

Analyse en reflectie (voorgenomen) bezuinigingsmaatregelen jeugdhulp Wijchen

Dr. Onno de Zwart
Marije Voorwinden, MSc



Analyse en reflectie (voorgenomen) bezuinigingsmaatregelen jeugdhulp Wijchen

Auteurs

Dr. Onno de Zwart

Marije Voorwinden, MSc

Utrecht, september 2021



Inhoud

1	Vraagstelling en werkwijze	4	Bijlage 1 – Gebruikte afkortingen	34
1.1.	Werkwijze	4		
1.2.	Leeswijzer	5	Bijlage 2 – Overzicht bestudeerde lokale documenten	35
2	Huidige inrichting van jeugdhulp in Wijchen	6	Bijlage 3 – Literatuurlijst	36
2.1.	Vergelijking met landelijke ontwikkelingen	6		
2.2.	Lokale cijfers	7	Bijlage 4 – Respondenten	37
2.3.	Huidige inrichting	10	Bijlage 5 – Tekst motie	38
3	Relevante actuele ontwikkelingen	12		
4	Sturingsmogelijkheden	14		
5	Bezuinigingsmaatregelen en analyse	16		
5.1.	Aanloop	16		
5.2.	Maatregelen gericht op het sociaal wijkteam	17		
5.3.	Maatregelen lokale vormen van ondersteuning	19		
5.4.	Maatregelen gericht op specialistisch aanbod	23		
5.5.	Maatregelen gericht op randvoorwaarden en sturing	25		
6	Beschouwing, conclusies en aanbevelingen	27		
6.1.	Beschouwing	27		
6.2.	Effecten, risico's en kwaliteitscriteria	28		
6.3.	Conclusies	29		
6.4.	Aanbevelingen	30		

1 Vraagstelling en werkwijze

Op welke wijze kunnen gemeenten grip krijgen en behouden op de lokale uitgaven van jeugdhulp en hoe kan de gemeenteraad daarin haar rol vervullen? Dit zijn vragen die voor veel gemeenten leven, zo ook voor de gemeente Wijchen. Naar aanleiding van voorstellen van het college van B&W om te komen tot bezuinigingsmaatregelen op het terrein van jeugdhulp heeft de gemeenteraad van Wijchen op 18 juni 2021 unaniem een motie aangenomen die de Rekenkamercommissie verzoekt om te komen tot een onderzoek dat:

- Een analyse biedt (van de bedoelde en onbedoelde effecten en risico's) van de bezuinigingen die tot nu toe zijn doorgevoerd.
- Een analyse biedt van (de bedoelde en onbedoelde effecten en risico's) van de voorstellen die er nu liggen.
- Een analyse biedt van de (impliciete en expliciete) kwaliteitscriteria van zorg die nu door het college en de raad worden gehanteerd.

Op basis van deze analyses dienen antwoorden te komen op de vragen:

- Of de raad en het college op de goede weg zijn m.b.t. de beheersing van de uitgaven die gedaan worden op basis van de Jeugdwet.
- Of er ook alternatieven zijn om de kosten te beheersen.

Bovendien dienen aanbevelingen te worden geformuleerd over het eventuele structurele karakter van de bezuinigingen, hoe de raad de monitoring kan inrichten en hoe de raad tot een goede politieke discussie kan komen over

'goede zorg' en de betaalbaarheid van de zorg.¹ (zie bijlage 5 voor de tekst van motie).

De Rekenkamercommissie Wijchen heeft het Verwey-Jonker Instituut benaderd met de vraag of het Verwey-Jonker Instituut de Rekenkamercommissie kan bijstaan bij het beantwoorden van deze vragen. De afgelopen maanden hebben wij daarom dit onderzoek uitgevoerd.

