

Rekenkameronderzoek

Kostenbeheersing Jeugdhulp

*Meer mogelijkheden
voor minder kosten?*

 Rekenkamercommissie
Veenendaal

Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met onderzoek- en adviesbureau Berenschot.

Publicatie: 27 januari 2022



Voorwoord

De decentralisatie van de Jeugdhulp naar de gemeenten in 2015 ging gepaard met een aanzienlijke vermindering van het beschikbare budget. Samen met een toename van het beroep op de Jeugdhulp zorgde dit voor grote druk op de gemeentelijke financiën. Het beperken of wegwerken van de ontstane tekorten kreeg daarmee een prominente plek op de gemeentelijke agenda.



De Rekenkamercommissie van de gemeente Veenendaal heeft eerder onderzoek uitgevoerd naar de totstandkoming van het beleid inzake Jeugdhulp en de betrokkenheid van de raad daarbij. Het huidige onderzoek betreft de maatregelen die in Veenendaal overwogen en genomen zijn om tekorten te beperken of algemener: de kosten te beheersen. Uitgangspunt daarbij was een (uitgebreide) lijst van mogelijke maatregelen, die elders tenminste genoemd of overwogen zijn. Daarmee is een behoorlijk compleet beeld van alle beschikbare mogelijkheden voor kostenbeheersing samengesteld.

Berenschot is gevraagd om enerzijds de (openbaar) beschikbare gegevens over kosten en gebruik van Jeugdhulp in Veenendaal op een toegankelijke wijze te vergelijken met die gegevens over andere gemeenten en daarnaast vast te stellen welke van de mogelijke maatregelen in Veenendaal overwogen en ingevoerd zijn.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat Veenendaal qua kosten en gebruik van Jeugdhulp niet uit de pas loopt met andere gemeenten in Nederland. Bij het aanpakken van de ontstane tekorten heeft Veenendaal vrijwel alle beschikbare mogelijkheden overwogen en/of ingezet. Daarmee is Veenendaal behoorlijk compleet en breed in haar aanpak.

Een extra mogelijkheid ziet de Rekenkamercommissie nog in de scherpte waarmee de toegang tot de maatwerkvoorzieningen wordt bewaakt. Wanneer is echt gemeentelijke ondersteuning nodig en wat mag gerekend worden tot de normale opvoedingstaak van de ouders? Daarmee komen we in een grijs gebied tussen de invulling van de gemeentelijke autonomie en de kaders van de Jeugdwet. Wat kan een gemeente nog zelf bepalen en wat bepaalt de Jeugdwet? In recente publicaties van VWS wordt in dit kader gesproken over de “afbakening van de Jeugdwet” en een “stelselherziening”.

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeente Veenendaal aan niet te wachten op de uitkomst van deze discussie maar op beide lijnen te acteren: gebruik maken van de gemeentelijke beleidsvrijheid binnen de Jeugdwet én aan te dringen op duidelijke afbakening en daarbij passende financiering van uit de Rijksoverheid.

Namens de Rekenkamercommissie Veenendaal,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Telgen'.

Prof. dr. J. Telgen
Voorzitter



Inleiding en vraagstelling

In aansluiting op een eerder onderzoek naar de totstandkoming van het beleid inzake Jeugdhulp in Veenendaal is vanuit de gemeenteraad het verzoek aan de Rekenkamercommissie gekomen om nader in te gaan op de kosten van de Jeugdhulp en de mogelijkheden om de kosten te beheersen. De Rekenkamercommissie heeft vervolgens Berenschot gevraagd onderzoek te doen naar de kostenontwikkeling en -beheersing op het vlak van de Jeugdhulp in Veenendaal.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: “wat had de gemeente Veenendaal kunnen doen en wat heeft de gemeente Veenendaal gedaan om de kosten voor de Jeugdhulp te beheersen?”

Alvorens deze vraag te beantwoorden is eerst inzichtelijk gemaakt wat de feitelijke kosten waren over de jaren 2015-2020. Daarmee wordt een beeld geschetst hoe Veenendaal het doet ten opzichte van andere gemeenten in Nederland. Daarna is een uitvoerig overzicht gemaakt van de mogelijkheden die er zijn om kosten te beheersen. Van ieder van die mogelijkheden is onderzocht of en de mate waarin deze overwogen, besloten, dan wel geïmplementeerd zijn in Veenendaal.

Het belang van deze vraag hangt samen met de stijgende uitgaven en toenemende tekorten voor de jeugdhulp – een landelijke trend die ook in Veenendaal aan de orde is. Op de begroting van 2021 staat € 25,6 miljoen begroot voor jeugdhulp; dat is ruim 10% van de totale gemeentelijke begroting. Het overgrote deel hiervan gaat naar zorgaanbieders (ruim € 19 miljoen) en het CJG (€ 3,9 miljoen), het overige betreft bijvoorbeeld de inzet op preventie via diverse projecten en subsidies. Het in de programmabegroting 2021 opgenomen budget voor jeugdhulp, waarin € 3,6 miljoen uit gemeentelijke middelen en € 2,0 miljoen aan incidentele aanvullende middelen van het Rijk zijn opgenomen, is naar verwachting toereikend.

Scope van het onderzoek

Dit onderzoek heeft betrekking op de periode 2015 tot het tweede kwartaal van 2021. Voor de jaarcijfers is 2020 genomen als meest recent afgerond kalenderjaar. De data uit de eerste periode na de decentralisaties zijn echter niet altijd even betrouwbaar. Daarom zijn data soms weergegeven vanaf 2017. Pas in 2017 werd duidelijk dat tekorten aan het ontstaan waren. Beheersmaatregelen zijn dus ook pas sinds die tijd uitgewerkt.

¹ Programmabegroting 2021 gemeente Veenendaal.



1.1 Waar staat Veenendaal vergeleken
met andere gemeenten?

1.2 Wat heeft Veenendaal gedaan
om het tekort te beperken?

1.3 Conclusie & aanbevelingen

Samenvatting en conclusies



Samenvatting en conclusies

De hoofdvraag van dit rekenkameronderzoek is: “Wat had de gemeente Veenendaal kunnen doen en wat heeft de gemeente Veenendaal gedaan om de kosten van de Jeugdhulp te beheersen?”

Om deze vraag in context te kunnen beantwoorden, is eerst een beeld geschetst van de ontwikkelingen in de uitgaven en aantallen cliënten met Jeugdhulp in de gemeente Veenendaal (zie hoofdstuk 2). Vervolgens is een groot aantal mogelijke beheersmaatregelen opgesomd. Van elke maatregel is nagegaan of die in Veenendaal besproken, besloten en al dan niet geïmplementeerd is (zie hoofdstuk 3).

1.1 Waar staat Veenendaal vergeleken met andere gemeenten?

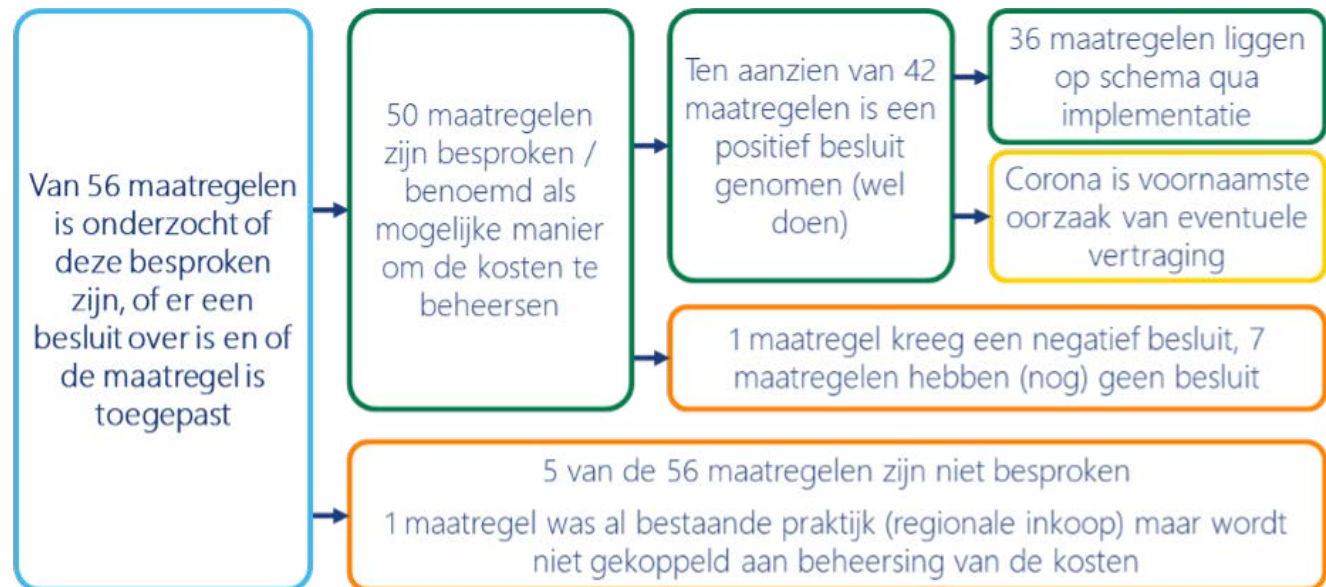
In Veenendaal is, net zoals in andere gemeenten, sprake van een tekort op de jeugdhulp: het toegekende rijksbudget dekt niet de gemaakte kosten. De omvang en ontwikkeling van het tekort zijn vergelijkbaar met het gemiddelde in Nederland, als ook in vergelijking met een op maat gemaakte referentiegroep van vergelijkbare gemeenten.

In Veenendaal zijn ruim 1800 jeugdcliënten. Dit aantal was de afgelopen jaren stabiel, waarbij een kleine daling te zien is vanaf 2018. Het aantal jeugdcliënten in de gemeente Veenendaal was in 2020 vergelijkbaar met het gemiddelde van de referentiegroep. Op basis van de beide voorgaande constatering zijn de uitgaven aan jeugdhulp per client ook in lijn met die uitgaven in andere gemeenten. De uitvoeringskosten (kosten van het CJG en inkoop- en contractmanagement) zijn vergelijkbaar met andere gemeenten.

1.2 Wat heeft Veenendaal gedaan om het tekort te beperken?

De Rekenkamercommissie heeft voorafgaand aan de start van het onderzoek een groot aantal (50) mogelijke maatregelen verzameld uit eerdere onderzoeken van AEF, PPRC en It's Public. Deze zijn aangereikt aan onderzoeksbureau Berenschot, die er nog 6 maatregelen aan hebben toegevoegd. Daarmee zijn vrijwel alle mogelijkheden voor beheersing van de kosten van Jeugdhulp geïnventariseerd.

Onderstaande figuur geeft weer hoeveel maatregelen zijn besproken, hoeveel maatregelen een positief besluit kregen en wat de stand van zaken is met de implementatie.



