaats. Wij vatten het probleem als volgt samen:

Hoe kan de gemeente Rijswijk de uitgaven in het sociaal domein in balans brengen met de inkomsten binnen de kaders van het vastgestelde beleid in het sociaal domein?

In deze probleemstelling gaan we er vanuit dat het beleid ongewijzigd blijft en dat dus alle maatregelen binnen de kaders van het beleid uitgevoerd kunnen worden. Het is de vraag of deze randvoorwaarde voldoende ruimte biedt om de financiële problemen op te lossen.

De financiële problemen zijn, zoals kort in hoofdstuk 5 van het actieplan beschreven, het gevolg van een aantal oorzaken:

- Een kaderwet die geen handvatten geeft om de kosten te beheersen.
- Een vertaling van beleid naar uitvoering die ontbreekt.
- En daarvan afgeleid een organisatie nog niet aansluit op het krijgen van grip.
- Een uitkering van het Rijk die uitgaat van een bezuiniging.
- Een zorgmarkt die kansen ziet en hier gebruik van maakt.
- Maatschappelijke ontwikkelingen waardoor de vraag naar zorg toeneemt.

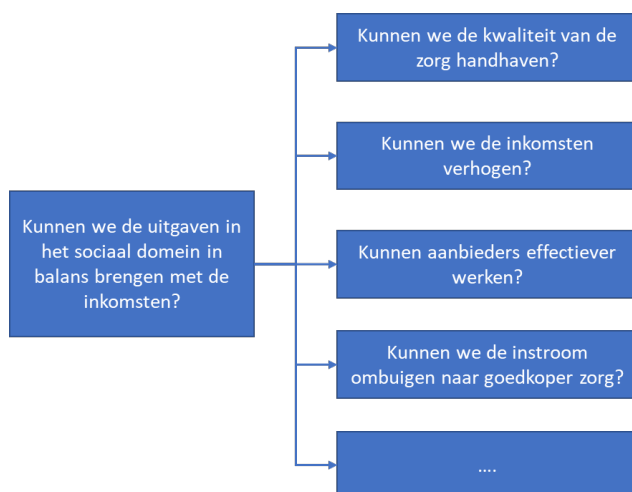


Figuur 2 Probleem structuur

Hierop moet een verdere analyse van het probleem plaatsvinden. Dit wordt in het actieplan beperkt gedaan. Het actieplan behandelt niet de praktijk en de ongrijpbaarheid van jeugdhulp, de aspecten waar wel grip te ontwikkelen is, de aanknopingspunten die de wet- en regelgeving nog wél geven, het beleid en de beleidsuitvoering. Het actieplan gaat direct in op een aantal maatregelen die niet gekoppeld zijn aan een analyse. Daarmee ontbreekt een volledige analyse van het achterliggende probleem en lijken de maatregelen los te staan van de problematiek.

Het verdient aanbeveling om alsnog op genoemde aspecten van het probleem in te gaan. Het is zeer goed mogelijk dat hier aanvullende maatregelen uit volgen die effectief helpen bij de verdere kostenbeheersing. Dit

kan door, op basis van de uitgangspunten, vragen te formuleren die samenhangen met het probleem in een zogenaamde issue tree. Bijvoorbeeld:



Figuur 3 Voorbeeld issue tree

Een effectieve methode om een probleem te analyseren is om te werken met hypothesen. Op basis van data, ervaring en input uit andere gemeenten en sectoren kunnen hypothesen worden opgesteld die een mogelijk antwoord geven op de vraag naar een oorzaak. Door deze hypothesen te onderzoeken en te toetsen ontstaat inzicht in de oorzaken. In Bijlage 4 is deze aanpak en een aantal andere analyse methoden kort toegelicht.

Het actieplan geeft wel een uitgebreid beeld van de omvang, de inhoud en de ontwikkelingen van de jeugdhulp en de Wmo. Het beschrijft statistieken rondom kosten, duur, aantallen cliënten, in- en uitstroom, demografische samenstelling van de gemeente Rijswijk, omvang bij aanbieders en omvang in producten. De data die gepresenteerd wordt roept een aantal vragen op die het waard zijn om verder te onderzoeken en zo tot de onderliggende oorzaken te komen. Ook is het mogelijk om aan de hand van hypothesen te oorzaken te onderzoeken. Vaak is het zo dat er zo veel kennis in de organisatie aanwezig is dat meerdere oorzaken wel bekend zijn, maar niet onderzocht en gevalideerd. De maatregelen in onderzoek bevatten impliciet hypothesen. We kunnen bijvoorbeeld de volgende hypothesen benoemen:

- Een significant deel van de kostenstijging is het gevolg van de demografische ontwikkeling van de gemeente Rijswijk.
- De kosten van individuele voorzieningen stijgen meer dan gemiddeld omdat de wijk-/buurtteams in Rijswijk relatief minder jeugdhulp trajecten uitvoeren⁹.
- De kwaliteit van het onderwijs leidt tot extra instroom in de jeugdhulp.
- Een tekort aan plaatsten in het speciaal onderwijs leiden tot te lage uitstroom in de jeugdhulp.

Een aantal van deze hypothesen kunnen met de regio worden onderzocht of er zijn landelijk gegevens over beschikbaar. Om de beschikbare onderzoekscapaciteit goed in te zetten moet Rijswijk de nadruk leggen op vraagstukken waarin Rijswijk zich onderscheidt van andere gemeenten.

⁹ Pagina 4, Actieplan

5.5 HOE GROOT IS HET FINANCIËLE PROBLEEM?

5.5.1 HET ACTIEPLAN TOONT EEN STRUCTUREEL TEKORT VAN 0,9 MLN

Het actieplan heeft een opdracht gekregen ter maximale bezuiniging van € 4 mln. Deze opdracht is opgebouwd uit € 3,2 mln. tekort in de begroting en € 0,8 mln. aanvullend verwachte nadelen. In het actieplan is de volgende tabel opgenomen met een meerjarenbegroting. Uit deze tabel blijkt eerder een structureel tekort van € 0.9 mln. Van van € 4 mln. Zie daartoe de beweging naar € -906.780 in 2024 in onderstaande tabel die terug te vinden is op pagina 44 van het actieplan:

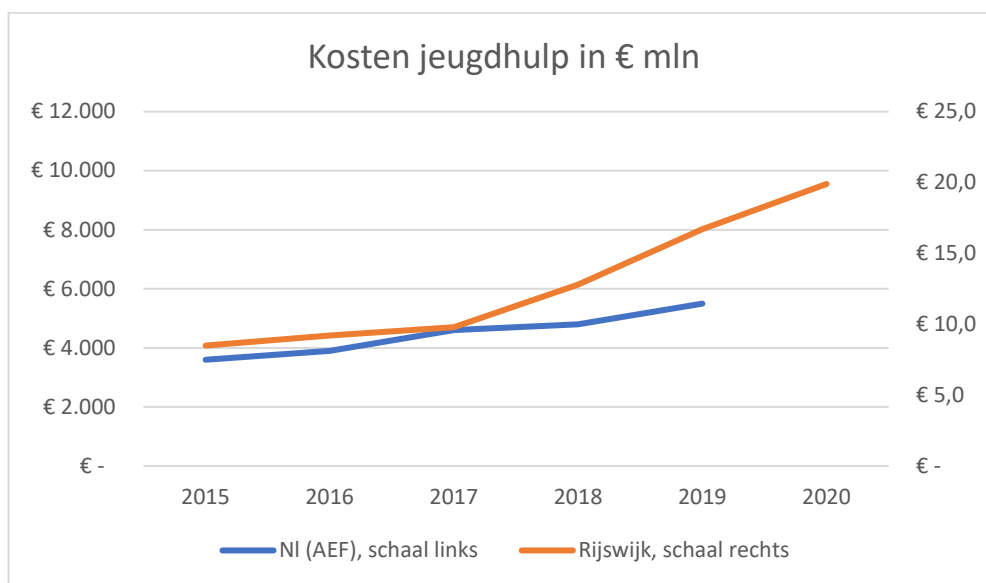
	2021	2022	2023	2024
Uitgaven				
WMO	€ 12.655.600	€ 12.764.060	€ 12.775.060	€ 12.775.060
Jeugd	€ 18.366.380	€ 17.363.132	€ 17.363.132	€ 17.363.132
	€ 31.021.980	€ 30.127.192	€ 30.138.192	€ 30.138.192
Inkomsten				
Budget WMO	€ 14.365.786	€ 14.679.213	€ 14.847.697	€ 15.053.211
Budget Jeugd	€ 13.450.941	€ 13.671.916	€ 12.995.483	€ 13.278.201
	€ 27.816.727	€ 28.351.130	€ 27.843.179	€ 28.331.412
Tekort in de risicoparaagraaf	€ -3.205.253	€ -1.776.062	€ -2.295.013	€ -1.806.780
Directe dekking:				
besparing personeelskosten	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
besparing uitbesteed werk	€ 700.000	€ 700.000	€ 700.000	€ 700.000
Tekort minus directe dekking	€ -2.305.253	€ -876.062	€ -1.395.013	€ -906.780
Dekking maatregelen in onderzoek				
PM	PM	PM	PM	PM

5.5.2 HET VERWACHT TEKORT OP JEUGD EN WMO LIJKT € 5 MLN

De ons bekende toekomstige mutaties en risico's met betrekking tot tekorten zijn de volgende:

- De laatst weergegeven werkelijke stand van het tekort in het actieplan betreft 2019 en is € 3,0 mln (zie pag. 19 van het actieplan). De cijfers 2020 zijn niet opgenomen in het actieplan, echter de kosten van individuele voorzieningen jeugd zijn in 2020 met € 3,2 mln. gestegen (van € 12,0 mln. in 2019, zie actieplan, naar € 15,2 mln. conform laatste opgave van het Servicebureau, waarbij voor LTA een bedrag van € 0 mln. aangehouden is gezien dit bedrag ons niet bekend is). In 2021 wordt een directe structurele dekking gerealiseerd van in totaal € 0,9 mln. via bezuinigingen in uitbesteed werk en personeelskosten. Omdat er ook een stijging in de Rijksbijdrage te voorzien valt ronden wij het verwachte structureel tekort af op € 3,0 + € 3,2 - € 0,9 = € 5,3 mln. Is afgerond € 5 mln.
- Vanaf 2019 is er afbouw van de incidentele zogenaamde Hugo-gelden van € 400 mln. in 2019 naar € 300 mln. in 2020 en 2021. Er zijn geen afspraken over nieuwe gelden vanaf 2022. Voor Rijswijk is dit in 2020 en 2021 afgerond € 1 mln. Deze daling hebben wij niet verwerkt op onze schatting van € 5 mln. Conform het actieplan.