1.1. Werkwijze

Het grootste deel van dit onderzoek bestond uit een analyse van lokale en landelijke documenten. In deze documentenanalyse bestudeerden we op hoofdlijnen de huidige inrichting van de jeugdhulp in Wijchen, de ontwikkeling van de cijfers over jeugdhulp gedurende de afgelopen jaren en de tot nu toe genomen maatregelen om grip te krijgen op de kosten van jeugdhulp. Daarnaast bestudeerden we de voorgestelde maatregelen van het college. Vervolgens vergelijken we de eerder genomen maatregelen en voorgestelde maatregelen met landelijke informatie over de mogelijke effecten van de maatregelen en andere relevante informatie.

Tot slot voerden we twee gesprekken met de wethouder Jeugd van Wijchen en zijn beleidsadviseurs en met vertegenwoordigers van het Regionaal Ondersteuningsbureau (ROB) om te zorgen voor de juiste interpretatie van de genomen en voorgestelde maatregelen en zicht te krijgen op de regionale context.

¹ Beslisnota Betaalbaarheid goede zorg.

1.2. Leeswijzer

Deze publicatie is als volgt opgebouwd. We gaan allereerst in op de achtergrond en context. In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van hoe het jeugdhulpgebruik in Wijchen zich verhoudt tot landelijke ontwikkelingen en beschrijven we de huidige inrichting van de jeugdhulp in Wijchen. In hoofdstuk 3 gaan we vervolgens in op de actuele landelijke ontwikkelingen rondom de jeugdhulp. In hoofdstuk 4 reflecteren we op de sturingsmogelijkheden die gemeenten hebben rondom jeugdhulp. Daarna beschrijven we in hoofdstuk 5 de mogelijke bedoelde en onbedoelde effecten van de reeds genomen en voorgestelde bezuinigingsmaatregelen, waarbij we ons baseren op wat er bekend is vanuit (landelijke) onderzoeken en rapporten over deze maatregelen. De rapportage sluiten we af met een hoofdstuk (6) met een beschouwing, conclusies en aanbevelingen. Dit hoofdstuk is ook grotendeels zelfstandig leesbaar als kern van het rapport.

2 Huidige inrichting van jeugdhulp in Wijchen

Elk kwartaal verschijnt de Monitor Jeugd en Wmo waarin uitgebreid wordt ingegaan op de actuele stand van zaken rondom gebruik van zorg in Wijchen. Om de (voorgestelde) bezuinigingsmaatregelen in context te plaatsen en te kunnen analyseren is het van belang kort stil te staan bij een aantal van de lokale ontwikkelingen. In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de ontwikkelingen in het percentage jeugdigen in jeugdhulp in Wijchen in vergelijking tot landelijke ontwikkelingen. Vervolgens geven we een overzicht van lokale cijfers, waarbij we ons baseren op de kwartaalrapportages. Tot slot zetten we kort de huidige inrichting van de jeugdhulp van Wijchen uiteen zodat we vervolgens de (voorgestelde) maatregelen in de juiste context kunnen bezien.

2.1. Vergelijking met landelijke ontwikkelingen

Het percentage jeugdigen in Wijchen is vergelijkbaar met het landelijke gemiddelde (zie tabel 1). Ook het percentage Wijchense jeugdigen in jeugdhulp is vergelijkbaar met het landelijke gemiddelde. Landelijk en lokaal is er stijging van het percentage jeugdigen in jeugdhulp tussen 2018-2020, waarbij de stijging lokaal iets groter is. Deze lokale stijging heeft zich met name voorgedaan in de tweede helft van 2020, na een daling in de 12 maanden er voor. Waar het percentage jeugdigen in Wijchen met jeugdhulp zonder verblijf onder het landelijke gemiddelde ligt, ligt dit percentage voor jeugdhulp met verblijf boven het landelijke gemiddelde. Ook is er over de jaren heen (2018-2020) sprake van een stijging van het percentage Wijchense jeugdigen in jeugdhulp met verblijf, waar dit percentage landelijk gelijk blijft. Het percentage jeugdigen in Wijchen met Jeugdbescherming is gelijk aan het landelijke gemiddelde.