1.1 Waar staat Veenendaal vergeleken
met andere gemeenten?

Een van de belangrijkste maatregelen om grip te krijgen op de kosten van Jeugdhulp, is een stevige positionering van de toegang. Het normaliseren van 'hobbels' in het leven en het strakker formuleren en sturen op cliëntdoelen bij gemeentelijke instroom en herindicatie, vormt hierin een belangrijke sleutel. We zien dat dit in Veenendaal verregaand is uitgedacht en uitgewerkt, en zowel in beleid als uitvoering verankerd is. Daarmee heeft de gemeente Veenendaal een belangrijke stap gezet in het krijgen en behouden van grip op de kosten van de jeugdhulp. Daarbij valt positief op dat de maatregelen niet alleen vanuit financieel oogpunt geformuleerd zijn, maar ook binnen de visie van de gemeente Veenendaal passen. Dit versterkt de haalbaarheid en het draagvlak binnen de uitvoeringsorganisatie.

Met een effectenmonitor worden de resultaten in het oog gehouden. Ook in algemene zin is er meer aandacht gekomen voor data-gestuurd werken, waardoor de gemeente steeds beter zicht heeft op de ontwikkelingen in de jeugdhulp en dit kan benutten om daarop te sturen.

De maatregelen om de kosten te beheersen zijn ontwikkeld en geïmplementeerd in de laatste jaren van de onderzoeksperiode. Uit het dalende tekort lijkt op te maken dat de maatregelen daadwerkelijk effect hebben.

1.2 Wat heeft Veenendaal gedaan
om het tekort te beperken?

Het merendeel van de maatregelen is ontstaan in samenspraak tussen beleid, uitvoering (inclusief CJG) en de portefeuillehouder. Het eerste maatregelenpakket (2018) had een sterk regionale inslag en is ter kennisgeving naar de raad gestuurd. Vanaf dat moment is de raad actief betrokken in verschillende bijeenkomsten om input te leveren. Deze betrokkenheid is weer enigszins onder druk komen te staan door corona, maar de raad is steeds geïnformeerd over de ontwikkelingen.

Opvallend is dat met name de beheersmaatregelen op het vlak van inkoop vooral regionaal, en bovendien vooral op ambtelijk niveau, worden opgepakt. Deels is dit verklaarbaar omdat het om complexe, technische afwegingen gaat, bijvoorbeeld met betrekking tot de financieringsmethodiek van aanbieders. Tegelijkertijd spelen hier ook relevante vraagstukken die een beleidsmatige component hebben, zoals het al dan niet reduceren van het aantal gecontracteerde aanbieders.

1.3 Conclusie & aanbevelingen

1.3 Conclusie & aanbevelingen

Conclusie

De Jeugdwet is een open einde regeling: de behoefte aan jeugdhulp moet betaald worden door de gemeente. Dit is de zogenaamde jeugdhulpplicht van de gemeente. Voor het uitvoeren van deze taken wordt een budget aan de gemeente toegekend. Omdat het budget (nog steeds) niet toereikend is, ontstaat een tekort. Dat tekort kan tot op zekere hoogte beperkt worden met verschillende beheersmaatregelen.

Als antwoord op de hoofdvraag uit dit onderzoek kunnen we concluderen dat de gemeente Veenendaal een actief beleid voert en brede mogelijkheden in beschouwing neemt om de kosten van de jeugdhulp te beheersen. Dat begint intussen ook vruchten af te werpen. Daarmee is het ontstane tekort nog niet volledig weggewerkt, maar is daar met het uitgebreide pakket aan maatregelen wel een stevige basis voor gelegd.

Aanbevelingen

Gezien de bevindingen, uitmondend in de conclusies, heeft de Rekenkamercommissie overwogen om dit onderzoek af te sluiten zonder aanbevelingen. De realiteit is echter dat de verhouding tussen beschikbaar budget en benodigde middelen onder druk blijft staan. Nog los van een mogelijk toenemend beroep op jeugdhulp wijzen de aarzelende houding van de Rijksoverheid ten aanzien van de vastgestelde tekorten, de aangekondigde besparingen op de jeugdhulp en de discussie over de hervormingsagenda Jeugd er op dat een verder beroep op de mogelijkheden voor kostenbeheersing zal worden gedaan. In dat licht formuleren wij twee aanbevelingen.

Een van de belangrijkste maatregelen om grip te krijgen op de kosten van de jeugdhulp, is een stevige positionering van de toegang. Maatregel B1 (normaliseren en strakker sturen vanuit de toegang) – in samenhang met I4 (wat is gebruikelijke hulp?) en I6 (wat hoort onder jeugdhulp?) – is hierin één van de sleutels. Deze maatregelen zijn door de gemeente Veenendaal onderkend en uitgewerkt, en zowel in beleid als in de uitvoering verankerd. Echter de mate, waarin “aan de poort” geselecteerd wordt, kan mogelijk verder aangescherpt worden.

1. Aan de raad: stel binnen de wettelijke afbakening van de jeugdhulp een duidelijk beleidskader vast rondom de vraag welke ondersteuning voor rekening van de gemeente komt en welke zaken onder de verantwoordelijkheid van de ouders vallen.
2. Aan het college: voer in gezamenlijkheid met andere gemeenten de druk op de rijksoverheid op als wettelijke grenzen de uitvoering van beheersmaatregelen belemmeren. Dit om ofwel tot adequate financiering van de Jeugdhulp te komen, ofwel om de wettelijke afbakening van de Jeugdhulp te herzien.

Jeugdhulp in Veenendaal



Jeugdhulp in Veenendaal

In dit hoofdstuk schetsen we de feitelijke ontwikkelingen rondom de jeugdhulp in Veenendaal. De nadruk ligt op de verhouding tussen budget, begroting en realisatie. Steeds staat Veenendaal centraal en wordt de gemeente vergeleken met referentiegemeenten en het landelijk gemiddelde.

Kort samengevat

- De totale kosten voor jeugdhulp zijn in Veenendaal vergelijkbaar met de rest van Nederland. De kosten per inwoner liggen in Veenendaal (met meer jeugdigen dan gemiddeld) iets hoger dan gemiddeld. De Rijksbijdrage is eveneens hoger. Er is, net zoals elders, evenwel sprake van een tekort. De omvang en ontwikkeling van het tekort zijn vergelijkbaar met het gemiddelde van de referentiegemeenten.
- In Veenendaal zijn ruim 1800 jeugdcliënten. Dit aantal was de afgelopen jaren stabiel, waarbij een kleine daling te zien is vanaf 2018. Het aantal jeugdcliënten in de gemeente Veenendaal was in 2020 vergelijkbaar met het gemiddelde van de referentiegroep.
- In totaal werd er in Veenendaal door 239 aanbieders zorg geleverd in de gehele aanbestedingsperiode. In 2020 waren dit 152 aanbieders. De 10 grootste aanbieders ondersteunden 45% van het aantal jeugdcliënten en vertegenwoordigen 42% van de totale gedeclareerde zorgkosten in 2020.
- De uitvoeringskosten zijn vergelijkbaar met andere gemeenten.

2.1 Referentiegemeenten

Het budget per jeugdige dat gemeenten ontvangen op basis van het objectief verdeelmodel dat het Rijk hanteert, houdt rekening met externe factoren als het aantal jeugdigen en sociaaleconomische structuur. We hebben een referentiegroep samengesteld voor de gemeente Veenendaal op basis van het objectief verdeelmodel, dus met vergelijkbare externe factoren. Daarmee zullen verschillen die naar voren komen in de vergelijkingen voor een groot deel te maken hebben met verschillen in beleid en uitvoering.

Hoe wordt de Rijksbijdrage voor uitvoering van de Jeugdwet bepaald?

Gemeenten ontvangen van het Rijk een bijdrage voor de uitvoering van de Jeugdwet. De hoogte van dat budget wordt in twee stappen bepaald. Allereerst wordt het macrobudget vastgesteld: het totale budget dat de Rijksoverheid beschikbaar stelt voor uitvoering van de Jeugdwet.

Vervolgens wordt het macrobudget verdeeld over alle gemeenten in Nederland. Daarvoor is een verdeelmodel ontwikkeld, waarin rekening wordt gehouden met het aantal jeugdigen in een gemeente, maar ook een aantal factoren die samenhangen met het gebruik van jeugdhulp, zoals het aantal jeugdigen dat opgroeit in een uitkeringsgezin.

De Jeugdwet is een openeinderegeling: wat nodig is moet betaald worden door de gemeente. Daar staat tegenover een vast budget wat de gemeente krijgt vanuit het rijk voor het uitvoeren van deze taken. Omdat het budget niet toereikend is, ontstaat een tekort. Dat tekort kan tot op zekere hoogte beperkt worden door verschillende mogelijke maatregelen. Daar gaan we in hoofdstuk 3 nader op in.

Er is eerst een selectie gemaakt van twintig gemeenten die het dichtst in de buurt komen van het bedrag per jeugdige dat de gemeente Veenendaal van het Rijk ontvangt voor uitvoering van de Jeugdwet (tien gemeenten die meer ontvangen, en tien gemeenten die minder ontvangen). Uit die gemeenten hebben we er vervolgens tweemaal vijf geselecteerd. Daarbij hebben we rekening gehouden met de historie van Veenendaal als industriestad; op die manier zijn bepaalde gemeenten (o.a. Súdwest-Fryslân en Waadhoeke) buiten beschouwing gelaten, ondanks een vergelijkbaar budget per jeugdige.

Op basis hiervan zijn we tot de volgende referentiegroep gekomen:

| Gemeente ¹ | Sociale structuur ² | Centrumfunctie ³ | Inwoners ⁴ |
|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| Veenendaal | Matig | Sterk | 65.589 |
| Bergen op Zoom | Matig | Sterk | 66.811 |
| Gouda | Matig | Sterk | 73.181 |
| Hardenberg | Redelijk | Redelijk | 60.574 |
| Hengelo | Matig | Sterk | 80.683 |
| Nieuwegein | Matig | Redelijk | 63.036 |
| Oosterhout | Matig | Redelijk | 55.616 |
| Oss | Redelijk | Sterk | 91.451 |
| Roosendaal | Matig | Sterk | 77.032 |
| Velsen | Redelijk | Redelijk | 68.348 |
| Waalwijk | Redelijk | Redelijk | 48.240 |

² Sociale structuur is een verzamelindicator die in het Gemeentefonds wordt gebruikt. Op basis van de indicatoren 'uitkeringsontvangers', 'huishoudens met een laag inkomen', 'minderheden' en 'bijstandsontvangers' worden gemeenten middels een clusteranalyse in vier klassen ingedeeld: zwak, matig, redelijk en goed.

³ Indeling conform Gemeentefonds.

⁴ Inwoneraantallen in 2019 (CBS).