- De Wmo kent als belangrijke mutatie de invoering van het abonnementstarief per 1 januari 2019 van 17,50 euro per maand (19 euro per 1-1-2020). Het tarief geldt voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie. Wanneer een duurzame hulpverleningsrelatie van toepassing is, dienen gemeenten vast te leggen in de verordening. Onderzoeksbureau Significant voert jaarlijks de monitoring uit op het abonnementstarief en de uitwerking op de Wmo. Hun tweede rapportage over 2019 is in 2020 verschenen en vermeldt dat landelijk een fors hoger beroep is gedaan op de Wmo. Landelijk zou het gaan om per saldo (na aftrek inkomsten eigen bijdrage) 124 mln. euro, wat voor Rijswijk een risico van ongeveer € 0,5 mln. is. Significant ziet dat vooral mensen met een midden en hoog inkomen extra beroep hebben gedaan op de huishoudelijke hulp. Minister de Jonge heeft op 23 oktober 2020 aan de kamer geschreven dat hij niet van plan is gemeenten volledig te compenseren in dit tekort. Het abonnementstarief levert dus mogelijk extra risico's op na 2019.
- Het is ongewis wat Corona doet met de jeugdhulp en de Wmo. Er zijn onmiskenbaar signalen, zowel van zorgaanbieders als uit de pers, dat een verzwaring van de zorg en ondersteuning zichtbaar is, vooral in de jeugdhulp. Organisaties en instellingen die middelzware hulp verlenen zien meer depressiviteit en somberheid bij jeugdigen. En organisaties en instellingen die zware hulp verlenen zien meer situaties van jeugdigen die zichzelf snijden en suïcidale gedachten hebben. Deze "karakteristieken" zijn ons aangegeven in een overleg dat wij periodiek houden met mensen die directe relaties "in het veld" hebben. Tegelijkertijd zijn er ook krantenberichten dat het aantal mensen (niet persé jongeren) met psychische nood niet is gestegen ten opzichte van de periode vóór Corona. Het roept de vraag op of op dit moment de jeugdhulp aan het verzwaren is en gemeenten op korte termijn een nieuwe rekening jeugdhulp krijgen.
- Per saldo: Rijswijk kent sinds 2017 een sterk stijgende trend van kosten in jeugdhulp. Zie figuur 4 hieronder. Het zal al veel inspanning kosten om de stijging van kosten te stabiliseren, laat staan de kosten jeugdhulp te laten dalen.



Figuur 4 Ontwikkeling kosten jeugdhulp

Wij concluderen dat op basis van cijfers uit het actieplan het structureel toekomstig tekort voor Rijswijk, op een termijn van 2021 tot 2024, bij zelfs continuïteit van de Hugo gelden, € 5 miljoen is.

5.5.3 TRANSPARANTE WEERGAVE TEKORT HELPT BIJ STUREN NAAR DE OPLOSSING

De gemeente Rijswijk werkt aan het actieplan om structureel een balans te krijgen in baten en lasten. Het actieplan beschrijft hierin ook de toezichthoudende rol van de provincie. Het is in het kader van interne en externe verslaggeving en sturing om het financieel probleem helder te beschrijven. Zo kan ook de voortgang vanuit het actieplan gemonitord worden. Uiteindelijk wordt daarmee meer inzichtelijk hoe groot het probleem is en welke rol de Provincie toegedicht krijgt als het gaat om hun toezichthoudende functie.

6 REVIEW VAN DE MAATREGELEN

De maatregelen in het actieplan vergelijken wij vooral met de onderzochte maatregelen in de AEF rapportage en de maatregelen voor kostenbeheersing die in Haaglanden geïntroduceerd zijn. De meeste maatregelen in het actieplan worden nog nader onderzocht, onder andere op financiële impact. Het is terecht dat de maatregelen onderzocht worden voordat ze worden uitgevoerd. Het onderzoeken van alle maatregel kost alleen wel veel tijd en capaciteit. Het is aan te bevelen hier eerst focus in aan te brengen zoals beschreven in 5.4. In zijn algemeenheid is dat ook de conclusie van AEF. Het rapport is vrij pessimistisch, vanuit historische analyse op ingezette maatregelen, over het potentieel aan besparingen. AEF becijfert de kosten 2019 op € 5,5 miljard, het budget op € 3,8 miljard en het tekort op € 1,7 miljard. AEF vermeldt vervolgens slechts een viertal maatregelen met bewezen positieve financiële impact. De inschatting van het besparingspotentieel van deze maatregelen is 0,19 tot 0,24 miljard. Het maximum van deze inschatting is 14% van het tekort en 4% van de totale kosten. Voor Rijswijk zou dat een besparingspotentieel 2019 opleveren van 4% maal € 16,7 miljoen = 0,7 mln.

Regionaal zijn ook maatregelen ontwikkeld. Rijswijk levert een belangrijke bijdrage aan het ontwikkelen van de maatregelen en heeft alle maatregelen ook opgenomen in het actieplan. Regionaal is geen financiële impact ingeschat bij deze maatregelen, maar vanuit financiële beheersing en samenwerking is het logisch om deze acties op te pakken. Twee maatregelen, namelijk de inzet van POH-ers en versnellen van de doorstroom naar de Wlz, komen terug in zowel de AEF rapportage als de Haaglanden-aanpak.

Wij denken dat de AEF rapportage té pessimistisch is over het toekomstig besparingspotentieel. Wij hebben daarop twee beschouwingen:

- AEF heeft resultaten van maatregelen in het verleden onderzocht, waarbij in de toekomst maatregelen mogelijk meer effectief uitgevoerd kunnen worden.
- AEF geeft naar ons idee ook een advies aan de Rijksoverheid. Waar de maatregelen binnen de beïnvloedingssfeer van gemeenten blijven in historisch perspectief, beschrijft AEF ook een aantal mogelijke maatregelen voor de Rijksoverheid in toekomstig perspectief. AEF bouwt het tekort 2019 naar oorzaak op vanuit een mogelijke tijdelijke boeggolf, een bij te sturen deel vanuit gemeenten, een bij te sturen deel vanuit wetswijzigingen binnen de jeugdwet en een overblijvend structureel tekort. Overigens vermeldt AEF geen bedragen bij deze opsplitsing. Een voorbeeld van een besparing door wijziging van de jeugdwet is het introduceren van een eigen bijdrage. AEF presenteert aan de Rijksoverheid dus meer oplossingen dan alleen maatregelen die gemeenten kunnen nemen. De Rijksoverheid kan ook twee maatregelen nemen:
 1. Aanpassing van de jeugdwet.
 2. Extra bijdragen aan gemeenten voor wat betreft het structureel tekort.

Je zou daarmee kunnen zeggen dat AEF een taakstelling aan gemeenten geeft: Gemeenten zijn verplicht om in ieder geval de 4% te vinden. En mogelijk is deze taakstelling vanuit die benadering “voorzichtig” gehouden.

6.1 BEPERKT EFFECT VERWACHT VAN LOPENDE MAATREGELN

Een aantal maatregelen is inmiddels ingezet om de kosten van de jeugdhulp te beheersen. Deze bestaan uit lokale en regionale maatregelen.

In bijlage 1 is een overzicht van de lopende maatregelen opgenomen.

De meest in het oog springende maatregel die ook al een fors financieel effect heeft gehad is de besparing op de personeelskosten en uitbesteed werk. Deze besparingen zijn gerealiseerd door de bezetting van het jeugdteam opnieuw en scherper aan te besteden en door inhuur te vervangen door interne medewerkers. Met deze maatregelen is een structurele besparing van 0.9 mln. gerealiseerd. Deze besparing is meegenomen in de berekening via een verlaging van het structureel tekort.

Een deel van de lokale maatregelen is gericht op preventie en het verbeteren van de afstemming tussen de vraag en het zorgaanbod. Deze kwaliteitsverbeteringen kunnen tot lagere kosten leiden als de gemeente er in slaagt om de effectiviteit van de geleverde zorg, de mate waarin de geleverde zorg het beoogde doel realiseert, te verhogen ten opzichte van de situatie daarvoor. De verwachting is niet dat dit in financiële zin veel zal opleveren.

Een aantal maatregelen hangt sterk samen en heeft potentieel goede impact. De T-medewerker, het intensiveren van contractmanagement, de Q-controle, Bestedingsruimte en het richtinggevend kader zijn maatregelen die elkaar versterken. In het AEF rapport wordt geconcludeerd dat deze maatregelen niet veel opleveren. Er kan echter wel een sterk signaal vanuit gaan naar de aanbieders. Zeker bij een grote en snelle stijging van de uitgaven, zoals bij Rijswijk, kan deze versterkte aandacht voor de uitgaven een dempend effect hebben op de kosten. Aanbieders merken dat er kritisch gekeken wordt naar de inzet die ze plegen en de uitgaven die gedeclareerd worden. Het verdient de aanbeveling om veel energie te zetten op de uitvoering van deze maatregelen. Zo kan Rijswijk ook gebruik maken van de regionale kracht. Een kanttekening hierbij is wel dat de maatregelen nog niet allemaal in de regio voldoende zijn geoperationaliseerd. Dit is wel noodzakelijk om er een succes van te maken.

Uit de beschrijving wordt niet duidelijk wat het verwachte effect van de maatregelen is, of een ambitie uitgesproken. Bij de bestedingsruimte wordt het bedrag genoemd waarop het is vastgesteld, maar geen ambitie uitgesproken voor het niveau van de uitgaven voor 2021. Dat maakt het in de uitvoering lastig om de energie te richten en om te monitoren of de uitvoering naar wens verloopt.