Tabel 1: Percentage jeugdigen (tot 18 jaar) met jeugdhulp per hulpvorm.

		2018 Q1-Q2	2018 Q3-Q4	2019 Q1-Q2	2019 Q3-Q4	2020 Q1-Q2	2020 Q3-Q4	2021 Q1-Q2
Bevolking 0-19 jaar ²								
	Wijchen	22.6%	22.6%	22.1%	22.1%	21.7%	21.7%	21.3%
	Nederland	22.2%	22.2%	21.9%	21.9%	21.7%	21.7%	21.4%
Percentage jeugdigen met jeugdhulp ³								
	Wijchen	8.8%	9.6%	10.2%	10.1%	9.7%	10,3%	
	Nederland	9.7%	10.4%	10.4%	10.6%	10.1%	10,3%	
Percentage jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf ³								
	Wijchen	8.2%	9.1%	9.8%	9.6%	9.1%	9.7%	
	Nederland	9.5%	10.2%	10.1%	10.3%	9.9%	10.1%	
Percentage jeugdigen met jeugdhulp met verblijf ³								
	Wijchen	1.0%	1.1%	1.2%	1.3%	1.3%	1.5%	
	Nederland	1.1%	1.1%	1.2%	1.1%	1.1%	1.1%	
Percentage jeugdigen met Jeugdbescherming ³								
	Wijchen	0.9%	0.8%	0.9%	0.9%	1.1%	1.1%	
	Nederland	1.0%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	

² Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 2021.

³ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 2018, 2019 en 2020.

2.2. Lokale cijfers⁴

Aantal jeugdigen dat hulp ontvangt

Het aantal Wijchense jeugdigen in jeugdhulp nam tussen 2019 en 2020 af. Hoewel dit op het eerste gezicht tegenstrijdig lijkt met de ontwikkelingen in de landelijke cijfers is dit niet zo. De landelijke cijfers betreffen percentages en de lokale cijfers rapporteren over absolute aantallen jeugdigen. Omdat het percentage jeugdigen in Wijchen daalt, betekent een daling van het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdhulp niet direct ook een daling van het percentage jeugdigen dat van jeugdhulp gebruik maakt⁵. De gemeentelijke prognose is dat deze dalende trend in aantal jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdhulp zich voort zal zetten in 2021. Veruit het grootste deel van de jeugdhulp valt onder zorg in natura (ZIN) (88%, 2020).

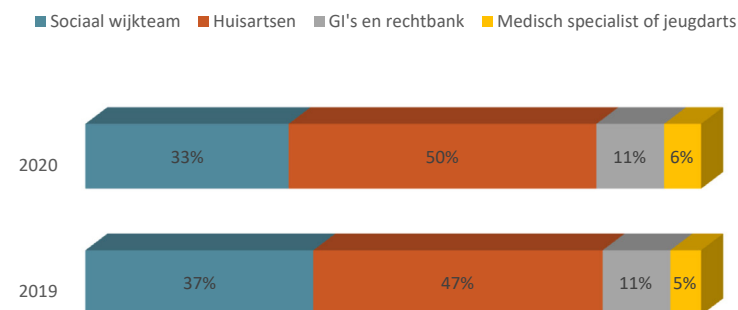
⁴ Alle cijfers uit deze paragraaf zijn afkomstig uit de Monitor Jeugd en Wmo, eerste kwartaal 2021.