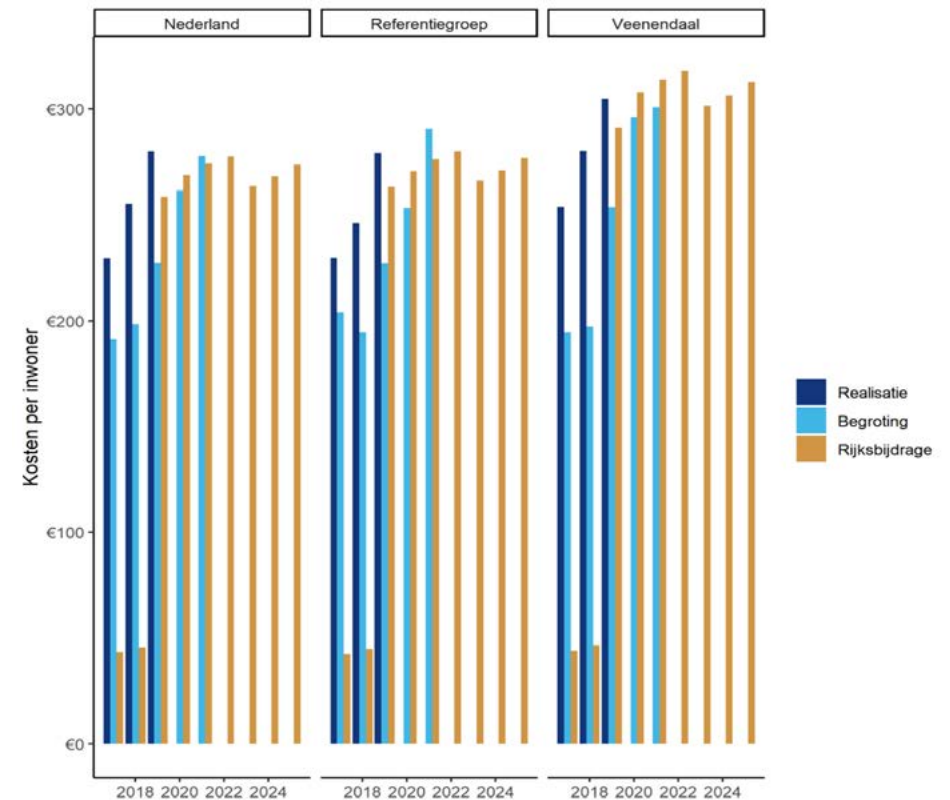
2.2 Kosten van de jeugdhulp

De data voor de financiële analyse zijn afkomstig uit de databank Financiën Decentrale Overheden (Findo) van het CBS, gebaseerd op de Informatie voor Derden (lv3) data die gemeenten aanleveren. De resultaten van de financiële analyse zijn weergegeven als kosten per inwoner. Het inwoneraantal van Veenendaal is door het CBS vastgesteld op 65.214 inwoners in 2021, wat gemiddeld is in de referentiegroep (range: 45.512 – 83.693 inwoners). Wel is het aandeel jeugdigen in Veenendaal iets hoger dan gemiddeld in de referentiegroep: in 2020 was dat 22,1% in Veenendaal tegenover 21,1% gemiddeld. Dat betekent dat er circa 14.500 jongeren in Veenendaal wonen.

Figuur 1 toont de realisatie, begroting en bijdrage van 2017 tot respectievelijk 2019 (realisatie), 2021 (begroting) en 2025 (Rijksbijdrage) voor jeugdhulp. Deze cijfers zijn een optelling van de maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18-. Maatwerkdienstverlening betreft vormen van jeugdhulp die door de gemeente als individuele voorziening worden aangemerkt (o.a. jeugd-GGZ, PGB Jeugd, vervoer en jeugdhulp aan verstandelijk beperkten). Met geëscaleerde zorg worden maatregelen bedoeld die zich richten op de opvang en het verbeteren van de veiligheid van kinderen en jeugdigen (o.a. kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, huiselijk geweld en programma's rond verslaving).⁵ De cijfers worden apart weergegeven voor Nederland, de referentiegroep en Veenendaal.

In de grafiek is te zien dat er landelijk sprake is van een stijging van de uitgaven voor het taakveld Jeugdhulp; in de referentiegroep alsook in Veenendaal is dat niet anders. De kosten per inwoner (net als de Rijksbijdrage) liggen in Veenendaal hoger dan gemiddeld; de referentiegroep wijkt minder af van het landelijk gemiddelde. Een deel van de verklaring daarvoor is dat in deze analyse is uitgegaan van de kosten per inwoner en Veenendaal op het totaal aantal inwoners een groter aandeel jeugdigen heeft.

Figuur 1. De realisatie, begroting en bijdrage vanuit het Rijk, weergegeven in € per inwoner voor het taakveld Jeugdhulp. Maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18- zijn samengenomen. NB: in 2017 en 2018 was een groot deel van de Rijksbijdrage voor jeugd nog versleuteld in de zogenoemde integratie-uitkering sociaal domein. Het cluster jeugd uit het gemeentefonds geeft dus voor 2017 en 2018 geen volledig beeld.

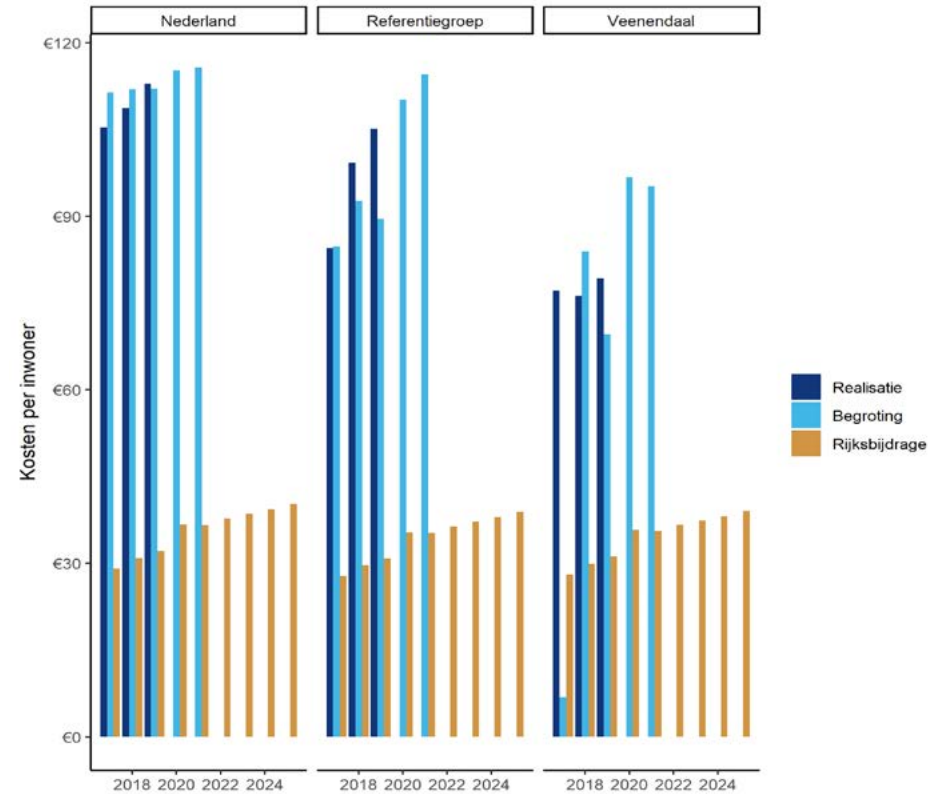


⁵ Zie voor de volledige definities Bijlage 1.

In Figuur 2 is de realisatie, begroting en bijdrage vanuit het Rijk weergegeven vanaf 2017 tot respectievelijk 2019 (realisatie), 2021 (begroting) en 2025 (Rijksbijdrage) voor het taakveld Samenkracht en burgerparticipatie. Tot dit taakveld behoren algemene voorzieningen gericht op participatie, zoals burgerinitiatieven, vrijwilligers en mantelzorg, preventie en de handhaving van de kwaliteit van kinderopvang. NB: dit taakveld overstijgt dus de jeugdhulp.

De kosten per inwoner liggen op dit taakveld in Veenendaal lager dan gemiddeld in Nederland en de referentiegroep, al liggen de kosten per inwoner van de referentiegroep ook onder het landelijk gemiddelde. Ook is de realisatie relatief stabiel, tegenover een stijging bij met name de referentiegemeenten. Er is wel een kostenstijging begroot, maar de begrote kosten per inwoner blijven lager dan gemiddeld. Overigens geven alle gemeenten meer uit aan dit taakveld dan ze ontvangen vanuit het Rijk.

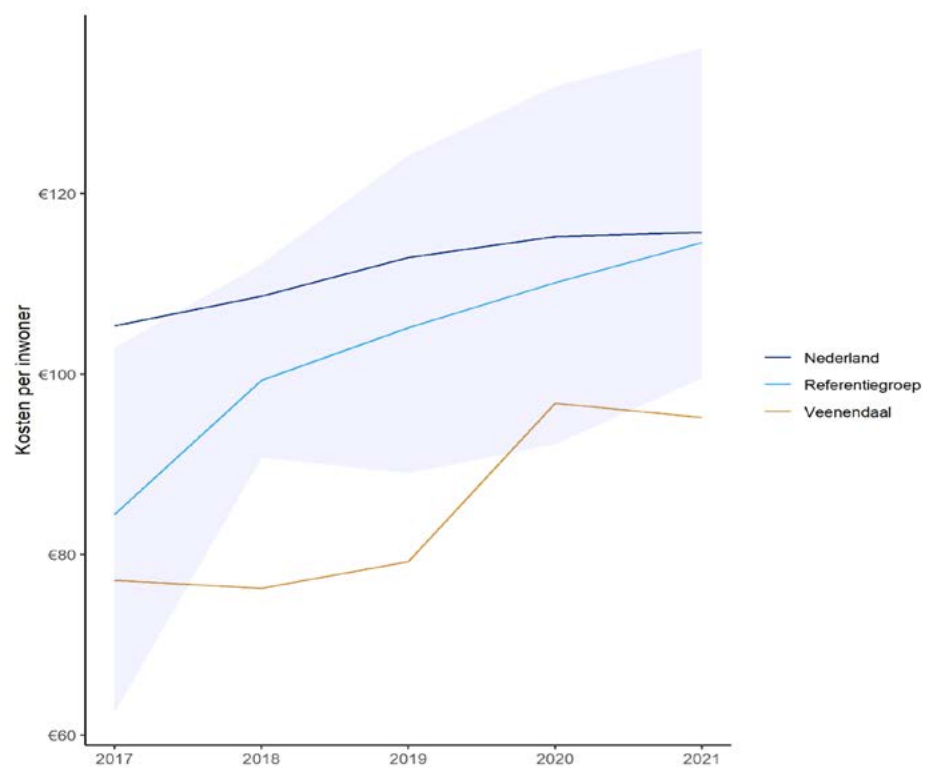
Figuur 2. De realisatie, begroting en bijdrage vanuit het Rijk, weergegeven in € per inwoner voor het taakveld Samenkracht en burgerparticipatie. (NB.: op basis van jaarstukken van de gemeente Veenendaal is niet te achterhalen of de eenmalig lage begroting in 2017 op dit onderdeel een omissie in de cijfers betreft of dat daar een inhoudelijke verklaring voor is)