6.2 MAATREGELN IN ONDERZOEK

In hoofdstuk 10 van het actieplan zijn 15 maatregelen opgenomen die onderzocht worden. Dit zijn maatregelen die mogelijk in de toekomst genomen gaan worden. In de introductie wordt vermeld dat deze lijst van maatregelen een begin is en dat er, als dat opportuun is, maatregelen aan toegevoegd zullen worden.

De volgende observaties maken we over de maatregelen:

- De lijst is met 15 maatregelen vrij lang. Om deze maatregelen uit te werken is veel capaciteit benodigd. Het verdient de aanbeveling om te kiezen voor een aantal maatregelen waarvan de kans op succes groot wordt geacht en die de meeste impact hebben. Dit houdt capaciteit beschikbaar om deze maatregelen goed uit te werken en vergroot de kans op succes.
- De maatregelen zijn nog niet uitgewerkt. Het is een eerste schets. Per maatregel is aangegeven welke stappen gezet gaan worden om het verder uit te werken. Er wordt nog niets gezegd over het al dan niet invoeren van de maatregelen.

- Uit de beschrijving lijkt het alsof alle maatregelen nog moeten starten. Dit geeft geen volledig beeld. Van een aantal maatregelen is de uitvoering al gestart (bijvoorbeeld de T-medewerker), andere maatregelen moeten eerst onderzocht worden. Het uitwerken van de maatregelen loopt door tot in q4 2021. Dit betekent dat de uitvoering van de maatregelen daarna pas gestart kan worden. De eerste resultaten van de maatregelen die nog onderzocht moeten worden zijn daarom niet voor 2022/2023 te verwachten.
- Er is geen relatie gelegd tussen de maatregelen en de specifieke situatie van Rijswijk. De bovengemiddelde groei van de kosten voor jeugdhulp in Rijswijk roept de vraag op waar dit door komt. Zijn er specifieke oorzaken waarom in Rijswijk de groei zo groot is? Doordat deze analyse niet gemaakt is en de relatie met de maatregelen niet gelegd wordt, is het onmogelijk om aan te geven welke maatregelen het meeste effect in Rijswijk zullen hebben.
- Er wordt geen prioritering aangebracht in de maatregelen. Het uitwerken van 15 maatregelen zal veel capaciteit van het ambtelijk apparaat vergen. Het is aan te raden om een beperkt aantal kansrijke maatregelen te selecteren en met voorrang uit te werken om op die manier meer snelheid te maken en focus aan te brengen.
- Er zijn geen maatregelen die specifiek op de Wmo gericht zijn. Financieel lijkt hier ook geen groot probleem te zijn, maar met de vergrijzing en de aanzuigende werking van het abonnementstarief is het wel de verwachting dat deze kosten verder zullen stijgen.
- De maatregel met de potentieel grootste impact, keuzes maken in subsidies, is een lastige maatregel. Dit vraagt om impopulaire maatregelen die zullen leiden tot discussies in het college en met de Raad. Daarnaast heeft deze maatregel geen remmend effect op de kosten van de jeugdhulp.
- In de uitvoering zullen maatregelen effect op elkaar hebben. De besparingen van verschillende maatregelen kunnen niet zomaar bij elkaar opgesteld worden. Bij de analyse moet hier goed rekening mee gehouden worden.

In bijlage 2 is per maatregel een korte analyse opgenomen.

6.2.1 GEEN GROOT VERSCHIL MET MAATREGELEN VAN ANDERE GEMEENTEN

De maatregelen die uitgevoerd worden en nog op de planning staan zijn vrijwel allemaal maatregelen die veel gemeenten nemen. Vanuit een vergelijking met andere gemeenten ontbreken dan ook geen essentiële maatregelen die direct met jeugd of Wmo te maken hebben.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van andere maatregelen die overwogen kunnen worden. Dit is echter te veel om nu op te pakken. Het advies is om te focussen.

Wel ontbreken maatregelen die te maken hebben met de andere aspecten van de probleemanalyse: beleid en organisatie uitgangspunten¹⁰. De maatregelen uit de bijlage (bijlage 3, maatregelen 10, 11, 12 en 13) geven wij hierin ter overweging mee.

6.2.2 MOGELIJKE AANVULLENDE MAATREGELEN

Op basis van onderzoek van bekende maatregelen bij andere gemeenten en de eigen analyse van de Rijswijkse situatie hebben we een aantal mogelijke aanvullende maatregelen opgenomen. Dit betreffen maatregelen op alle vlakken: zorginhoudelijk, op het gebied van leiderschap en implementatie. Deze maatregelen zijn in bijlage 3 opgenomen.

¹⁰ Hiermee bedoelen we organisatie in brede zin zoals in 5.3 toegelicht

6.3 DE MAATREGELEN LEVEREN TUSSEN 1 EN 3 MILJOEN OP

Voor de lopende maatregelen zijn in het actieplan geen beoogde besparingen opgenomen. De verwachting in de regio is dat de combinatie van het richtinggevend kader en de bestedingsruimte de gemeentelijke toegang in staat stellen om beter op kosten te sturen. Daarnaast zijn de maatregelen met de aanbieders afgestemd en is de bestedingsruimte in het contract opgenomen.

Zoals in de beschrijving bij het budgetplafond¹¹ is toegelicht blijkt het financiële effect hiervan in de praktijk tegen te vallen. De financiële effecten zijn niet zozeer te verwachten in het reduceren van de kosten, maar wel in het beteugelen van de groei hiervan.

Maatregel AEF	Max financiële impact Rijswijk
Een POH-jeugd bij huisartsen	320.000
Versnellen doorstroom naar Wlz door betere informatievoorziening	310.000
Directe hulpverlening door lokaal team	40.000
Het verplaatsen van jeugdhulp in groepsverband naar reguliere kinderopvang of BSO met extra ondersteuning	280.000
Totaal	950.000

Bovenstaande maatregelen zouden in ieder geval terug moeten komen in het actieplan. Dit betekent ten aanzien van de maatregelen in het actieplan:

- De maatregel “POH” is terecht opgenomen en moet in uitvoering bij de gemeente Rijswijk liggen.
- De maatregel verwante wetgeving is terecht opgenomen. Mogelijk moet het inhoudelijk voorstel van deze maatregel nog tegen de informatie in de AEF rapportage aangehouden worden.
- Het is een keuze om de maatregel van uitvoeren van directe hulpverlening door het lokaal team aan het actieplan toe te voegen. Er gaan met deze maatregel meerkosten gepaard, maar per saldo levert het een besparing op. De maatregel kent daarmee een financieel risico en een beperkte besparing.
- Het verplaatsen van jeugdhulp in groepsverband naar reguliere kinderopvang of BSO met extra ondersteuning zou aan het actieplan toegevoegd moeten worden. Dit is een punt dat ook regionaal met de andere gemeenten opgepakt kan worden.

Voor een aantal aanvullende maatregelen die onderzocht worden is aan te geven welke besparingen dit potentieel op kan leveren. Deze potentiële besparingen zijn vastgesteld op generieke kentallen uit landelijke onderzoeken of ervaringen binnen de regio Haaglanden.

Of en wanneer deze besparingen daadwerkelijk worden gerealiseerd hangt af van de wijze waarop de maatregelen worden geïmplementeerd. In bijlage 2 is per maatregel een onderbouwing opgenomen van de potentiële besparingen.

¹¹ Zie bijlage 3, maatregel 1

Maatregel	Potentiële besparing		Bron
	Min	Max	
Lopende maatregelen			
Preventie maatregelen	onbekend	onbekend	
Intensiveren Contractmanagement	100.000	300.000	SodaConsult
Scherper verwijzen			
Richtinggevend kader			
Q-controlle			
Bestedingsruimte per aanbieder			
T-medewerker in jeugdteam			
Nieuw: vertalen beleid naar uitvoering			
Verdiepende analyses	onbekend	onbekend	
Integrale Triage	onbekend	onbekend	
Fraudecontrole	onbekend	onbekend	
Maatregelen in onderzoek			
Informele PGB	onbekend	onbekend	
Incidentele verstrekkingen	onbekend	onbekend	
Stapelen van voorzieningen	onbekend	onbekend	
Leeftijd vs. voorziening	onbekend	onbekend	
Geld als eigen kracht	onbekend	onbekend	
Verstrekkingen bij inactieve cliënten	onbekend	onbekend	
Screening op onbekende aanbieders	onbekend	onbekend	
Woonplaatsbeginsel	onbekend	onbekend	
Doorlooptijd van de voorziening	onbekend	onbekend	
Declaratiebestand controleren op onregelmatigheden	onbekend	onbekend	
Rust in de begroting	onbekend	onbekend	
Verwante wetgeving	210.000	310.000	AEF
POH	220.000	320.000	AEF
Subtotaal jeugd & Wmo in actieplan	530.000	930.000	
Directe hulpverlening door het lokaal team	-10.000	40.000	AEF
Verplaatsen van jeugdhulp naar reguliere KDV	170.000	280.000	AEF
Subtotaal Jeugd&Wmo (nog) niet in actieplan	160.000	320.000	
Subtotaal Jeugd&Wmo	690.000	1.250.000	
Keuzemogelijkheid subsidies	500.000	1.700.000	
Subtotaal overig	500.000	1.700.000	
Totaal	2.090.000	3.850.000	

De lopende maatregelen zullen in 2021 de eerste resultaten kunnen gaan opleveren. De maatregelen die onderzocht worden zullen pas later resultaat opleveren. Het onderzoek vindt plaats in 2021, in 2022 wordt gestart met de uitvoering. De toewijzingen in de jeugdhulp hebben in het algemeen een looptijd van een jaar. Dit betekent dat de eerste resultaten van deze maatregelen in 2023 verwacht kunnen worden.

6.4 RIJKSBIJDRAGE IS ONVOLDOENDE VOOR UITVOERING TAKEN JEUGD EN WMO

De middelen die het Rijk verstrekt voor jeugdhulp en Wmo zijn onvoldoende voor het uitvoeren van het volledige takenpakket. Het structureel tekort voor Rijswijk op jeugd en Wmo stijgt naar € 5 mln. Daarbij zijn al bezuinigingsmaatregelen getroffen op uitbesteding en inhuur van € 0,9 mln. De maatregelen leveren bij “hard werken met bovendien impopulaire maatregelen” naar schatting € 1 mln. tot € 3 mln. op. Dat betekent dat na inzet van het actieplan een structureel tekort overblijft van naar schatting € 2,5 mln. Deze constatering ligt in lijn met de AEF rapportage. Ook AEF concludeert dat gemeenten, na maximale inzet van maatregelen, een structureel tekort overhouden (op jeugdhulp).