⁵ Uit de CBS-data (zie paragraaf 2.1) komt naar voren dat er een stijging is in het percentage Wijchense jeugdigen in jeugdhulp (over de periode 2018-2020). Zoals gezegd lijkt dit tegenstrijdig met de gegevens uit de lokale monitor, waar te zien is dat er een daling is in het aantal jeugdigen met jeugdhulp. Dit verschil is te verklaren doordat: 1) De lokale monitor over een kortere periode rapporteert (2019-2020) dan dat wij rapporteren over de percentages jeugdhulp op basis van CBS-data. De lokale monitor rapporteert een daling in het aantal jeugdigen in jeugdhulp over 2019-2020. In de CBS-data zien we over deze periode geen verandering in het percentage Wijchense jeugdigen met jeugdhulp, waar er wel sprake is van een stijging in het percentage jeugdigen met jeugdhulp wanneer we 2018 meenemen. 2) Het feit dat op basis van de lokale monitor geconcludeerd kan worden dat er een daling in het aantal jeugdigen is dat gebruik maakt van jeugdhulp in Wijchen en in de CBS-data geen daling zichtbaar is, is te verklaren door het feit dat het CBS relatieve cijfers rapporteren en in de lokale monitor absolute aantallen gerapporteerd worden. Over de periode 2018-2020 neemt het aantal jeugdigen in Wijchen (0-19 jaar) af. Daarmee stijgt het percentage jeugdigen in jeugdhulp, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een stijging in het aantal jeugdigen in jeugdhulp.

Verwijzers⁶

Huisartsen en het Sociaal Wijkteam (SWT) zijn verantwoordelijk voor het hoogste percentage doorverwijzingen (zie figuur 1). Het percentage verwijzingen vanuit de huisartsen is relatief iets toegenomen tussen 2019 en 2020, waar het percentage verwijzingen door het SWT juist afgenomen is.

Figuur 1: Doorverwijzingen



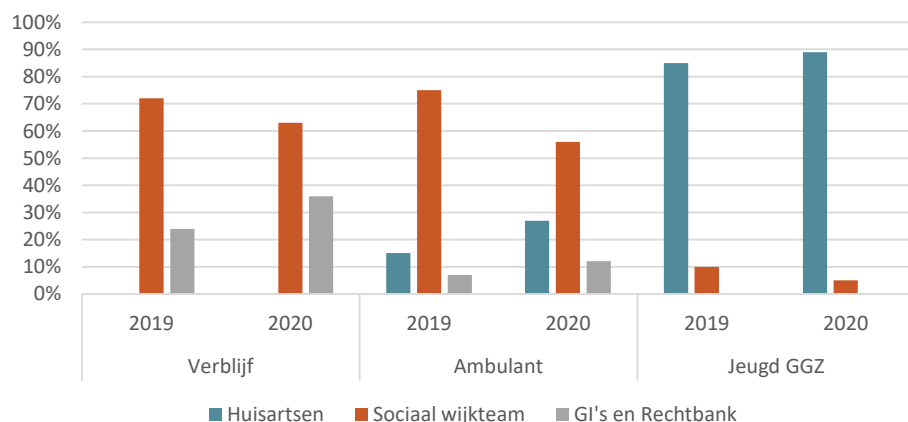
In paragraaf 2.1 zagen we dat Wijchen relatief veel jeugdigen heeft met jeugdhulp met verblijf. Dit hangt mede samen met de aanwezigheid van diverse gezinshuizen in Wijchen. Hoewel het SWT verantwoordelijk is voor het grootste deel van de verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf, is dit percentage iets afgenomen tussen 2019 en 2020 (zie figuur 2). Daarnaast nemen de gecertificeerde instellingen (GI's) en de Rechtbank een groot deel van de verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf voor hun rekening. Dit percentage is juist relatief toegenomen tussen 2019 en 2020.

⁶ De percentages die in deze paragraaf genoemd worden, zeggen niets over aantallen doorverwijzingen per partij, maar alleen iets over het aandeel dat een partij heeft in het totaal aantal doorverwijzingen. Waar het percentage verwijzingen door de ene partij afneemt, zal dus automatisch het percentage verwijzingen door andere partijen toenemen.