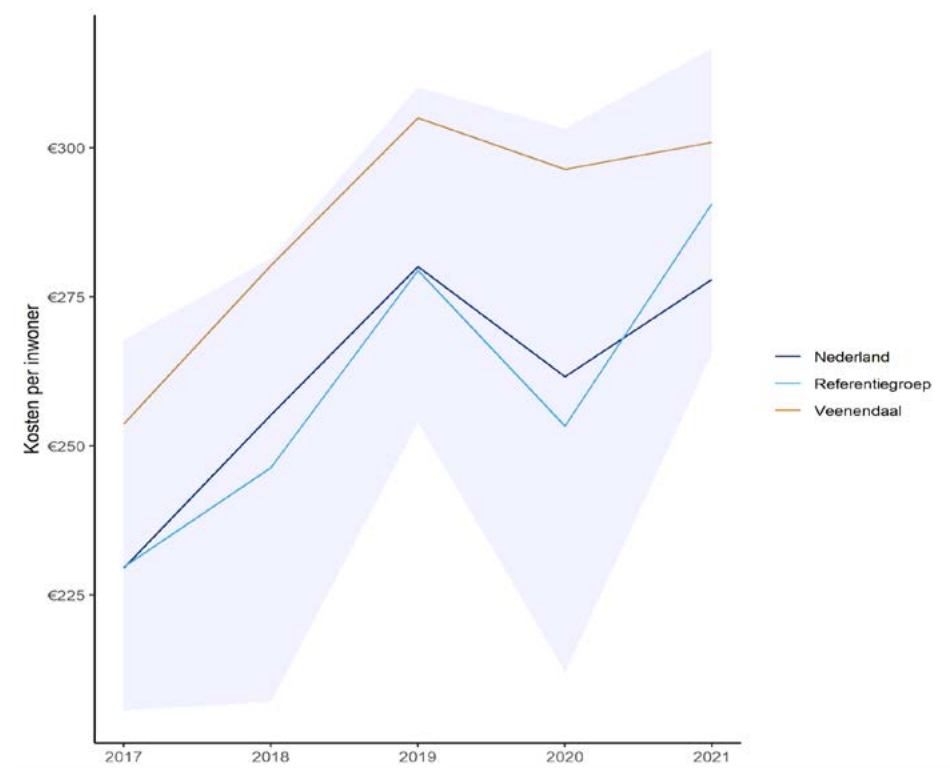
De grafieken in Figuur 3 geven nog beter weer dat de uitgaven van Veenendaal voor het taakveld Samenkracht en burgerparticipatie (a) lager zijn dan die van de referentiegroep en Nederland, terwijl die voor het taakveld Jeugdhulp (b) hoger liggen. De kosten die zijn weergegeven bestaan uit de gerealiseerde kosten (2017 tot en met 2019) en de begrote kosten (2020 tot en met 2021) om de ontwikkelingen in één trend te vatten. De stijging van de kosten reflecteert duidelijk de genomen maatregelen.

Figuur 3. De realisatie (2017 – 2019) en begroting (2020 – 2021), weergegeven in € per inwoner voor de taakvelden Samenkracht en burgerparticipatie (a) en Jeugdhulp (b). De grijze oppervlakte geeft de interkwartielafstand weer, een maat voor de spreiding (het verschil tussen de hoogste en laagste 25%).

Figuur 3a



Figuur 3b

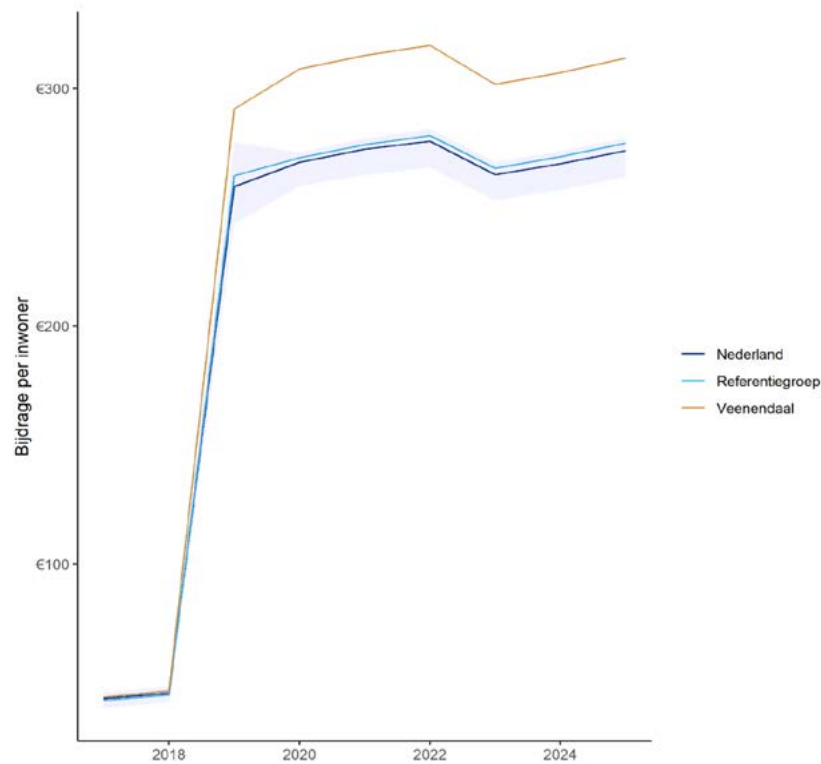


Voor Samenkracht en burgerparticipatie ontvangt Veenendaal een vergelijkbaar budget per inwoner van het Rijk als de andere gemeenten. Voor Jeugdhulp ontvangt Veenendaal echter een hogere bijdrage dan de referentiegroep en Nederland (zie Figuur 4a). Wat betreft het saldo per inwoner (weergegeven in Figuur 4b; rijksbijdrage – kosten voor Jeugdhulp) verschilt Veenendaal een stuk minder van andere gemeenten. Dit komt doordat Veenendaal zowel meer kosten maakt als een hogere

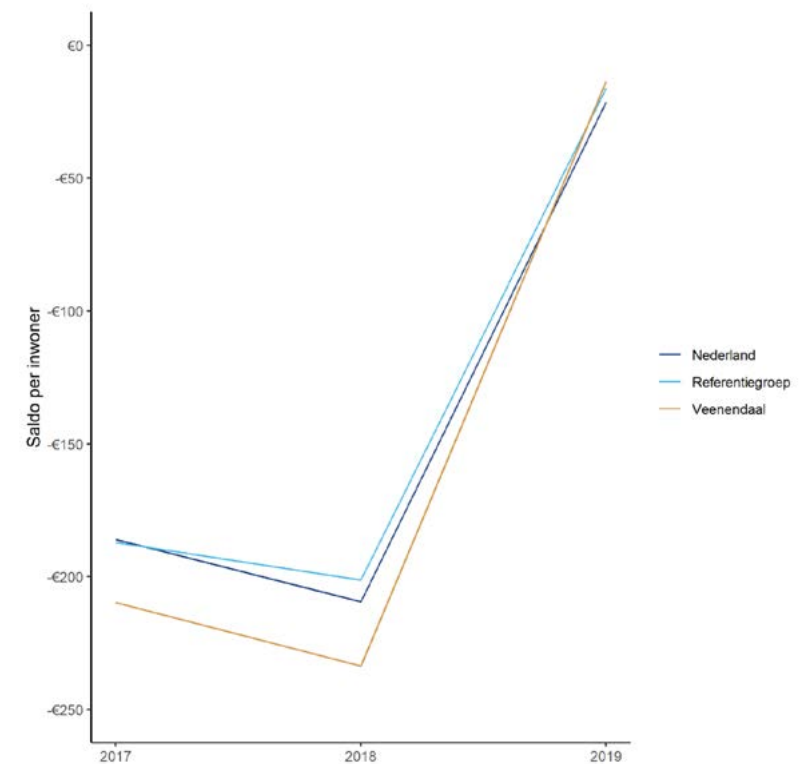
bijdrage vanuit het Rijk ontvangt. In 2017 en 2018 is zichtbaar dat de financiering nog anders liep (zie opmerking bij Figuur 1). In 2019 is het tekort per inwoner in Veenendaal vergelijkbaar met de referentiegroep, en iets kleiner dan landelijk gemiddeld.

Figuur 4. De rijksbijdrage in € per inwoner (a) en het saldo (rijksbijdrage – kosten) per inwoner (b) voor Jeugdhulp. De grijze oppervlakte geeft de interkwartielafstand weer, een maat voor de spreiding (het verschil tussen de hoogste en laagste 25%).

Figuur 4a



Figuur 4b



2.3 Jongeren met jeugdhulp

We hebben onderzocht hoe het aantal jeugdcliënten in Veenendaal zich verhoudt tot het gemiddelde van de referentiegroep. Daarbij bleek in eerste instantie een vertekening in de data op te treden. Dit had te maken met de manier waarop de lokale dienstverlening vanuit het CJG werd geregistreerd: in eerste instantie waren in de cijfers van Veenendaal ook regietrajecten en andere vormen van ondersteuning vanuit het CJG meegeteld.

Vanaf 2020 wordt gewerkt met een aangescherpte definitie van regie en ambulante zorg. Voor dat jaar hebben we in overleg met het CJG het aantal unieke cliënten bepaald die ofwel ambulante hulpverlening krijgen vanuit het CJG, ofwel maatwerkvoorziening ontvangen bij een andere zorgaanbieder dan het CJG (zorg in natura). Op deze manier zijn we in de analyse enkel uitgegaan van het aantal unieke cliënten, waar deze dubbeltelling niet aan de orde is. Deze correctie is niet voor de eerdere jaren uit te voeren, omdat niet met zekerheid te achterhalen is welk deel van de cliënten bij het CJG daadwerkelijk ambulante hulp kreeg, en welk deel regie betrof. Daarom laten we voor die jaren geen vergelijking zien, maar alleen de ontwikkeling van het aantal cliënten met zorg in natura (ZIN) in de gemeente Veenendaal. Dit is weergegeven in Figuur 5a.

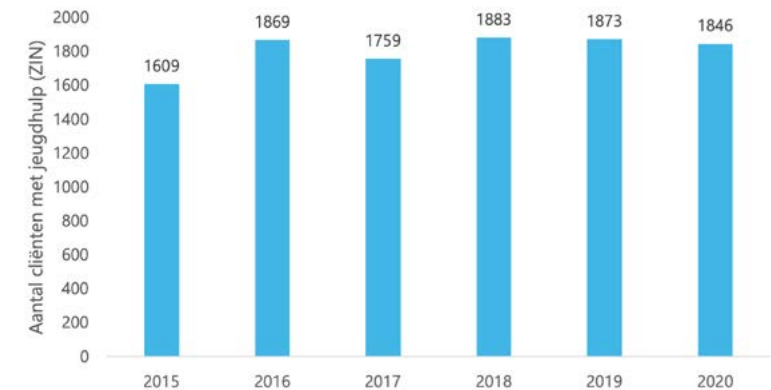
In Figuur 5b zijn de cijfers van 2020 weergegeven. Daarbij tonen we voor Veenendaal twee cijfers: alleen het aandeel jeugdigen met extern ingezette zorg (ZIN) als ook het aandeel jeugdigen dat ofwel extern ofwel lokaal door het CJG ondersteuning ontvangt. Voor de referentiegroep tonen we één cijfer. Conform de CBS-definities zouden gemeenten ook

de cliënten die alleen door het wijk- of buurtteam worden ondersteund daarin mee moeten rekenen. In dat geval is de referentiegroep te vergelijken met 'ZIN + lokaal'. In de praktijk blijken echter niet alle gemeenten de cijfers over lokale ondersteuning (volledig) aan te leveren bij het CBS, waardoor het gemiddelde in werkelijkheid iets hoger kan zijn.