7 HOE GAAT HET ACTIEPLAN UITGEVOERD WORDEN?

Een belangrijke factor die het succes van een plan bepaalt is de uitvoering en de aansturing daarvan. We beoordelen het actieplan in dit hoofdstuk op de volgende aspecten:

- Het management van de uitvoering. Op welke manier wordt de uitvoering aangestuurd.
- Het leiderschap. De impact van het actieplan is sterk inhoudelijk én financieel. Acties zullen gemerkt worden in de samenleving. Bovendien bevat de oplossing een belangrijk veranderkundig element dat om draagvlak vraagt. Een stevige en integrale aansturing vanuit jeugd, Wmo én financiën is daarom cruciaal.
- Implementatie. De oplossing bestaat uit veel verschillende maatregelen. Deze moeten in samenhang en met focus worden uitgevoerd om het gewenste resultaat te bereiken.

7.1 DE PROJECTORGANISATIE

In het actieplan is een planning en uitwerking gemaakt van de activiteiten en maatregelen. De werkzaamheden aan de maatregelen zijn gespreid in de tijd om te komen tot een uitvoerbaar plan. Het jaarplan is verder in detail uitgewerkt in een werkplan dat per kwartaal wordt bijgesteld. Dit werkplan is niet beoordeeld.

Deze plannen en de wijze waarop dit aangestuurd wordt, zoals toegelicht in de interviews, geeft vertrouwen in het management van de uitvoering van de maatregelen. Alle maatregelen zijn in de tijd gezet en er zijn medewerkers aan gekoppeld. Gezien de hoeveelheid maatregelen ontstaat wel het beeld dat de beschikbare capaciteit zwaar wordt belast om alle maatregelen uit te voeren. Dit gaat mogelijk ten koste van andere werkzaamheden.

7.2 BOUW FOCUS EN URGENTIE IN HET ACTIEPLAN

Uit het actieplan spreekt weinig urgentie, er blijkt niet uit dat de tijd dringt. Bijvoorbeeld het feit dat er geen concrete onderbouwing is voor de manier waarop de uitgaven in de jeugdhulp in 2021 gestabiliseerd worden roept de vraag op hoe groot de urgentie is. Uit de interviews met de diverse betrokkenen komt een ander beeld naar voren, er is een duidelijk gevoel van urgentie en diverse maatregelen worden nu al concreet gemaakt en uitgevoerd.

Nu is Rijswijk, zoals eerder genoemd, niet de enige gemeente die kampt met deze financiële problematiek. Toch is het van belang de urgentie, die in de gemeente leeft, terug te zien in het actieplan. Dat de urgentie gevoeld wordt in de organisatie en dat hierop geacteerd wordt is niet voldoende. Om het tekort op te lossen is behoefte aan een integrale aanpak en een houding met visie, lef en standvastigheid. Er moet een duidelijk signaal afgegeven worden, zowel intern als aan ketenpartners, dat ingrijpende maatregelen genomen worden en dat het terugdringen van kosten het doel is.

De lijst met maatregelen is lang en divers. Het gros van de maatregelen bevat een plan voor het doen van onderzoek. Het is alleen niet duidelijk welke maatregelen de grootste kans op succes bieden en het onderzoeken van alle maatregelen kost ook veel tijd. Er is daarom behoefte aan focus; selecteer een beperkt aantal maatregelen en zet hier vol op in. Zo kan de uitvoering sneller gaan en komt er ook meer energie vrij in de organisatie.

Om te bepalen welke maatregelen zich hiervoor het beste lenen kunnen twee methodes worden gevolgd:

- Gebruik maken van ervaringen van andere gemeenten.
- De keuze baseren op een eigen analyse van de situatie.

Aangezien er nog geen goede analyse is gemaakt van het probleem verdient het de aanbeveling te kiezen voor de eerste optie. Selecteer met voorrang een aantal maatregelen die bewezen effectief zijn. In deze review doen we hiervoor een aanbeveling.

Daarnaast blijft het van belang om zelf een goede gestructureerde probleemanalyse uit te voeren. Zonder een gedeeld beeld van de oorzaken van het probleem blijft het schieten met hagel. Essentieel bij de probleemanalyse is om te werken met hypothesen en deze te onderzoeken. Impliciet zitten in de maatregelen die onderzocht worden hypothesen. Het advies is om hier een stap terug te doen, vanuit een gestructureerde definitie van het probleem een aantal hypothesen te definiëren en deze te onderzoeken. Deze werkwijze geeft focus aan het onderzoek en leidt tot concrete maatregelen.

Bij dit onderzoek is het advies om zich te richten op twee soorten hypothesen:

- Hypothesen die gaan over de vraag waarom de uitgaven in Rijswijk meer dan gemiddeld gestegen zijn. Wat maakt Rijswijk anders dan andere gemeenten in de regio en landelijk?
- Hypothesen die gaan over onderwerpen die niet landelijk of regionaal al onderzocht zijn.

7.3 HET ACTIEPLAN VRAAGT OM STEVIG LEIDERSCHAP

Het stelsel van maatregelen heeft een ambitieus doel: de kosten in de jeugdhulp moeten beheerst en gereduceerd worden en de kwaliteit van jeugdhulp en ondersteuning moet gehandhaafd blijven. Dit vraagt meer dan een aantal 'technische' aanpassingen. Het vraagt om een cultuurverandering binnen de gemeente en bij ketenpartners¹², zoals verwijzers, aanbieders, scholen en kinderdagverblijven¹³. Uit een rondgang langs een aantal gemeenten en regio's die er in slagen om de kosten voor het sociaal domein te beheersen blijkt dat deze een belangrijk punt gemeen hebben: ze hebben al langere tijd een duidelijk en stevig beleid op het sociaal domein. Dit beleid is in de loop van de jaren verder geoperationaliseerd en bij de ketenpartners geïnternaliseerd. Het succes zit niet zozeer in een specifieke maatregel, maar meer in de bestendige lijn en het leiderschap waarmee deze lijn is uitgedragen en uitgevoerd.

Het bestuur moet de opdracht bevestigen en op cruciale momenten sturen. Het is misschien niet logisch om een vertegenwoordigend wethouder deel te laten nemen in een stuurgroep. Het bestuur formuleert een opdracht voor de ambtelijke organisatie, zet zich in voor deze opdracht richting ketenpartners en stuurt de ambtelijke organisatie op afstand aan. Het bestuur gaat bijvoorbeeld niet in op vragen van aanbieders om hogere tarieven, extra producten of andere werkwijzen. Inhoudelijke vragen van ketenpartners worden

¹² Het verdient de aanbeveling dat Rijswijk zich vooral richt op de lokale ketenpartners.

¹³ Zie bijlage 3, maatregel 11

doorverwezen naar de ambtelijke organisatie. Het goed uitwerken en vasthouden aan de rol van bestuur en ambtenaren is essentieel in het bereiken van verandering en resultaten in de gehele keten.

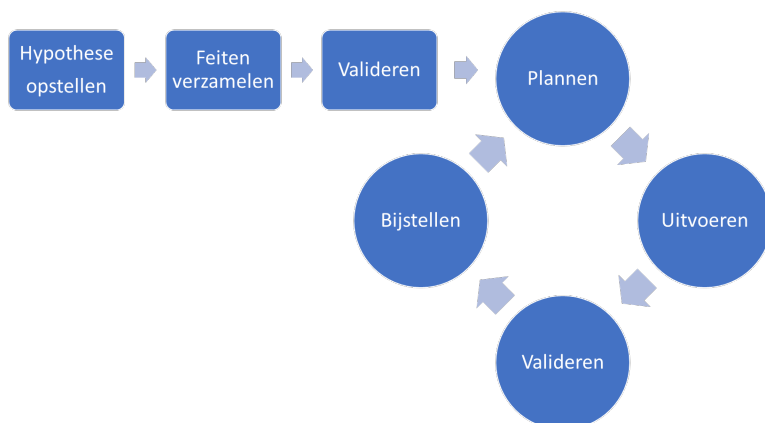
Een ander punt dat gemeenten die een geslaagde implementatie van de jeugdhulp en Wmo hebben doorlopen met elkaar gemeen hebben, is bestuurlijk draagvlak en borging voor de gemaakte plannen. In een gemeente waar de bestuurders en de raad het eens zijn over de koers van het beleid staat de koers als een huis. Ook met externe werking. In de regio Haaglanden is het meer dan eens voorgekomen dat een bestuurder van een strategische zorgverlener een wethouder op pijnpunten in de uitvoering belde en dat vervolgens maatregelen versoepeld werden. In succesvolle regio's gebeurt dit niet.

7.4 MAAK VAN DE IMPLEMENTATIE EEN LEERPROCES

In het actieplan is aangegeven dat het plan een groeidocument is. Dit betekent dat het plan niet af is en dat het regelmatig bijgewerkt zal worden met de actuele inzichten. Zoals in paragraaf 5.4 toegelicht is het oplossen van een dergelijk complex probleem een iteratief proces. Hypothesen worden ontwikkeld, getoetst en in de praktijk gebracht. Dan blijkt pas echt wat er werkt en wat niet. De aanpak zal dus voortdurend bijgesteld moeten worden.

Elementen hiervan, zoals het maken van een dashboard, worden in het jaarplan genoemd. Een proces voor het meten, evalueren en bijstellen van het plan ontbreekt. Een dergelijk proces gaat verder dan de P&C cyclus. Per maatregel moet tijdens de uitvoering gemonitord worden wat de resultaten zijn en moet onderzocht worden wat het beste werkt. Als bij de uitvoering blijkt dat de invoering moeizaam verloopt of de resultaten vallen tegen moet geanalyseerd worden wat er aan de hand is en wordt de aanpak bijgesteld.