Het SWT is ook verantwoordelijk voor het grootste percentage verwijzingen naar ambulante hulpverlening (zie figuur 2). Het aandeel van verwijzingen door het SWT is sterk afgenomen tussen 2019 en 2020. Het aandeel dat huisartsen en GI's en de Rechtbank voor hun rekening nemen van het totaal aantal verwijzingen naar ambulante hulpverlening is juist relatief toegenomen tussen 2019 en 2020.

Huisartsen zijn verantwoordelijk voor veruit de meeste verwijzingen naar Jeugd GGZ (zie figuur 2). Verder is het SWT verantwoordelijk voor een relatief klein deel van de verwijzingen naar Jeugd GGZ.

Figuur 2: Verwijzingen per bouwsteen



Wachttijden, waardering toegang en jeugdhulp

Tussen 2019 en 2021 zijn wachttijden bij het sociaal wijkteam sterk afgenomen voor jeugdigen. Waar in maart 2019 67 jeugdigen op de wachtlijst stonden voor een keukentafelgesprek met het SWT, stonden in maart 2021 34 jeugdigen op de wachtlijst. Jeugdigen waardeerden in 2020 de toegang tot jeugdhulp met een rapportcijfer 7.4, wat hoger is dan het cijfer wat zij in 2019 gaven, namelijk een 6.7. Ook ouders zijn meer tevreden over de toegang in 2020 als in 2019: in 2020 becijferden ouders de toegang met een 7.1 en in 2019 met een 6.9.

Jeugdigen en ouders zijn over het algemeen tevreden over de jeugdhulp in Wijchen: jeugdigen becijferden de jeugdhulp in 2020 met een 7.8 (stijging t.o.v. 6.8 in 2019). Ouders becijferden de jeugdhulp met een 7.3 (daling t.o.v. 7.6 in 2019). 82% van de ouders is tevreden over de zorgverlener(s).⁷

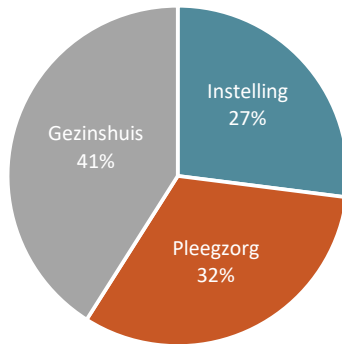
Wel is er een kleine stijging van het aantal klachten en bezwaren over het SWT. Er wordt aangegeven dat dit mogelijk is toe te schrijven aan de coronacrisis en het kritischer indiceren door het sociaal wijkteam. Er worden geen specifieke cijfers gerapporteerd over aantal klachten over jeugdhulp.

Jeugdhulp met verblijf

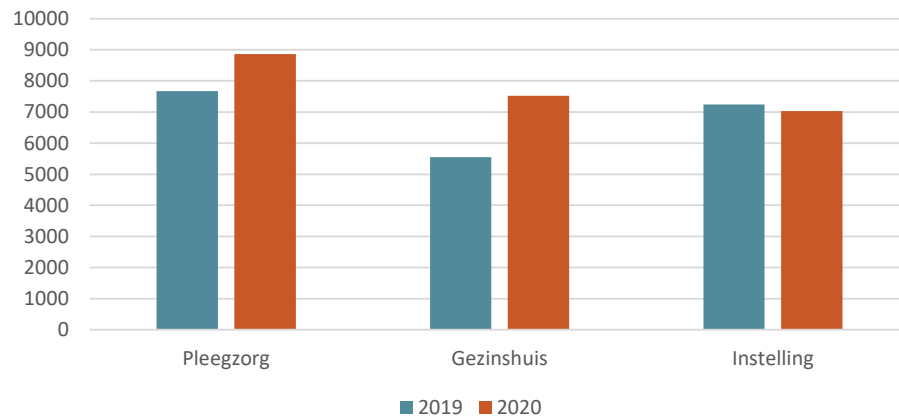
De meeste jeugdigen met jeugdhulp met verblijf, verblijven in een gezinshuis (zie figuur 3). Het aantal etmalen dat er gebruik gemaakt werd van gezinsgericht verblijf, is sterk toegenomen tussen 2019 en 2020 (zie figuur 4). Naar verwachting zet deze trend voort in 2021. Ook het aantal etmalen dat er gebruik gemaakt werd van pleegzorg, is tussen 2019 en 2020 toegenomen. De prognose is dat voor 2021 er juist een afname zal zijn in het aantal etmalen in gebruik van pleegzorg. Het aantal etmalen dat er gebruik gemaakt werd van verblijf in een instelling, is tussen 2019 en 2020 iets afgenomen. De prognose is dat deze trend voortzet in 2021. De toename in hulpverlening vanuit pleegzorg en gezinshuizen is aanzienlijk groter dan de afname in het gebruik van verblijf in een instelling. Hierbij is het belangrijk te noemen dat over het algemeen verblijf in een gezinshuis of pleegzorg de voorkeur verdient boven verblijf in een instelling omdat op deze manier een zo gewoon mogelijk leven voor jeugdigen gerealiseerd kan worden.