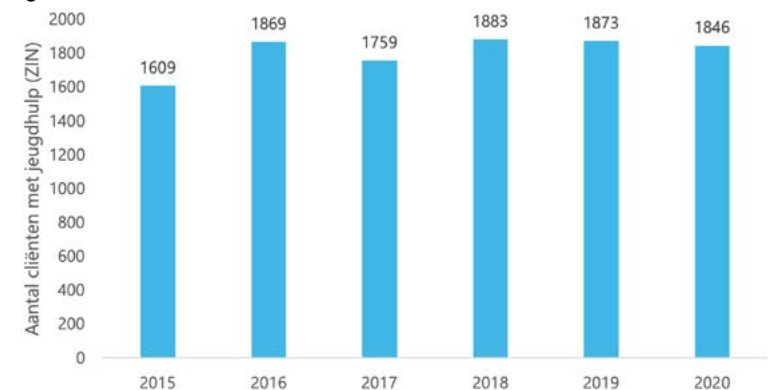
In Figuur 5b zien we dat het aantal cliënten met jeugdhulp in Veenendaal (ZIN en lokaal samengenomen) iets hoger is dan gemiddeld (een verschil van 0,2 procentpunt). Met oog op de hiervoor genoemde nuance ten aanzien van het gemiddelde, concluderen we dat het aantal jeugdcliënten in Veenendaal vergelijkbaar is met dat in de referentiegroep.

Het was de bedoeling om in dit onderzoek ook het aantal trajecten (soorten jeugdhulp, al dan niet per cliënt) te analyseren. Tijdens dit onderzoek bleek echter dat in de gemeente Veenendaal ook 'regie' wordt aangemerkt als traject. Het betreft regievoering vanuit het CJG over de ingezette zorg door zorgaanbieders. Dit is een wettelijke taak in de Jeugdwet en zou dus in principe bij iedere gemeente moeten plaatsvinden. Deze werkwijze leidt tot dubbeltelling in de cijfers over trajecten van Veenendaal. Het bleek niet mogelijk data hiervoor te corrigeren. Daarom hebben we het aantal trajecten buiten beschouwing gelaten in het onderzoek.

Figuur 5a



Figuur 5b



Figuur 5. Het aantal jeugdigen met één of meerdere vormen van jeugdhulp. Weergegeven is het absolute aantal cliënten met zorg in natura (ZIN) voor de periode 2015 – 2020 in Veenendaal (a) en het relatieve (per jeugdige) aantal cliënten met ZIN, ZIN en lokale zorg (door het CJG) samengenomen, en het aantal cliënten met jeugdhulp in de referentiegroep (b).

2.4 Analyse aanbieders

Bij de gemeente Veenendaal zijn data opgehaald over welke zorg in de gemeente Veenendaal wordt geleverd door welke zorgaanbieders. In totaal waren er 152 verschillende aanbieders die in 2020 geleverde zorg declareerden. Een top 10 van het aandeel in het volume (percentage cliënten van het totaal) per aanbieder in 2020 is weergegeven in onderstaande tabel. De top 10 representeert samen 45,4% van het totaal aantal cliënten, waarmee een vergelijkbaar deel van de gemaakte kosten gemoeid is (42,1%).

| Type traject | Zorgaanbieder | Aandeel in volume | Aandeel in totale kosten |
|---------------------|--|-------------------|--------------------------|
| Veiligheid | Samen-Veilig Midden Nederland | 8,5% | 9,6% |
| Behandeling | Samen | 7,1% | 7,3% |
| GGZ Ambulant | Karakter | 5,9% | 7,0% |
| Behandeling | Youke | 5,5% | 5,0% |
| GGZ Ambulant | GGZ Veenendaal | 4,4% | 2,4% |
| Pleegzorg | De Rading | 3,9% | 5,1% |
| EED | Opdidakt | 3,1% | 1,1% |
| GGZ Ambulant | De Hoop ggz | 2,6% | 1,8% |
| Groep | Boer En Zorg | 2,4% | 1,2% |
| Veiligheid | William Schrikker Groep Jeugdbescherming en reclassering | 2,1% | 1,5% |

Er is ook een top 10 samengesteld van de hoogste kosten, zie de tabel hieronder. De top 10 representeert samen 46,4% van het totaal aan gedeclareerde zorg. Deze aanbieders ondervangen samen 40,7% van het aantal cliënten. Samen-Veilig Midden Nederland vertegenwoordigt de meeste cliënten en hier zijn ook de meeste kosten gemoeid.

Deze tabellen maken duidelijk dat met de afspraken die gemaakt zijn/worden met de top-10 aanbieders, daarmee al bijna de helft van de gemaakte kosten voor jeugdhulp gedekt is. Tegelijkertijd is de andere helft van de kosten verspreid over een zeer groot aantal aanbieders (152 aanbieders die geleverde zorg declareerden bij de gemeente Veenendaal in 2020; het totaal aantal aanbieders dat geleverde zorg declareerde bij de gemeente Veenendaal is over de gehele aanbestedingsperiode 239).

Er waren geen data beschikbaar over de verzilvering (gemiddelde uren van indicatie t.o.v. gedeclareerde uren). Dit komt doordat altijd specifiek is toegewezen in de gemeente Veenendaal. Dit houdt in dat in de eerdere jaren achteraf werd gekeken of een bepaald tarief / zorg redelijk was. Sinds 2018/2019 wordt steeds meer specifiek toegewezen.

| Type traject | Zorgaanbieder | Goedgekeurd bedrag | Aandeel in totale kosten | Aandeel in volume |
|---------------------|-------------------------------|--------------------|--------------------------|-------------------|
| Veiligheid | Samen-Veilig Midden Nederland | € 1.800.011 | 9,6% | 8,5% |
| Behandeling | Samen | € 1.368.470 | 7,3% | 7,1% |
| GGZ Ambulant | Karakter | € 1.305.202 | 7,0% | 5,9% |
| Pleegzorg | De Rading | € 958.994 | 5,1% | 3,9% |
| Behandeling | Youke | € 946.445 | 5,0% | 5,5% |
| Groep | Reinaerde | € 605.913 | 3,2% | 1,9% |
| Residentieel | Pluryn-Intermetzo | € 521.857 | 2,8% | 0,4% |
| GGZ Ambulant | GGZ Veenendaal | € 448.721 | 2,4% | 4,4% |
| Behandeling | Pluryn-Intermetzo | € 414.231 | 2,2% | 0,5% |
| GGZ Ambulant | De Hoop ggz | € 343.788 | 1,8% | 2,6% |

2.5 Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten van de gemeente Veenendaal voor de uitvoering van de Jeugdwet zijn vergeleken met het benchmarkgemiddelde van de Benchmark Sociaal Domein van Berenschot. Dit betreft dus de kosten van het ambtelijk apparaat van de gemeente Veenendaal en het CJG dat direct gemoeid is met uitvoering van de Jeugdwet. De uitvoeringskosten (bestaande uit loonkosten en uitbestedingskosten) zetten we af tegen het totaal aantal afgegeven beschikkingen. Dit leidt tot de volgende resultaten:

- Voor het primair proces (toegang, kwaliteit, financiële administratie) zijn de uitvoeringskosten vergelijkbaar met het benchmarkgemiddelde.
- De uitvoeringskosten voor inkoop & contractmanagement liggen onder het benchmarkgemiddelde (-8%). Vaak zijn de kosten voor deze uitvoeringstaken lager bij gemeenten die deze taak regionaal belegd hebben, zoals in Veenendaal ook het geval is.
- De uitvoeringskosten voor beleid liggen onder het benchmarkgemiddelde (-26%). In de gevoerde gesprekken is aangegeven dat de werkdruk bij beleid als hoog wordt ervaren. Er is wel samenhang met de uitvoeringsstructuur, waarbij de directeur van het CJG en de programmamanager sociaal domein ook betrokken zijn bij de beleidsontwikkeling.

Beheersmaatregelen voor de Jeugdhulp



3. Beheersmaatregelen voor de Jeugdhulp

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de overwogen en genomen maatregelen om grip te krijgen op de financiële ontwikkelingen rondom de jeugdhulp in de gemeente Veenendaal. We beginnen met een korte beschrijving van de opeenvolgende stappen die gezet zijn in de afgelopen jaren, om zo enige context te bieden en de genomen maatregelen in de tijd te kunnen plaatsen. Daarna tonen we het overzicht van alle beheersmaatregelen zoals die bij de start van dit onderzoek zijn vastgesteld, en geven we aan of deze zijn overwogen, welk besluit erover is genomen en indien sprake van een positief besluit, of de maatregel al geïmplementeerd is. Ook benoemen we een aantal maatregelen die bij de start van dit onderzoek nog niet in beeld waren, maar wel genomen zijn.

Kort samengevat

- In 2017 werd duidelijk dat Veenendaal te maken kreeg met een groeiend tekort op de jeugdhulp. Maatregelen zijn in eerste instantie regionaal genomen, en later lokaal verder aangescherpt of uitgebreid waar nodig. Dit is in samenspel tussen ambtelijke organisatie, college en raad gebeurd.
- Er is in Veenendaal grondig nagedacht over mogelijke beheersmaatregelen.
 - Van de 56 geïnventariseerde maatregelen zijn er 50 besproken. Van de niet besproken maatregelen vallen er geen in de categorie ‘aan te bevelen’. 1 maatregel was al bestaande praktijk (regionale inkoop) maar wordt niet gekoppeld aan beheersing van de kosten.
 - Van de 50 besproken maatregelen is ten aanzien van 42 een positief besluit genomen (wel doen); bij 5 maatregelen is besluitvorming in voorbereiding.
 - Van deze 42 maatregelen zijn er 36 op schema qua implementatie. Met name Corona heeft bij een aantal maatregelen voor vertraging gezorgd.

3.1 Contextbeschrijving van de beheersmaatregelen Jeugdhulp in Veenendaal

Met de decentralisatie van de Jeugdwet in 2015 stonden gemeenten voor een grote uitdaging. Ze kregen een voor hen nieuwe taak overgedragen, die bovendien (aanvankelijk) gepaard ging met een structurele bezuiniging. In de beginperiode lag de focus echter vooral op dat eerste aspect: het zo goed mogelijk uitvoeren van de nieuwe wettelijke taken. De transitie (van Rijk naar gemeenten) ging voor de transitie (opnieuw inrichten). Gemeenten stelden alles in het werk om er zeker van te zijn dat elke jeugdige die dat nodig had ondersteuning kreeg.

In 2017 komt er meer aandacht voor de financiële aspecten van de Jeugdwet, en wordt duidelijk dat er tekorten ontstaan. Zo ook in Veenendaal. In die eerste periode is dat met name een gespreksonderwerp tussen de ambtelijke organisatie en het toenmalig college. Als na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 onderhandelingen plaatsvinden voor een nieuw college, is deze informatie nog niet bekend bij (alle) onderhandelende partijen. In het raadsprogramma wordt dus nog de ambitie opgenomen om budgetneutraal te werken in het sociaal domein.

Kort voor de installatie van het nieuwe college wordt de raad in de jaarstukken van 2017 geïnformeerd over het ontstane tekort op jeugd. In de daaropvolgende jaren wordt in grofweg drie fases gewerkt aan de kostenbeheersing.

Fase 1: Transitieplan jeugdhulpregio (2018)

In samenspraak tussen college en ambtelijke organisatie wordt werk gemaakt van beheersmaatregelen. In diezelfde periode wordt ook gewerkt aan het regionale transitieplan. Dit plan bevat een aantal verbetervoorstellen voor de jeugdhulp, in aansluiting op het landelijke Actieprogramma Zorg voor de Jeugd, en om een beroep te doen op de transitiegelden die daaruit volgen.