Het is van belang om bij deze verbetercyclus nadrukkelijk ook de uitvoering te betrekken en om hun inzichten en ervaringen te gebruiken in de besluitvorming.



Figuur 5 Leer en verbeterproces

Dit iteratieve leerproces moet integraal onderdeel uitmaken van de implementatie. Voortdurend moet gemeten en geëvalueerd worden of de maatregelen het gewenste effect hebben en moet vastgesteld worden op welke wijze bijgestuurd moet worden.

Deze aanpak leidt tot een steeds effectievere maatregelen. Een aantal zaken is randvoorwaardelijk om dit tot een succes te maken:

- Gestructureerd maatregelen ontwikkelen, bijvoorbeeld op basis van hypothese gericht werken.
- Een 0-meting doen en voor iedere maatregel een ambitie uitspreken. Zo is vast te stellen of de maatregel boven of onder verwachting presteert.
- Datagestuurd werken.
- Op hoofdlijnen vasthouden aan het beleid, de verbeteringen zitten vooral op de uitvoering van het beleid.
- Openstaan voor aanpassingen in het beleid op basis van ervaringen uit de praktijk.

8 VERANTWOORDING

Deze review is tot stand gekomen op basis van een aantal document die de gemeente Rijswijk ter beschikking heeft gesteld:

- Actieplan Jeugd en Wmo, versie 16-12-2020.
- B&W voorstel Actieplan Jeugd en Wmo dd 15-12-2020.
- Raadsinformatiebrief actieplan jeugd en Wmo dd 29-12-2020.
- Projectplan – Actieplan Jeugd en Wmo.
- Presentatie van het actieplan werkgroep sociaal domein dd 15-2-2021.
- Projectplanner actieplan Jeugd en Wmo dd 25-1-2021.
- Jaarplan Jeugd 2021/4.
- Jaarplan 2021 versie 7 januari 2021.
- Aanbestedingsleidraad toegang sociaal domein versie 3 juni 2020.
- Nota's van Inlichtingen aanbesteding toegang sociaal domein.
- Opgave kosten Zin Jeugdhulp, SBJH 19-2-2021.

Daarnaast zijn interviews gehouden met:

- Ella Kraakman, Directeur Sociaal domein op 21-1-2021 en 4-2-2021.
- Bea Köller, Opgavemanager toegang Jeugd, en Linda Savaz, Teamleider jeugd, 22-1-2021.
- Siem Bosma en Gert-Jan Willems, Business controllers Sociaal Domein, op 13-1-2021.
- Bea Koller, Opgavemanager toegang Jeugd, op 19-2-2021.
- Ella Kraakman, Directeur Sociaal domein en Adri Hoogvliet, directeur bedrijfsvoering, op 9-3-2021.

In het document is op de relevante plekken in de voetnoten aangegeven welke externe bronnen zijn geraadpleegd.

BIJLAGE 1 Lopende maatregelen

1. BESTEDINGSRUIMTE

Deze maatregel is een variant op een budgetplafond. Een budgetplafond gaat uit van een hard maximum dat niet overschreden mag worden. De bestedingsruimte is een minder harde variant waarbij gemeente en aanbieders afspraken maken over een maximum voor de declaraties, maar waar toegewezen zorg wel betaald wordt, ook als deze over de bestedingsruimte heen gaat. Hier is dus sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid.

Uit ervaringen bij andere gemeenten en landelijk onderzoek (AEF rapport) blijkt dat er geen directe besparing te verwachten is van deze maatregel. Wel is het aannemelijk dat er een dempende werking van uitgaat waardoor de groei van de uitgaven afgeremd wordt.

Randvoorwaarde voor de succesvolle uitvoering van de bestedingsruimte is dat er helder beleid is om de stappen die gezet moeten worden als een aanbieder over de bestedingsruimte (dreigt) heen te gaan.

2. Q-CONTROLE

Vanaf 1 januari 2021 is de controle op het volume in de declaraties aanzet. Dit levert niet direct een besparing op, maar werkt wel als een signalering voor de gemeente om situaties waar meer zorg wordt ingezet dan toegewezen in beeld te krijgen. In combinatie met het richtinggevend kader, de bestedingsruimte en de intensivering van contractmanagement levert dit meer inzicht op in het gedrag van de aanbieders.

3. RICHTINGGEVEND KADER

Het richtinggevend kader is een methode om grip te krijgen op de omvang van de verzoeken voor jeugdhulp die aanbieders indienen bij de gemeenten. Er is op basis van historische gegevens een realistische omvang en duur voor verschillende soorten jeugdhulp vastgesteld. Hiermee kan de toegang eenvoudig signaleren of een aanvraag opvallend hoog is, zo haar aandacht richten op deze aanvragen en beoordelen of de gevraagde inzet nodig en effectief is.

De verwachting is dat deze maatregel geen direct financieel effect gaat hebben. Het kan wel een verdere bewustwording bij aanbieders, het lokale teams en mogelijk ook bij andere ketenpartners tot gevolg hebben. Deze bewustwording zal waarschijnlijk leiden tot een afname van de kostenontwikkeling en mogelijk tot besparingen. Deze maatregel is sterk afhankelijk van de kennis en kunde van het lokale team en van de aanwezigheid van een T-medewerker om interne en externe verzoeken te toetsen aan het richtinggevend kader en hierover in gesprek te gaan.

4. INTENSIVERING CONTRACTMANAGEMENT

Uit het AEF onderzoek blijkt dat contractmanagement niet tot directe besparing leidt. Het is echter wel zo dat het belangrijk is om de aanbieders goed te kennen en er voor te zorgen dat de aanbieders het beleid van de gemeente goed kennen. Dit is lastig gezien het grote aantal aanbieders dat gecontracteerd is. Het advies is daarom om te focussen op een beperkt aantal aanbieders die voor Rijswijk belangrijk zijn. Dit zijn niet noodzakelijkerwijs de allergrootste aanbieders, die krijgen over het algemeen al veel aandacht van de regio en de andere gemeenten. Het gaat vooral om de aanbieders die in Rijswijk hard groeien of specifiek voor Rijswijk belangrijk zijn.

Het is belangrijk om goed gebruik te maken van de kracht van de regio en goed samen te werken met andere regionale en lokale contractmanagers.

5. PREVENTIE

Regionaal en lokaal zijn een aantal preventieve maatregelen in gang gezet. Onderzoek van AEF laat zien dat deze maatregelen niet tot besparingen leiden, maar wel kwaliteit verhogend kunnen werken.

BIJLAGE 2 Analyse maatregelen in onderzoek

Maatregel 1		Informele PGB
Betreft		Jeugd en Wmo
Beleid		Beleidsrijk, mogelijk is hier een aanpassing van de beleidsregels of de verordening voor noodzakelijk
Besparingspotentieel		onbekend
De totale uitgaven voor informele PGB bedragen 382.500 per jaar. Een besparing is mogelijk door het verlagen informeel PGB tarief of door de toekenningseisen strenger te maken. Hiervoor is gedragen beleid nodig en gezien de beperkte totale kosten van de informele PGB is een beperkt resultaat te verwachten. Het is niet bekend hoe streng de toelatingseisen voor het informele PGB tot nu toe zijn gehanteerd waardoor het ook lastig is een inschatting van de potentiële besparing te maken.		

Maatregel 2		Incidentele verstrekkingen
Betreft		Jeugd
Beleid		Beleidsarm
Besparingspotentieel		onbekend
Lokale contracten worden gesloten om te voorzien in specifieke dienstverlening die niet regionaal is ingekocht. Getracht moet worden dit zoveel mogelijk in onderaanneming bij gecontracteerde partijen uit te laten voeren. De totale omvang van de lokale contracten bedraagt € 200.000, waarvan €115.000 vervoersdiensten. De kosten voor vervoersdiensten lijken aan de hoge kant voor een gemeente met de omvang van Rijswijk. Mogelijk kunnen de regels voor het toekennen van vervoer worden aangescherpt en is hier een besparing te realiseren. NB. Door invoering van de bestedingsruimte in 2021 bestaat het risico dat aanbieders die eerder als onderaannemer werkten, nu direct naar de gemeente komen voor een contract. De hoofdaannemers willen zo voorkomen dat een deel van hun bestedingsruimte op gaat aan de omzet van een andere aanbieder. Dit moet goed gemonitord worden om kostenstijgingen te voorkomen als gevolg van een waterbed effect.		

Maatregel 3		Stapelen van voorzieningen
Betreft		Jeugd
Beleid		Beleidsarm
Besparingspotentieel		onbekend
Integrale hulpverlening (één gezin, één plan, één regisseur) is een van de leidende gedachten achter de decentralisaties. Een mogelijkheid is om met de zogenaamde 'doorbraakmethode' te gaan werken. Dit vraagt een forse inspanning van de organisatie omdat de verschillende afdelingen goed moeten gaan samenwerken, binnen tegenstrijdige wettelijke kaders een gezamenlijke oplossing gezocht moet worden. De financiële effecten hiervan zijn moeilijk in te schatten. Zoals beschreven in het AEF rapport lijkt het effect vooral te zijn dat beter passende hulp wordt geboden.		

Maatregel 4		Leeftijd vs voorziening
Betreft		Jeugd
Beleid		Beleidsarm
Besparingspotentieel		onbekend
Deze maatregel richt zich op het versterken van preventieve maatregelen ten gunste van individuele hulpverlening. Uit het AEF onderzoek blijkt dat de financiële effecten van preventie er niet lijken te zijn en dat in sommige gevallen de kosten hierdoor juist toenemen. De kosten voor verlengde jeugdhulp (jeugdhulp die geleverd wordt na de 18^e verjaardag) zijn niet inzichtelijk. Het is daarom niet in te schatten welke besparing hiermee gerealiseerd zou kunnen worden.		