⁷ Cliëntenervaringsonderzoek 2019 en 2021.

Figuur 3: Percentages jeugdhulp met verblijf per hulpvorm



Figuur 4: Aantal etmalen jeugdhulp met verblijf per hulpvorm

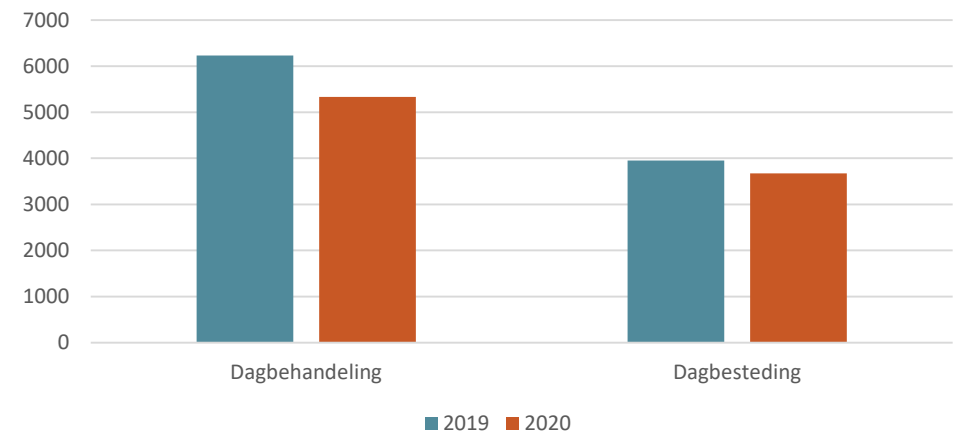


Jeugdhulp zonder verblijf

Het aantal dagdelen dat jeugdigen gebruik maakten van dagbehandeling en dagbesteding, nam af tussen 2019 en 2020 (zie Figuur 5). Daarentegen is er een toename in het aantal uren ambulante jeugdhulp tussen 2019 en 2020 (zie Figuur 6). De prognose is dat beide trends voortzetten in 2021.

Tussen 2019 en 2020 nam het aantal uren dat er gebruik werd gemaakt van Jeugd-GGZ af. Echter, de prognose is dat dit aantal in 2021 weer zal stijgen, als gevolg van de coronacrisis. Deze verwachting is in lijn met de constatering van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd dat als gevolg van de coronacrisis meer jeugdigen psychische problemen hebben en dat ook de ernst van psychische problemen onder jeugdigen toegenomen is.⁸ Ook recente cijfers van het CBS wijzen op verslechtering van de mentale gezondheid van jongeren. Uit de monitor van het RIVM komt eveneens naar voren dat jongeren met name in de eerste helft van 2021 zich mentaal minder gezond voelden.⁹