Het transitieplan behelst zes projecten die regionaal worden opgepakt. Daarnaast wordt een deel van de middelen lokaal ingezet, met een aantal extra projecten/beheersmaatregelen. De verschillende maatregelen zijn uitgewerkt in het rapport Sterke basis Jeugdhulp Veenendaal. De lijnen zijn door het college vastgesteld en ter informatie naar de raad gestuurd. In het raadsvoorstel bij de programmabegroting kondigt het college wel reeds aan nader in gesprek te willen met de raad over beheersmaatregelen voor de langere termijn.

In de kadernota 2020-2023 (zomer 2019) komen de verschillende beheersmaatregelen weer terug, als ook zoekrichtingen voor de lange termijn.

Het gaat om de volgende maatregelen:

1. Voorkomen opschaling residentieel vanuit pleegzorg (versterken pleegzorg)
2. Afschaling instellingsverblijf: bestaande trajecten instellingsverblijf (eerder) afschalen waar mogelijk
3. Minder instellingsverblijf na crisis: instroom vanuit crisis naar instellingsverblijf voorkomen
4. Betere door- en uitstroom 18-/18+; actieve selectie door CJG (minder verlengde jeugdhulp)
5. Minder/lichtere GGZ door samenwerking en vroegsignalering op school (2 pilotscholen)
6. Van BSO+ naar reguliere BSO met jeugdhulp+ (afbouwen BSO+)
7. Versterken actieve regie (randvoorwaardelijk voor de overige 8 projecten)
8. Verbeteren toegang en instroom door versterken triage: versterken samenwerking CJG en jeugdhulpaanbieders
9. Minder/lichtere GGZ door samenwerking & integrale vroegsignalering in de wijk (interventie CJG)

3.1 Contextbeschrijving van de beheersmaatregelen Jeugdhulp in Veenendaal

3.2 Overzicht besproken en genomen maatregelen

Zoekrichtingen voor de lange(re) termijn:

1. Passende jeugdhulp definiëren (grenzen en grijze gebieden)
2. Inkoop jeugdhulp: vorm en schaalgrootte (met mogelijkheid voor prestatieafspraken)
3. Zorgtoewijzingen mét (casusgerichte) afspraken
4. Directe samenwerking met belangrijke jeugdhulpaanbieders (lokaal accountmanagement)
5. 20% korten op PGB-jeugdhulp vanaf 2020
6. Integrale (uniforme) toegang
7. Visie sociaal domein concretiseren

Daarnaast zijn veel van de genoemde maatregelen terug te vinden in het integraal beleidskader sociaal domein 2020-2023 (november 2019). Zowel de kadernota als het integraal beleidskader zijn door de raad vastgesteld. Daarbij geldt wel dat de transformatieplannen die regionaal zijn opgesteld reeds in gang waren gezet.

Fase 2: 'Scherpe keuzes' gemaakt in sessies met de raad

In het najaar van 2019 vinden de aangekondigde gesprekken met de raad plaats. Het college vraagt de raad daarbij expliciet om zijn ideeën en zienswijze op een aantal voorstellen vanuit het college. Duidelijk is dat 'scherpe keuzes' gemaakt moeten worden om het toch nog oplopende tekort terug te dringen. Op 22 september vindt een raadssessie plaats waarbij de verschillende suggesties worden besproken en de raad zich uitspreekt over de scherpe keuzes. Dat leidt tot de volgende maatregelen:

1. We vergoeden alleen nog maar de goedkoopst passende voorziening
2. Stevige afbakening ambulante vormen van jeugdhulp
 - a. Niet bewezen effectieve interventies sterk begrenzen en/of niet meer beschikbaar via ZIN/PGB
 - b. Separate begeleidingstrajecten worden alleen nog geleverd door het CJG. Maximaal 6 maanden, waarbij toeleiding is naar een voorliggende of algemene toegankelijke voorziening.

3. De eigen kracht van ouders en jeugdigen is altijd leidend
4. Minder jeugdhulp op school: maximaal 2,5 uur per dag
5. Voor problemen en stoornissen van ouders wordt geen voorziening ingezet vanuit de jeugdwet

Deze keuzes zijn leidend geweest voor de programmabegroting van 2021, en in die hoedanigheid ook vastgesteld door de raad.

Fase 3: Aanvullende maatregelen gericht op de uitvoering door het CJG (juni 2020)

In juni 2020 is ook nog een set maatregelen vastgesteld gericht op de uitvoering door het CJG. Het betreft de volgende maatregelen:

1. Afremmen van de instroom in de jeugdhulp op beschikking via de toegang
2. Vergroten invloed op het logistieke proces bij de aanbieders:
 - a. Aanscherpen van de uitgangspunten via de triage
 - b. Toezicht houden op de totstandkoming en toepassing van hulpverleningsplannen
 - c. Intensiteit van hulp met de aanbieder afstemmen en sterk sturen op afschalen
 - d. Verlengingsverzoeken van beschikkingen intensief toetsen
3. Budgetteringskaders hanteren binnen het CJG: op week- en maandbasis inzicht verstrekken in de 'beschikte' kosten en een week- en maandlimiet c.q. financieel uitgangspunt instellen

De maatregelen zijn in samenspraak met het CJG en de raad opgesteld.

Om de genomen maatregelen te kunnen monitoren is bij het eerste maatregelenpakket een effectenmonitor opgesteld. Deze maatregelen monitor is door de jaren heen verder ontwikkeld, en wordt periodiek besproken met een afvaardiging van het college.



3.2 Overzicht besproken en genomen maatregelen

De rekenkamercommissie heeft zelf een groot aantal mogelijke maatregelen verzameld uit eerdere onderzoeken van AEF, PPRC en It's Public. Deze zijn aangereikt aan Berenschot, die er ook nog 6 aan hebben toegevoegd. Daarmee mag verondersteld worden, dat vrijwel alle mogelijkheden voor beheersing van de kosten van Jeugdhulp de revue zijn gepasseerd. Van ieder van deze mogelijke maatregelen is nagegaan of die in Veenendaal aan de orde is geweest.

In dit onderzoek is de toepassing van diverse maatregelen in Veenendaal onderzocht. Daarbij is primair gekeken of de maatregel besproken is, of er een besluit ten aanzien van de betreffende maatregel is genomen en zo ja door wie ofwel door welk gremium. Wat betreft dat laatste: hier staat alleen het hoogste gremium vermeld waar besluitvorming heeft plaatsgevonden. Ook vermelden we – indien van toepassing – wat het meest recente vastgestelde document is waarin de maatregel is opgenomen.

Bij een aantal maatregelen is in de toepassing daarvan nog een zekere gradatie mogelijk, of is het effect van de maatregel afhankelijk van de interpretatie ervan. Dit heeft met name betrekking op het 'normaliseren' van problematiek (onderdeel van maatregel B1) en daaraan gekoppeld het afbakenen van de hulp die vanuit de Jeugdwet verstrekt zou moeten worden

(maatregelen I4 en I6). Daarmee kan de uitvoering van een maatregel nog in verschillende gradaties gebeuren. De kerngedachte achter een groot deel van deze maatregelen is dat het niet de taak van de overheid is om voor elke hobbel in het leven ondersteuning te bieden, en dat een deel van de ervaren problematiek ook simpelweg bij het leven hoort. Maar het grensgebied tussen welke problemen 'normaal' zijn en waar echt professionele hulp nodig is, is vaag. Heeft een kind met dyslexie recht op speciale ondersteuning, of zou dat een reguliere verantwoordelijkheid van ouders en school moeten zijn? Is een kind met gedragsproblemen gebaat bij begeleiding, of volstaat een aantal gesprekken met de ouders om hen een aantal handvatten te geven voor de opvoeding?

In dit onderzoek is de toepassing van diverse maatregelen in Veenendaal niet diepgaand kwalitatief onderzocht. Er is primair gekeken of de maatregel besproken is, of er een besluit over genomen is, en of de maatregel in praktijk wordt gebracht. Er is daarbij niet beoordeeld hoe scherp de maatregel wordt toegepast.

Twee opmerkingen vooraf:

1. Bij sommige beheersmaatregelen is sprake van een interpretatieslag omdat ze net anders benoemd of uitgelegd worden, maar qua effect op hetzelfde

neerkomen. Een voorbeeld daarvan is de inzet van POH'ers bij de huisarts. In Veenendaal zijn geen POH'ers vanuit de gemeente geplaatst bij huisartsen, maar er zitten wel coaches van het CJG bij veel huisartsen. Het doel en de werkwijze komen wel zeer sterk overeen. In dergelijke gevallen hebben we aangegeven dat deze maatregel is besproken dan wel ingevoerd.

2. We beseffen dat formele besluitvorming iets anders is dan inhoudelijke betrokkenheid – zeker wanneer maatregelen zijn opgenomen in stukken die qua reikwijdte het onderwerp jeugdhulp ruimschoots overstijgen (zoals een programmabegroting). Navolgend overzicht geeft dus vooral aan of betreffende maatregelen al dan niet formeel zijn vastgesteld door de raad, en niet zozeer of de raad er inhoudelijk over heeft meegesproken. De contextbeschrijving in paragraaf 2.1 geeft daar meer inzicht in.



Legenda bij het overzicht van maatregelen

In het overzicht wordt in verschillende kolommen een kleurmarkering gebruikt. In de meest linker kolom betreft het de classificatie van de maatregel (is de maatregelen aan te bevelen of niet):

| Kleur | Classificatie |
|-------|---|
| X1 | (Bewezen) effectieve maatregel, dus aan te bevelen |
| X2 | Maatregel niet bewezen effectief en/of lastig te kwantificeren, maar in potentie relevant |
| X3 | Maatregel bewezen niet effectief en/of risico op negatieve 'bijwerkingen' en/of onmogelijk; dus niet aan te bevelen |
| X4 | Geen beoordeling |

Vervolgens wordt in de kolommen die aangeven of er een besluit over is en of een maatregel geïmplementeerd is, ook een

| Kleur | |
|-------|---|
| | Besluit over maatregel / geïmplementeerd of start met implementatie volgens plan |
| | Besluitvorming in voorbereiding / deels geïmplementeerd of vertraging met implementatie |
| | Geen besluit over maatregel / maatregel niet geïmplementeerd noch start daarmee |
| | Niet kunnen achterhalen |

kleurmarkering toegepast:

3.1 Contextbeschrijving van de beheersmaatregelen Jeugdhulp in Veenendaal

3.2 Overzicht besproken en genomen maatregelen

Overzicht van alle besproken maatregelen

Onderstaand overzicht bevat alle maatregelen (50) die wel besproken zijn.