Maatregel 5		Geld als eigen kracht
Betreft		Jeugd
Beleid		Beleidsrijk
Besparingspotentieel		Afhankelijk van de keuzes die in de uitwerking worden gemaakt
Eigen kracht is een belangrijk onderdeel van de gedachte achter de jeugdwet en veel gemeentelijk beleid. Als de eigen kracht toereikend is, is hulp vanuit de gemeente niet of minder nodig. Het is essentieel dat het begrip eigen kracht goed is uitgewerkt en concreet gemaakt zodat de gemeente bij het beoordelen van een verzoek (door de toegang) dit kader kan gebruiken om een verzoek af te wijzen of bij te stellen. De financiële draagkracht van de ouders kan hierbij een van de elementen uitmaken. Essentieel hierbij is dat deze uitwerking goed verankerd wordt in het beleid, gedragen wordt door het college en vastgesteld is door de raad. Invoering van een dergelijke maatregel zal tot bezwaren leiden en discussies in de raad. Het advies is om de maatregelen niet alleen toe te spitsen op de financiële draagvlak van de ouders, maar breder op het benutten van de eigen kracht. De potentiële besparingen van deze maatregel zijn volledig afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt, de mate waarin het lukt dit in vastgesteld beleid te verankeren en de uitvoering op basis daarvan in staat te stellen om de maatregelen uit te voeren.		

Maatregel 6		Verstrekingen bij inactieve cliënten
Betreft		Jeugd
Beleid		Beleidsarm
Besparingspotentieel		onbekend
Uit de omschrijving blijkt niet of dit gaat om het zoeken naar fraude of overbodige voorzieningen. Indien een voorziening wordt gedeclareerd terwijl er geen tegenprestatie tegenover staat is dat fraude. Zoals op pagina 29 van het actieplan genoemd wordt, is daar een regionale aanpak voor gestart. Als het onderzoek gaat om het zoeken naar voorzieningen die wel verstrekt worden, maar niet noodzakelijk zijn, is het hetzelfde als 'eigen kracht'. De voorziening is niet meer noodzakelijk. Om dit op te lossen is een duidelijke beleidsuitspraak nodig: wat is goed genoeg. De potentiële besparingen van deze maatregel zijn op basis van deze informatie niet in te schatten.		

Maatregel 7	Screening op onbekende aanbieders
Betreft	Jeugd
Beleid	Beleidsarm
Besparingspotentieel	onbekend
Kennis van de aanbieders, wat leveren ze, waar zijn ze goed in en waar minder, is van groot belang om zo goed mogelijk de jeugdhulp toe te wijzen. Als er minder aanbieders zijn, is dit makkelijker te doen. Het is alleen niet gezegd dat minder aanbieders ook tot lagere kosten leiden of hogere kwaliteit. Als het aantal aanbieders wordt teruggedrongen blijken er vaak constructies te ontstaan met onderaannemers om toch het totale pallet aan hulpverlening te kunnen leveren. De potentiële besparingen van deze maatregel zijn op basis van deze informatie niet in te schatten.	

Maatregel 8	Woonplaatsbeginsel
Betreft	Jeugd
Beleid	Beleidsarm
Besparingspotentieel	onbekend
Als in het verleden het woonplaatsbeginsel niet strak is toegepast is het mogelijk dat een controle iets oplevert. Mogelijk is deze controle te combineren met de invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel. Vanaf 1-1-2022 treedt het nieuwe woonplaatsbeginsel in werking. Iedere gemeente moet dit invoeren. Dit zal leiden tot een verschuiving van cliënten tussen gemeenten. In hoofdstuk 6 staat dat jeugdigen die volgens de het woonplaatsbeginsel onder de verantwoordelijkheid vallen van Rijswijk, maar niet in Rijswijk ingeschreven staan, een aandeel in de kosten hebben van 15-18%. Met de invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel is het mogelijk dat deze kosten verschuiven naar de gemeenten waar de jeugdigen ingeschreven staan. Gezien het hoge percentage dat in het actieplan genoemd wordt, heeft dit heeft mogelijk een significant positief effect op de uitgaven van Rijswijk.	

Maatregel 9	Doorlooptijd van voorzieningen
Betreft	Jeugd
Beleid	Beleidsarm
Besparingspotentieel	Onbekend
Deze maatregelen lijkt sterk op het richtinggevend kader. Hier is regionaal per product/aanbieder combinatie een norm gesteld voor de omvang en duur. Door bij ieder verzoek (een nieuw verzoek en een verlenging) te toetsen aan het richtinggevend kader komen de uitschieters vanzelf in beeld. Bovendien is het richtinggevend kader met de aanbieders afgestemd en kan de gemeente hieraan refereren als ze met de aanbieder in gesprek gaat. Het is niet aan te raden zelf nogmaals deze analyse te doen. Het financiële effect van deze maatregel is sterk afhankelijk van de mate waarin bij eigen verwijzingen het richtinggevend kader wordt toegepast en de mate waarin het wordt toegepast bij externe toewijzingen. Daarnaast is het essentieel niet alleen naar initiële aanvragen te kijken, maar vooral ook naar de verlengingen. Uit het AEF rapport en regionale analyses van Haaglanden blijkt dat niet zozeer de instroom het probleem is, maar vooral de uitstroom. Dit betekent dat de toegang kritisch moet zijn op verzoeken voor verlengingen. Het is net te verwachten dat deze maatregelen aanvullende besparingen zal opleveren ten opzichte van het richtinggevend kader.	

Maatregel 10	Declaratiebestand controleren op onregelmatigheden
Betreft	Jeugd
Beleid	Beleidsarm
Besparingspotentieel	beperkt
Uit eerdere onderzoeken van de declaratiebestanden bij andere H-10 gemeenten zijn een paar onregelmatigheden gebleken. Deze waren terug te voeren op verschillen van inzicht over de manier waarop een bepaald product ingezet en gedeclareerd moest worden. Deze onregelmatigheden zijn voor de hele regio gecorrigeerd. Andere gemeenten (bijvoorbeeld Westland) voeren dergelijke controles nog steeds uit. Dit heeft de afgelopen tijd niet tot het ontdekken van nieuwe onregelmatigheden geleid. Deze analyse zal meer inzicht opleveren in het verschil tussen de aangevraagde en geleverde zorg. Het kan voor de toegangsmedewerkers verhelderend zijn om te zien dat de zorg die zij hebben toegewezen heel anders is ingezet. Dit levert niet direct financiële besparingen op, maar wel inzicht in de levering van de hulpverlening en daarmee de kwaliteit van de aanbieders.	

Maatregel 11	T-medewerker in het jeugdteam
Betreft	Jeugd
Beleid	Beleidsarm
Besparingspotentieel	100.000-300.000
Een T-medewerker heeft zich bewezen in meerdere gemeenten in de regio, zoals Pijnacker-Nootdorp, Den Haag en Westland. Het is van belang om de inzet van de T-medewerker goed te richten op de aspecten waar de meeste winst te behalen is. Dat zijn in het algemeen de externe verwijzingen en dan in het bijzonder de verlengingen. Naast besparingen levert de T-medewerker ook waardevolle inzichten op door de analyses die voortdurend worden uitgevoerd. Deze analyse leveren meer inzicht op in het verschil tussen de aangevraagde en geleverde zorg. Het kan voor de toegangsmedewerkers verhelderend zijn om te zien dat de zorg die zij hebben toegewezen heel anders is ingezet. Dit levert niet direct financiële besparingen op, maar wel inzicht in de levering van de hulpverlening en daarmee de kwaliteit van de aanbieders. Hierdoor kan hulp beter worden toegewezen, wat leidt tot lagere kosten. Het is te verwachten dat deze maatregel, in combinatie met de regionale maatregelen, een besparing van 2% van de totale jeugdhulpkosten kan opleveren, mits de T-medewerker voldoende capaciteit heeft.	

Maatregel 12	Rust in de begroting
Betreft	Jeugd
Beleid	Beleidsarm
Besparingspotentieel	0
Een realistische begroting maakt het mogelijk om scenario's uit te werken en voorafgaand keuzes te maken. Het levert geen besparing op. Een te optimistische begroting¹⁴ verlaagt het gevoel van urgentie en stelt het nemen van maatregelen uit.	

Maatregel 13	Keuzemogelijkheid subsidies
Betreft	Sociaal Domein breed
Beleid	Beleidsrijk
Besparingspotentieel	500.000 tot 1.700.000
Deze maatregel gaat niet over besparingen bij Jeugd of Wmo, maar elders in het sociaal domein. Het stopzetten van subsidies levert direct een besparing op. Het vraagt wel om lastige beleidsmatige keuzes en zal ook discussie opleveren in de raad.	

¹⁴ Roeien met te korte riemen, Berenschot, 3 maart 2021

Maatregel 14		Verwante wetgeving
Betreft		Sociaal Domein breed
Beleid		Beleidsarm
Besparingspotentieel		180.000 tot 260.000
De ervaring bij andere gemeenten laat zien dat het lastig is om kosten te verleggen naar andere wetgeving aangezien de jeugdwet heel open is geformuleerd en andere wetgeving niet. Door de aanscherping van de criteria voor de wlz is deze overgang nog lastiger geworden. Toch blijkt deze maatregel effectief. Op basis van het onderzoek van AEF is het te verwachten dat hiermee een besparing van 180.000 tot 260.000 gerealiseerd kan worden.		

Maatregel 15		POH
Betreft		Sociaal Domein breed
Beleid		Beleidsrijk
Besparingspotentieel		190.000 tot 270.00
De inzet van POH is landelijk een van de maatregelen die bewezen effectief is. Zeker in Rijswijk, waar het percentage van de huisartsverwijzingen relatief hoog ligt, is dit een interessante maatregel. Essentieel voor het succes van deze maatregel is het feit dat de gemeente voldoende invloed moet hebben op de beslissingen van de POH'er. Dit kan bijvoorbeeld bereikt worden door eigen toegangsmedewerkers in te zetten als POH'er. Op basis van het onderzoek van AEF is het te verwachten dat hiermee een besparing van 190.000 tot 270.000 gerealiseerd kan worden.		

BIJLAGE 3 Mogelijke aanvullende maatregelen

Op basis van onderzoek van maatregelen bij andere gemeenten en de eigen analyse is deze lijst mogelijke aanvullende maatregelen opgesteld. Er zijn twee soorten maatregelen te onderscheiden: maatregelen gericht op kostenbeheersing (1-9) en maatregelen die gericht zijn op het versterken van de organisatie (10-13).

Het is niet aan te bevelen al deze maatregelen toe te voegen aan het actieplan. Dit overzicht is bedoeld om inzicht te geven in mogelijke maatregelen.