| # | Maatregel | Besluit | Implementatie | Waar vastgelegd | Door wie besloten / vastgesteld? |
|---------------------------------|---|--------------------|------------------------|---|----------------------------------|
| A. Voorveld en preventie | | | | | |
| A1 | Beperken outreachende activiteiten | Besluit: niet doen | | Memo: Haalbaarheid taakstellingen sociaal domein | Ambtelijk |
| A2 | Gerichte preventie op basis van signalerende waardes | Besluit: wel doen | m.u.v. project met GGD | IBK | Raad |
| B. Gemeentelijke toegang | | | | | |
| B1 | Normaliseren en strakker formuleren en sturen op cliëntdoelen bij gemeentelijke instroom en herindicaties | Besluit: wel doen | | IBK | Raad |
| B2 | Directe hulpverlening door toegang | Besluit: wel doen | | IBK | Raad |
| B3 | Toegang versterken | Besluit: wel doen | | Sterke basis jeugdhulp Veenendaal / Kadernota 2020-2023 | Raad |
| B4 | Trajecten evalueren | Besluit: wel doen | | IBK / aangescherpt in RIB juni 2020 | Raad / College |
| B5 | Herindicaties | Besluit: wel doen | | IBK + verordening jeugdhulp | Raad |
| B6 | Differentiëren taken toegang | Besluit: wel doen | | Geen stukken voor gevonden | Ambtelijk |
| B7 | Toetsen van indicaties | Besluit: wel doen | | IBK | Raad |
| B8 | Sterker kostenbewustzijn bij toegang | Besluit: wel doen | | IBK / aangescherpt in RIB juni 2020 | Raad / College |
| B9 | Helder onderscheid proces- en casusregie | Besluit: wel doen | | Geen stukken voor gevonden | Uitvoering |
| C. Externe verwijzers | | | | | |
| C1 | Praktijkondersteuners (POH) bij huisarts | Besluit: wel doen | | IBK | Raad |
| C2 | Toetsen van alle indicaties via externe verwijzers | Besluit: wel doen | Voor zover besloten | RIB juni 2020 / Programmabegroting 2021 | Raad |
| C3 | Afspraken met huisartsen | Besluit: wel doen | | IBK | Raad |

3.1 Contextbeschrijving van de beheersmaatregelen Jeugdhulp in Veenendaal

3.2 Overzicht besproken en genomen maatregelen

| # | Maatregel | Besluit | Implementatie | Waar vastgelegd | Door wie besloten / vastgesteld? |
|--|---|-------------------|--|---|----------------------------------|
| D. Inkoop en contractmanagement | | | | | |
| D1 | Afspraken met top ... aanbieders | Besluit: wel doen | Met 7 van 10 grootste aanbieders; enige vertraging door corona | IBK | Raad |
| D2 | Zorgfraude als actiepoint (inzet toezichthouder) | Besluit: wel doen | Implementatie in ontwikkeling | IBK / Handhavingsplan sociaal domein | Raad |
| D3 | Beperken aantal aanbieders | Geen besluit | | | |
| D5 | Partnerschap en gedeelde uitvoeringsvisie met (deel van) aanbieders | Besluit: wel doen | Zie D1; gezamenlijke bijeenkomsten door corona niet mogelijk. | IBK | Raad |
| D6 | Beperken niet gecontracteerde zorg | Besluit: wel doen | Wordt actief op gestuurd, geen concrete doelstelling | Geen stukken voor gevonden | Ambtelijk |
| D7 | Contractmanagement stevig invullen | Besluit: wel doen | Lokaal vertraging door corona | IBK / RIB juni 2020 | Raad / College |
| D8 | Focus op evidence-based methoden | Besluit: wel doen | | Programmabegroting 2021 | Raad |
| E. Product en prijs structuur | | | | | |
| E1 | Van individueel naar groepsbegeleiding | Besluit: wel doen | Vooral preventief | Transformatieplan Jeugd FoodValley | College |
| E2 | Differentiëren naar intensiteit | Besluit: wel doen | | IBK / RIB juni 2020 | Raad / College |
| E3 | Afbouw verblijf (incl. reduceren instroom) | Besluit: wel doen | | Sterke basis jeugdhulp Veenendaal / Kadernota 2020-2023 | Raad |
| E4 | Beschikbaarheidsfinanciering | In voorbereiding | | | |
| E5 | Tariefonderzoek | Besluit: wel doen | | Sterke basis jeugdhulp Veenendaal / Kadernota 2020-2023 | Raad |

3.1 Contextbeschrijving van de beheersmaatregelen Jeugdhulp in Veenendaal

3.2 Overzicht besproken en genomen maatregelen

| # | Maatregel | Besluit | Implementatie | Waar vastgelegd | Door wie besloten / vastgesteld? |
|-------------------------------------|--|-----------------------------|--|---|----------------------------------|
| E6 | Tariefdifferentiatie | In voorbereiding | | | |
| E7 | Budgetplafonds | In voorbereiding | | | |
| E8 | Resultaatgericht financieren | In voorbereiding | | | |
| E9 | Taakgericht bekostigen | In voorbereiding | | | |
| E10 | Beschermd wonen naar beschermd thuis | Besluit: wel doen | | Sterke basis jeugdhulp Veenendaal / Kadernota 2020-2023 | Raad |
| E11 | Inzet Gastgezinnen (n.a.v. ingediende motie) | Besluit: wel doen | | Motie / Programma-begroting 2021 | Raad |
| F. Casusniveau cliënten | | | | | |
| F1 | Focus op top ... huishoudens (waar meeste kosten gemaakt worden) | Besluit: wel doen | | Geen stukken voor gevonden | Raad |
| F2 | Aantal hulpverleners per huishouden verminderen | Niet expliciet onderdeel B1 | | | |
| F3 | Afschaffen uitloopcodes / versoberen herindicaties | Besluit: wel doen | | IBK | Raad |
| F4 | Verplicht Plan van Aanpak voor zorgaanbieders | Besluit: wel doen | Zie D1 en D5 | RIB juni 2020 / Programmabegroting 2021 | Raad |
| G. Verbinding sociaal domein | | | | | |
| G1 | Integraal werken met Wmo | Besluit: wel doen | Uniform proces, verdere samenwerking in ontwikkeling | IBK | Raad |
| G2 | Schuldhelpverlening aanhaken (preventie en curatief) | Besluit: wel doen | | IBK | Raad |
| G3 | Budget voor algemene oplossingen | Besluit: wel doen | | Sterke basis jeugdhulp Veenendaal / Kadernota 2020-2023 | Raad |

3.1 Contextbeschrijving van de beheersmaatregelen Jeugdhulp in Veenendaal

3.2 Overzicht besproken en genomen maatregelen

| # | Maatregel | Besluit | Implementatie | Waar vastgelegd | Door wie besloten / vastgesteld? |
|---|---|-------------------|---------------|--|----------------------------------|
| H. Beleid & bedrijfsvoering | | | | | |
| H1 | Data gedreven beleid | Besluit: wel doen | | IBK | Raad |
| H2 | Versterken samenhang beleid en uitvoering | Besluit: wel doen | | IBK | Raad |
| I. Afbakening wetgeving | | | | | |
| I1 | Waar mogelijk (eerder) verwijzen naar WLZ en ZVW | Besluit: wel doen | | Sterke basis jeugdhulp Veenendaal / Kadernota 2020-2023 | Raad |
| I2 | Duidelijker afbakening tussen de jeugdhulp en onderwijs | Besluit: wel doen | | Sterke basis jeugdhulp Veenendaal / Kadernota 2020-2023 | Raad |
| I3 | Verplaatsen van jeugdhulp in groepsverband naar kinderopvang of buitenschoolse opvang | Besluit: wel doen | | Sterke basis jeugdhulp Veenendaal / Kadernota 2020-2023 | Raad |
| I4 | Gebruikelijke hulp | Besluit: wel doen | | Sterke basis jeugdhulp Veenendaal / Kadernota 2020-2023, aangescherpt in Programmabegroting 2021 | Raad |
| I5 | Verlengde jeugdwet | Besluit: wel doen | | Sterke basis jeugdhulp Veenendaal / Kadernota 2020-2023 | Raad |
| I6 | Afbakening jeugdhulp | Besluit: wel doen | | RIB juni 2020 / Programmabegroting 2021 | Raad |
| J. Overige maatregelen (later in het onderzoek gevonden) | | | | | |
| J1 | Korting PGB-tarieven met 15% | Besluit: wel doen | | RIB juni 2020; opgenomen in programmabegroting 2021 | Raad |
| J2 | Toegang tot CJG reduceren (alleen op afspraak) | Besluit: wel doen | | RIB juni 2020; opgenomen in programmabegroting 2021 | Raad |
| J3 | Alleen goedkoopst passende voorziening beschikken | Besluit: wel doen | | Programmabegroting 2021 | Raad |

3.1 Contextbeschrijving van de beheersmaatregelen Jeugdhulp in Veenendaal

Van de vijf niet besproken maatregelen vallen er drie in de categorie ‘niet aan te bevelen maatregelen’ en twee in de categorie ‘niet bewezen effectief / moeilijk te kwantificeren maar potentieel interessant’. Er zijn dus geen maatregelen in de categorie ‘aan te bevelen maatregelen’ buiten beschouwing gelaten in Veenendaal.

De niet besproken maatregelen zijn:

- Minder interne controle bij enkelvoudige casus (niet aan te bevelen maatregel)
- Trainen van huisartsen (onduidelijk effect, bovendien zijn andere maatregelen richting huisartsen effectiever)
- Alle toegang tot jeugdhulp via gemeente (onmogelijk)
- Beperken extra kostenposten bij aanbieders als gevolg van uitgebreid Programma van Eisen waar aanbieders aan moeten voldoen (onduidelijk effect)
- Invoeren eigen bijdrage (onmogelijk)

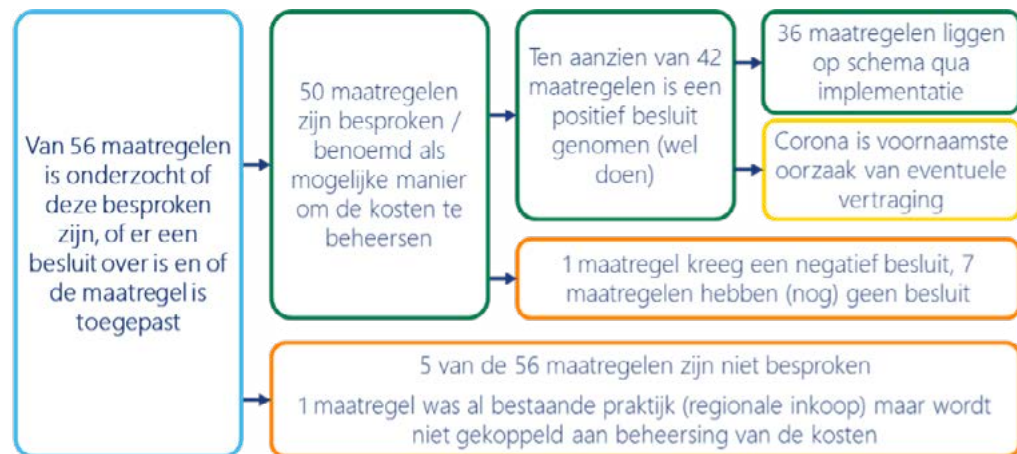
We benoemen nog een aantal belangrijke of opvallende punten uit de analyse:

- Een van de belangrijkste maatregelen om grip te krijgen op de jeugdhulp, is een stevige positionering van de toegang. Maatregel B1 is hier één van de sleutels in. We zien dat deze maatregel in Veenendaal verregaand is uitgedacht en uitgewerkt, en zowel in beleid als uitvoering verankerd is. Daarmee heeft de gemeente Veenendaal een belangrijke stap gezet in het krijgen en behouden van grip op de jeugdhulp. Wel is binnen deze maatregel bij de toegang nog de “mate van stevigheid of strengheid” nader te overwegen.
- Van de maatregelen die over de inkoop / financieringsvorm gaan, is nog geen definitieve besluitvorming geweest. In de interviews is aangegeven dat wel verschillende financieringsvarianten en -maatregelen besproken zijn (maatregelen E4 en E6-9). Uiteindelijk zal in de nieuwe inkoopstrategie duidelijk worden welke varianten toegepast zullen worden.

3.2 Overzicht besproken en genomen maatregelen

- Twee besproken maatregelen die een groene classificatie hebben (dus aan te bevelen), worden in Veenendaal smaller toegepast dan de potentiële reikwijdte van de maatregel.
 - Toetsen van alle indicaties via externe verwijzers (C2). In Veenendaal zijn hier alleen met de gecertificeerde instellingen afspraken over. Tegelijkertijd wordt met huisartsen ook actief samengewerkt, en verloopt bovendien een groot aandeel verwijzingen via gemeente. Veenendaal doet op dit moment wat met de huidige capaciteit in de uitvoering haalbaar is op dit vlak. Het toetsen van alle externe indicaties kost namelijk veel tijd.
 - Zorgfraude als actiepunt (inzet toezichthouder) (D2). Veenendaal heeft geen toezichthouder voor de jeugd. Wel is er een handhavingsplan voor het brede sociaal domein, en is de ‘actieve regie’ die wordt gevoerd op zowel aanbieders als cliënten ook een manier om misbruik te voorkomen of vroegtijdig op te sporen. Daarmee is deze maatregel voor een belangrijk deel wel gedekt.
- Ten aanzien van het ‘normaliseren van problematiek’ en daarmee het afbakenen van de verantwoordelijkheid van de overheid op het terrein van de jeugdhulp (met name maatregel I4 en I6) merken we op dat de gemeente Veenendaal hier binnen de grenzen van de wet reeds aandacht aan geeft. Verdere stappen op dit vlak vereisen een breder maatschappelijk debat – niet alleen lokaal maar ook landelijk. Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente Veenendaal zich daar sterk bewust van is.

Samenvattend overzicht



Bijlagen



Bijlage I – Definities

Iv3-taakvelden:

6.1 Samenkracht en burgerparticipatie

Tot dit taakveld behoren algemene voorzieningen (waarvoor geen individuele beschikking van de gemeente nodig is) gericht op participatie:

- ondersteunen op participatie gerichte burgerinitiatieven, ondersteuning vrijwilligers en mantelzorg;
- sociaal en cultureel werk, Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), wijkopbouw;
- preventie (bijv. eenzaamheidsbestrijding, preventie op het gebied van GGZ);
- buurt- en clubhuizen;
- collectief aanvullend vervoer;
- toegankelijkheid voorzieningen (inclusie);
- kinderopvang: toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen;
- noodopvang vluchtelingen;
- vreemdelingen.

6.72 Maatwerkdienstverlening 18-

- Tot dit taakveld behoren vormen van jeugdhulp die door de gemeente als individuele (niet vrij toegankelijke) voorziening worden aangemerkt waaronder begrepen:
- begeleiding 18-, jeugd- en opvoedhulp;
- jeugd-GGZ;
- jeugdzorg aan verstandelijk beperkten;
- Vervoer (18-);
- PGB Jeugd;
- persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf voor de doelgroep 18-;
- jeugdzorg-plus (gesloten jeugdhulp).

6.82 Geëscaleerde zorg 18-

Tot dit taakveld behoren maatregelen gericht op de opvang en het verbeteren van de veiligheid van kinderen en jeugdigen 18- met inbegrip van maatwerk dienstverleningsmaatregelen voor jeugdigen die in de desbetreffende opvangvoorzieningen verblijven:

- kinderschermingsmaatregelen, aanpak kindermishandeling;
- jeugdreclassering;
- opvang (18-);
- vrouwenopvang/huiselijk geweld (18-);
- beschermd wonen (18-);
- programma's rond verslaving (18-);
- PGB jeugd;
- individuele maatwerkdienstverlening voor jeugdigen 18- in opvangvoorziening;
- ouderbijdragen.

Bijlage II – Geraadpleegde documenten

Documenten gemeente Veenendaal:

- Jaarstukken 2020 Gemeente Veenendaal (2021)
- Kadernota 2020-2023 (2019)
- Memo Haalbaarheid taakstellingen sociaal domein - stand van zaken november 2019 (2019)
- Memo Samenvatting ambtelijke rapporten sociaal domein (2018)
- Motie Gastgezinnen (2019)
- Onderzoek Rekenkamercommissie naar jeugdbeleid gemeente Veenendaal (2021)
- Op zoek naar nieuw evenwicht in het sociaal domein, presentatie raadssessie (2020)
- Programmabegroting 2019-2022 (2018)
- Programmabegroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 (2020)
- Raadsinformatiebrief Ontwikkelingen jeugdhulp – update juni 2020 (2020)
- Sterke basis jeugdhulp Veenendaal (2018)
- Sterker door Verbinding, Integraal Beleidskader Sociaal Domein 2020-2023 (2019)
- Transformatieplan Jeugd FoodValley (2018)
- Tweede bestuursrapportage 2021 gemeente Veenendaal (2021)

Overige geraadpleegde documenten:

- AEF (2020), Stelsel in groei, onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg
- Significant (2019), benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten
- VNG (2020) visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein (derde tussenrapportage)

Bijlage III – Overzicht van geïnterviewde medewerkers

De volgende medewerkers zijn geïnterviewd ten behoeve van dit onderzoek:

- Portefeuillehouder jeugd
- Beleidsmedewerker jeugd
- Opgavemanager sociaal domein
- Strategisch financieel adviseur sociaal domein
- Directeur en procesmanager CJG (groepsgesprek)



De rekenkamercommissie van de gemeente Veenendaal bestaat uit twee interne leden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

Voorzitter (extern lid): prof. dr. J. (Jan) Telgen

Externe leden: drs. M.J.J. (Marjo) Gruisen
ir. A.J. (Arnoud) Janson

Interne leden: M.W.T. (Mark) Ruitenbeek MSc
J. (Jan) Snoei

Secretaris: L. (Bertha) Achterberg

Postadres: Rekenkamercommissie Veenendaal
Postbus 1100
3900 BC Veenendaal

Telefoon: (0318) 538256

E-mail: rekenkamercommissie@veenendaal.nl

Website: veenendaal.nl/rekenkamercommissie

Publicatie: 27 januari 2022

Team SBC
Behandeld door P.W. Bannink
Telefoonnummer (0318) 538 792

Documentnummer
Ons kenmerk Zaaknummer 1931254
Uw brief van 20 december 2021
Uw kenmerk
Verzenddatum 19 januari 2022

De Voorzitter van de
Rekenkamercommissie Veenendaal
De heer prof. dr. J. Telgen
Postbus 1100
3900 BC Veenendaal

Datum 18 januari 2022
Onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport
'Onderzoek kostenbeheersing Jeugdhulp'

Geachte heer Telgen,

Op 20 december jl. ontvingen wij het rekenkamerrapport 'Onderzoek kostenbeheersing Jeugdhulp' over de kosten van de jeugdhulp en de mogelijkheden die kosten te beheersen. U stelt ons in het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor in de gelegenheid om inhoudelijk te reageren op de rapportage, waarvoor onze hartelijke dank.

Wij bedanken u voor dit heldere rapport, mede vanwege de daarin gemaakte opmerkingen die wij als compliment voor ons beleid en inzet zien alsmede de positieve toonzetting. Naar onze mening is in het rapport ook een aansporing te lezen om verder te gaan op de ingeslagen weg. Het rapport laat een goed beeld zien waar wij als gemeente staan en hoe er gewerkt wordt. De gemeente Veenendaal volgt de ontwikkelingen op de voet en verdere opties op het gebied van kostenbeheersing bestuderen wij aandachtig en waar passend zullen deze in ons beleid worden geïmplementeerd.

Ook de in dit rapport genoteerde bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn voor ons van belang. Uw conclusies en de aanbeveling aan ons adres worden door ons onderschreven. Hieronder gaan wij op die aanbeveling in.

Uw aanbevelingen

U beveelt ons college aan *"Voer in gezamenlijkheid met andere gemeenten de druk op de rijksoverheid op als wettelijke grenzen de uitvoering van beheersmaatregelen belemmeren. Dit om ofwel tot adequate financiering van de Jeugdhulp te komen, ofwel om de wettelijke afbakening van de Jeugdhulp te herzien."* Deze aanbeveling sluit naar onze mening naadloos aan bij de resolutie 'Randvoorwaarden hervormingsagenda Jeugd' die tijdens de digitale Algemene Ledenvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op donderdagmiddag 13 januari jl. in stemming werd gebracht en waar veel steun voor was. Deze resolutie kreeg ook de bestuurlijke steun vanuit Veenendaal.

Naast de landelijke acties van de VNG blijven wij ons ook hiervoor in algemene zin inzetten, één en ander in goede afstemming met onze lokale en regionale partners.

Voor wat betreft uw eerste aanbeveling die is gericht aan de raad (*"Stel binnen de wettelijke afbakening van de Jeugdhulp een duidelijk beleidskader vast rondom de vraag welke ondersteuning voor rekening van de gemeente komt en welke zaken onder de verantwoordelijkheid van de ouders vallen."*) het volgende. Wij gaan graag met de gemeenteraad in gesprek over deze aanbeveling, mede gezien de landelijke ontwikkelingen op dit punt en de inspanningen die er lokaal op dat vlak in 2021 gestart zijn en waar u in positieve zin in uw rapport aan refereert.


In de komende bestuursperiode na de gemeenteraadsverkiezingen is het naar ons oordeel voor de raad en het college van belang om met deze aanbeveling aan de slag te gaan in samenhang met de huidige lokale inspanningen, (nieuw) beleid uit 'Den Haag' en de hervormingsagenda Jeugd, die ook in het coalitieakkoord van het nieuwe kabinet genoemd wordt.

Wij stellen ons voor dat de aanbevelingen en de opbrengsten van de acties die wij ondernemen een plek krijgen in het nieuwe Integraal Beleidskader Sociaal Domein.

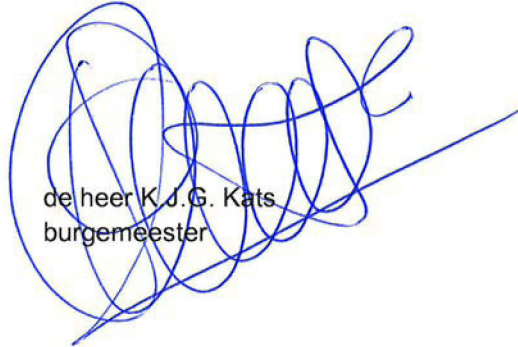
Vragen?

Hebt u nog vragen, neemt u dan contact op met P.W. Bannink, bereikbaar op telefoonnummer (0318) 538 792 of 06 – 44 32 19 11. Ook kunt u een e-mail sturen naar pim.bannink@veenendaal.nl.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Veenendaal,



mevrouw drs. S.M. Deelstra
gemeentesecretaris



de heer K.J.G. Kats
burgemeester