1. BUDGETPLAFOND

In meerdere gemeenten wordt gewerkt met een budgetplafond. Rijswijk maakt gebruik van de regionale maatregel bestedingsruimte, een variant hierop. De resultaten van een budgetplafond blijken in de praktijk tegen te vallen. Dit heeft verschillende oorzaken zoals:

- De behandelaar of verwijzer die bepaalt of en welke hulp een kind moet krijgen is niet gevoelig voor financiële prikkels, maar handelt vanuit een intrinsieke motivatie om het kind te helpen
- Waar noodzakelijk worden er maatwerk afspraken gemaakt om de kinderen die hulp nodig hebben toch te helpen.
- De instroom lijkt wel iets af te nemen door de maatregelen, maar de uitstroom neemt er niet door toe en er wordt ook geen goedkopere zorg door ingezet.
- Al met al laat het onderzoek van AEF zien dat het geen financieel effect heeft.

Er zijn ook gevallen bekend waar de inzet van een budgetplafond heeft geleid tot een forse kostenbesparing (bijvoorbeeld Venlo¹⁵), maar dit heeft ook geleid tot veel onrust, in sommige gevallen tot rechtszaken en zelfs kamervragen (Eindhoven^{16 17}). De invoering van een hard budgetplafond heeft directe gevolgen voor de kwaliteit van de jeugdhulp en leidt tot wachtlijsten. Dit staat op gespannen voet met de uitgangspunten van de Jeugdwet en het gemeentelijke beleid. In een interview¹⁸ geeft de wethouder van Venlo overigens aan dat, ondanks het feit dat de kosten gedaald zijn, Venlo nog steeds meer uitgeeft dan het ontvangt voor de jeugdhulp. Er is wel meer grip op de kosten.

2. DYSLEXIE

Landelijk zien we dat de kosten voor dyslexie sinds de invoering van de jeugdwet sterk gegroeid zijn. Waar de verzekeraars een beperkt aantal vouchers verstrekten aan scholen voor dyslexie trajecten, is die beperking er sinds 2015 niet meer. Het aantal dyslexie trajecten¹⁹ ligt landelijk momenteel boven het percentage kinderen dat volgens de wetenschap dyslexie heeft²⁰.

¹⁵ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/tekorten-jeugd-blijven-zorgenkindje-venlo.11003413.lynx>

¹⁶ <https://www.ed.nl/eindhoven/eindhoven-houdt-vast-aan-budgetplafonds-zorg-wethouder-blijft-kritiek-rijksinspecties-op-clientenstops-afwijzen~a7aef607/>

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/23/beantwoording-kamervragen-over-budgetplafonds-gemeente-eindhoven>

¹⁸ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/tekorten-in-sociaal-domein-beteugeld.12506215.lynx>

¹⁹ <https://nos.nl/artikel/2157342-wat-is-dyslexie-eigenlijk-en-hoeveel-mensen-hebben-het.html#:~:text=In%20Nederland%20is%203%20tot,basisschool%20zijn%20begonnen%20met%20lezen.>

²⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/40/lichte-toename-kinderen-met-dyslexie>

3. NORMALISEREN

Een van de doelen van de jeugdwet is demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren. De jeugdwet geeft echter geen definitie van wat normaal is en doordat de toegang tot de jeugdhulp veel dichterbij en laagdrempeliger is geworden na de decentralisatie is de vraag naar jeugdhulp juist toegenomen. Dit wordt versterkt door het maatschappelijke effect dat het normaler is geworden om professionele hulp te vragen.

De gemeente heeft behoefte aan duidelijke kaders om te bepalen:

- Wat is goed genoeg?
- Welke soort hulp hoort bij jeugdhulp en welke soort niet. Wanneer verwachten we dat ouders het zelf doen, los van hun financiële mogelijkheden, en wanneer moet er hulp geboden worden.

De professionals van de toegang moeten dagelijks over deze vragen afwegingen maken. Dat doen zij nu op basis van hun eigen kennis en professionaliteit. Met een helder en gedragen beleidskader dat concreet vertaald is naar handvatten voor de toegang, kunnen de toegangsmedewerkers veel effectiever bijsturen bij verzoeken die te hoog zijn of te lang lopen, ook bij verzoeken van externe verwijzers.

Het AEF rapport beschrijft deze maatregel als 'het gebruiken van een afwegingskader in de toegang'. Deze maatregel is alleen effectief als er een goede, sterke toegang is en levert aanvullend daarop nauwelijks een besparing op.

4. OUDERS INFORMEREN

Ouders zijn zich over het algemeen niet bewust van de kosten van de jeugdhulp. Door ouders periodiek een overzicht te sturen van de kosten voor de jeugdhulp verhoogt de bewustwording. Het is dan ook mogelijk om de ouders te vragen of de gedeclareerde zorg overeenkomt met wat er geleverd is. Verzekeraars bieden deze inzichten in de digitale omgeving voor de klant en versturen dit soms ook schriftelijk. Nadeel van deze maatregel is dat het veel vragen kan opleveren wat de organisatie belast.

5. HULPVERLENING DOOR HET LOKALE TEAM

Veel lichte ambulante jeugdhulp die tweede lijnsaanbieders leveren kan ook door het eigen lokale team geleverd worden. De interne tarieven zijn lager dan die van de aanbieders en de behandelingen zullen naar verwachting korter zijn. Uitgesprekken met de toegang is gebleken dat de medewerkers van de toegang getraind zijn om dit te doen. Het is alleen niet als maatregel genoemd.

In het AEF rapport wordt deze maatregel als (beperkt) effectief benoemd. Geadviseerd wordt deze maatregel toe te voegen.

6. JEUGDHULP IN GROEPSVERBAND VERPLAATSEN NAAR REGULIERE KINDEROPVANG OF BSO

De Jeugdwet vergoedt jeugdhulp in groepsverband in medische kinderdagverblijven (MKD en KDC). Door deze hulp over te hevelen naar reguliere kinderopvang en hier extra ondersteuning te leveren kan een besparing gerealiseerd worden. De ouders moeten in deze constructie een ouderbijdrage betalen, wat in de jeugdwet niet hoeft. De maatregel blijkt in het AEF rapport in de effectief en een interessante besparing op te kunnen leveren. Geadviseerd wordt deze maatregel toe te voegen.

7. AFBAKENING ONDERWIJS

Het onderwijs is een belangrijke vindplaats van jeugdhulp en ook een belangrijke partner in het voorkomen en snel oplossen van problematiek. Het lijkt dat lichte problematiek die eigenlijk in het onderwijs opgelost moet worden, wordt verwezen naar de jeugdwet. Met scholen kunnen hier afspraken over worden gemaakt. Dit kan tot bescheiden besparingen leiden.

8. SLUITEN SLUIPROUTE LTA

Als jeugdhulpaanbieders jeugdigen via het LTA plaatsen, dan is dit voor de gemeenten (vaak) duurder. Het verminderen of voorkomen dat dit (oneigenlijk) gebeurt, verlaagt de uitgaven. De T-medewerker moet bij aanvragen voor LTA producten controleren of het daadwerkelijk hulp betreft die niet is ingekocht onder het regionale contract.

9. HERINDICEREN VAN JEUGDIGEN

Het herindiceren van jeugdigen houdt in dat de gemeenten de afgegeven beschikkingen opnieuw gaan bekijken. De verwachting is dat bij herindiceren de hulpverlening aan jeugdigen verder is te versoberen zonder de zorgplicht te schenden. Door de hulpverlening te versoberen dalen de uitgaven.

Dit is mogelijk als de gemeente kan onderbouwen dat cliënten niet meer voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de hulp.

Deze maatregel vergt een grote investering en is alleen aan te bevelen als er concrete aanwijzingen zijn dat indicaties te hoog zijn.

10. GA VRAAGGERICHT WERKEN

Gemeenten zijn van oudsher gewend om in een relatief stabiele financiële omgeving te opereren. Voor de meeste processen zijn de uitgaven stabiel en de inkomsten ook. De organisatie van de gemeente, de interne processen en bijvoorbeeld ook de P&C cyclus, zijn hierop ingericht. Met de decentralisatie heeft de gemeente processen gekregen die een volstrekt andere dynamiek kennen en andere risico's met zich meebrengen. Dit vereist dat de gemeente meer wendbaar en kort cyclisch gaat werken. Het is de vraag of de organisatie met de bestaande vaardigheden, processen en informatievoorziening er op is toegerust om deze risico's te managen.

Met name bij de jeugdwet zijn de risico's groot omdat daar de hulpverlening heel algemeen is omschreven en de gemeente niet als enige de toegang tot de jeugdhulp verzorgt. Het grootste deel van de verwijzingen wordt door externe verwijzers afgegeven. Daardoor is de grip van de gemeente, en dus het risico op te hoge kosten, groter dan bij de Wmo waar de gemeente als enige de toegang verzorgt. Daarnaast zijn de kosten voor de uitvoering van de Jeugdwet dermate hoog dat tegenvallers snel een grote impact kunnen hebben op de begroting van de gemeente.

In een context met degelijke grote risico's is alleen begrotingsgericht werken niet meer voldoende. Er is behoefte aan een werkwijze waarbij de gemeente dicht op de ontwikkeling van de vraag en daarmee de kosten zit en maatregelen heeft om bij te sturen als de ontwikkeling de verkeerde kant opgaat. Dit is te vergelijken met een zorgverzekeraar die hoog frequent de ontwikkeling van de declaraties monitort, prognoses maakt voor de ontwikkelingen en korte en lange termijn maatregelen heeft om bij te sturen. Dit is een zeer kort cyclisch proces dat gericht is op het beheersen van de financiële risico's binnen de kaders van de wet en de eigen polisvoorwaarden.

Deze vergelijking gaat deels mank omdat een verzekeraar veel meer invloed op het stelsel heeft doordat het zelf, binnen bepaalde grenzen, de premie en polisvoorwaarden kan bepalen. Dat kan de gemeente niet, of in ieder geval in mindere mate. De gemeente kan wel dicht op de ontwikkeling van de vraag zitten door de declaraties, toewijzingen en verzoeken om toewijzing te monitoren. Ook kan de gemeente in contact met ketenpartners zoals huisartsen, scholen en kinderdagverblijven trends vroeg signaleren en op basis hiervan maatregelen nemen.

11. NEEM INVLOED OP DE KETEN

In de zorgketen van de jeugdhulp wordt de behoefte aan jeugdhulp vroeg bepaald. De gemeente wordt vaak pas later in het traject betrokken en kan dan niet veel meer bijsturen. De zorgbehoefte wordt vaak al concreet in het eerste contact van een ouder of cliënt met een professional. Die professional kan een verwijzer zijn, maar ook een zorgaanbieder of een intern begeleider op een school. In een dergelijk contact ontstaat een eerste beeld van de behoefte en worden verwachtingen gewekt bij de ouder/cliënt over de mogelijkheden. Dit leidt tot een verzoek om toewijzing aan de gemeente om jeugdhulp toe te wijzen en vergoeden.

Om grip te krijgen op de kosten moet de gemeente invloed nemen op deze processen vroeg in de zorgketen. Dit kan door de eigen toegang te versterken, maar er moet ook zeker geïnvesteerd worden in de relatie met aanbieders, verwijzers, scholen, kinderdagverblijven en ouders om de verwachtingen die gewekt worden in lijn te brengen met het beleid van de gemeente. Dit betekent dat de gemeente duidelijk beleid moet ontwikkelen waarin uitgewerkt is wat die verwachting is die ze wil wekken bij ouders en cliënten. Ook betekent het dat de gemeente zich sterk extern gericht moet gaan opstellen om een goede relatie op te bouwen met de ketenpartners en om deze boodschap over het voetlicht te brengen.

De organisatie van de gemeente is mogelijk nu niet goed ingericht om deze taak op zich te nemen.

12. BETREK DE GEMEENTERAAD

Pieter Duisenberg was tweede kamerlid voor de VVD van 2012 tot 2017. Hij verbaasde zich over de manier waarop een begroting werd behandeld. Het ging vaak over één incident en niet over de gehele lijn en het resultaat van het gevolgde beleid. Deze verbazing heeft geleid tot het ontwikkelen van een aanpak ondersteund door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR); de methode Duisenberg. Deze methode is vervolgens ook bij gemeenten toegepast.

De methode houdt in dat een of meer rapporteurs worden aangewezen in een vakcommissie of uit de gemeenteraad om bijvoorbeeld de begroting of een bepaald thema voor te bereiden en vragen te inventariseren die namens de gehele commissie of gemeenteraad worden gesteld aan de verantwoordelijke bestuurder. In plaats van controleren op basis van incidenten wordt door de inzet van de rapporteur de controlerende rol versterkt door naar het hele beleid te kijken.

In een onderzoek uitgevoerd door Sharon Broekman van de Erasmus Universiteit Rotterdam "Grip in de regio, onderzoek naar de toepassing van de methode Duisenberg in de jeugdzorg regio West-Brabant West"²¹ is gekeken naar de effectiviteit van de methode in het sociaal domein.

²¹ https://vng.nl/sites/default/files/2020-10/eindrapport_grip_in_de_regio_-_onderzoek_naar_de_toepassing_van_de_methode_duisenberg_in_de_jeugdzorg_regio_west-brabant_west.pdf

Het blijkt dat het werken met raadsrapporteur²² volgens de methode-Duisenberg positief uitpakt voor gemeenteraden. De informatiepositie van de raadsleden wordt beter en raadsleden krijgen meer inzicht in wat ze willen weten. Raadsleden kunnen daardoor hun controlerende taak beter uitvoeren.

In Rijswijk zou deze aanpak mogelijk ook effectief kunnen zijn doordat de raad, het bestuur en de uitvoering hiermee goed de aanpak met elkaar doorspreken en gezamenlijk voor een lijn kiezen. Zeker als er lastige keuzes gemaakt moeten worden is dit essentieel.

13. VERSTERK DATAGESTUURD WERKEN

Datagestuurd werken is een krachtig en onmisbaar hulpmiddel om het leerproces te ondersteunen. Door hypothesen op te stellen, bijvoorbeeld over het verwachte effect van het werken met Praktijkondersteuners bij de huisarts, en vervolgens te meten en beoordelen of het ook werkt zoals verwacht ontstaan waardevolle inzichten. Met deze inzichten kan vervolgens het beleid worden bijgesteld. De data die hiervoor nodig is gaat veel verder dan alleen financieel, het moet een combinatie van verschillende soorten informatie zijn.

Essentieel hierbij is dat de medewerkers voldoende 'datageletterd' zijn. Men moet gewend zijn met cijfers te werken, handig zijn met toepassingen als Excel en ervaring opdoen met het duiden van data om er beslissingen op te kunnen baseren.

De ervaring leert dat de medewerkers die vertrouwd zijn met data vaak in de financiële functies zitten en veel minder bij beleid of in de zorg-gerelateerde functies. Hierdoor worden er onvoldoende analyses uitgevoerd (wat gebeurt er nu echt?) en bestaat het risico dat analyses van andere verkeerd geïnterpreteerd worden.

Het verdient de aanbeveling om datagestuurd werken breed in de organisatie in te voeren. Dat kan al heel laagdrempelig door regelmatig cijfermatige rapportages te bespreken in team overleggen, medewerkers een cursus Excel te geven en in adviezen en beleidstukken om een cijfermatige onderbouwing te vragen. Als dit gekoppeld wordt aan actuele thema's gaat het leven voor de medewerkers. Data ondersteunt zo doelgericht werken en geeft concrete handvatten voor het leer- en verbeterproces.

Zo is het bijvoorbeeld interessant om de wachtlijst van het CJG voor de medewerkers inzichtelijk te maken, of de waarde van de toewijzingen die in de maand zijn afgegeven ten opzichte van het budget. Dit zal vragen oproepen als: Wat betekent dit, Hoe komt het dat het anders is dan hiervoor, Wat is onze doelstelling en Wat kan ik hieraan bijdragen?

²² <https://vng.nl/nieuws/raadsrapporteur-versterkt-positie-raad-op-jeugdzorg>

BIJLAGE 4 Analyse methoden

Tekorten in de jeugdhulp zijn een hardnekkig en zeer complex probleem. Veel gemeenten worstelen er mee en dé oplossing is nog nergens gevonden. Het is daarom ook lastig en ook bijna niet te verwachten dat in het actieplan dat in een kort tijdsbestek is opgesteld en de start van een verbetertraject markeert een volledige analyse bevat van de problematiek. Toch maken we een aantal observaties over de analyses die zijn opgenomen in het actieplan.

Een analyse heeft als doel om te helpen te begrijpen wat er aan de hand is, waar de oorsprong van het probleem zit en handvatten te bieden om tot maatregelen te komen. In het actieplan zijn nu veel gegevens opgenomen over de gemeente Rijswijk, ontwikkelingen in de jeugdhulp en in mindere mate de Wmo. Deze data dragen in beperkte mate bij aan begrip van de achtergrond van de probleemstelling en bieden ook geen handvatten voor de oplossingsrichting.

Het is aan te bevelen om een analyse van de situatie te maken door gebruik te maken van gangbare analyse methodes, zoals een SWOT analyse of een Cause&Effect diagram. Deze methoden maken ook direct inzichtelijk dat het probleem niet een puur financieel probleem is, maar dat het met alle aspecten van de organisatie te maken heeft.

1. SWOT ANALYSE

De sterkte-zwakteanalyse is een bedrijfskundig model dat intern de sterktes en zwaktes en in de omgeving de kansen en bedreigingen analyseert; op basis hiervan wordt vervolgens de strategie bepaald. De term SWOT-analyse wordt ook vaak in het Nederlands gebruikt en bevat de vier elementen: Sterktes, Zwaktes, Kansen & Bedreigingen. Ook de Engelse term dekt echter niet de gehele lading, aangezien het doel een strategie voor de toekomst is en niet alleen een analyse van de huidige stand van zaken.¹

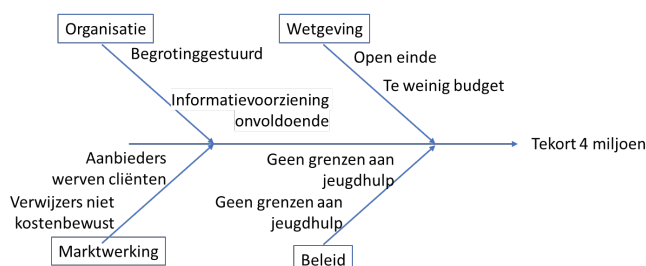


Figuur 6 SWOT analyse

2. CAUSE & EFFECT ANALYSE

De Cause & Effect analyse is een techniek die helpt om alle mogelijke oorzaken van een probleem in kaart te brengen. Hiermee kan de onderliggende oorzaak gevonden worden om het probleem in één keer op te lossen.

Het type diagram dat hierbij gebruikt wordt, wordt ook wel het visgraat diagram genoemd. De techniek is in de jaren 60 ontwikkeld in Japan door Professor Ishikawa.¹



Figuur 7 Voorbeeld uitwerking cause & effect diagram

3. HYPOTHESE

Een hypothese²³ is een idee of theorie, veelal gebaseerd op beperkte data, en is het begin van een zoektocht om deze hypothese te bewijzen, ontkrachten of verbeteren met behulp van feiten en empirische data.

De eerste stap is om te focussen op de ideeën met het hoogste potentieel om het probleem op te lossen. Dit bepaal je aan de hand van een brainstorm waarin alle mogelijke ideeën worden geïnventariseerd en de potentie daarvan vervolgens in te schatten.

De tweede stap is om op basis van data en onderzoek de hypothese te ontkrachten of bevestigen.

Als in stap twee een hypothese bekrachtigd wordt, kan deze vervolgens uitgewerkt worden om te implementeren. Het is ook mogelijk dat het onderzoek leidt tot nieuwe inzichten waardoor de hypothese aangescherpt wordt, of men gaat over op de volgende hypothese om die te onderzoeken. Het is dus een iteratief proces.

Werken met hypothesen maakt de kans om slechte beslissingen te nemen kleiner:

Slechte logica:



Op hypothese gebaseerde logica:



Figuur 8 Hypothese logica

²³ <https://www.stratechi.com/hypotheses/>