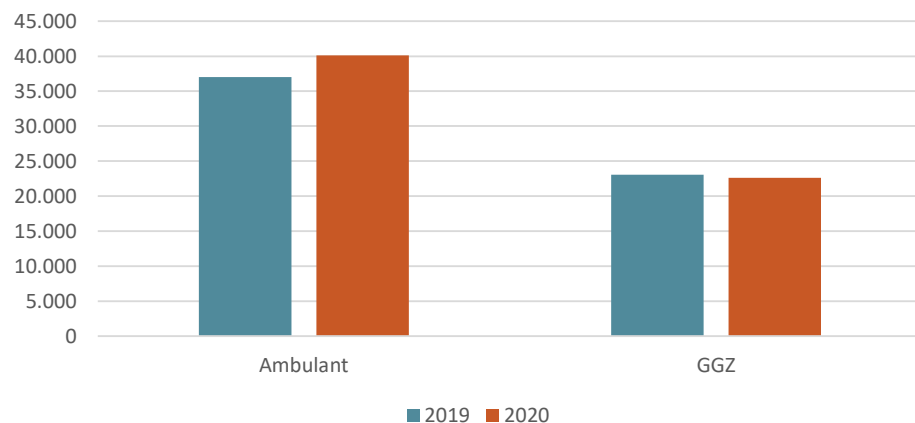
Figuur 5: Aantal dagdelen dagbehandeling en dagbesteding



⁸ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) (2021). Verkregen van: <https://www.igj.nl/onderwerpen/coronavirus/nieuws/2021/03/15/onvoldoende-hulp-voor-jeugdigen-met-ernstige-psychische-problemen>

⁹ CBS (2021) Mentale gezondheid in de eerste helft van 2021 op een dieptepunt. Verkregen van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/35/mentale-gezondheid-in-eerste-helft-2021-op-dieptepunt>. RIVM (2021). Welbevinden en leefstijl tijdens de coronacrisis. Verkregen van <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/maatregelen-welbevinden/welbevinden-en-leefstijl>

Figuur 6: Aantal uren jeugdhulp ambulant en GGZ



2.3. Huidige inrichting

De afgelopen jaren is de inrichting van de jeugdhulp in Wijchen op een aantal aspecten gewijzigd. We beschrijven kort de huidige situatie om zo gericht de (voorgestelde) maatregelen te kunnen analyseren.

2.3.1. Van Rndom Wijchen naar eigen beheer en uitvoering

Per januari 2020 heeft de gemeente Wijchen de contractering van jeugdhulp overgenomen van de corporatie Rndom Wijchen. De subsidierelatie met Rndom Wijchen is stopgezet, omdat ondanks beheersmaatregelen en veel afstemming met de gemeente, het Rndom Wijchen niet lukte om overschrijdingen van het beschikbare budget voor jeugdhulp en Wmo te beteugelen.¹⁰

De contracten moesten overgenomen worden onder dezelfde voorwaarden en omstandigheden die golden voor het contractbeheer onder Rndom Wijchen.

¹⁰ Beleidsplan en Uitvoeringsprogramma Toegang, Welzijn, Wmo en Jeugdhulp 2020 – 2024.

Dit bracht een aantal beperkingen met zich mee. De belangrijkste beperking is dat de gemeente momenteel gehouden is aan een Open House model met open toetreding, waarbij op dit moment eens per jaar een willekeurige leverancier toelating kan vragen. Verder moet men zich houden aan de bekostigingssystematiek PxQ, wat betekent dat leveranciers voor het product dat geleverd is betaald worden volgens het door de gemeente vastgestelde tarief en de bijbehorende productbeschrijving.¹¹

Om sturingsmogelijkheden te vergroten heeft de gemeente Wijchen in 2020 een aantal maatregelen genomen. Als eerst zijn Open House regels aangescherpt en mogen aanbieders nu nog één keer per jaar toetreden, waar voorheen dit het gehele jaar kon¹². Daarnaast zet de gemeente in op intensiever contractmanagement, waardoor er gewerkt wordt aan het opbouwen van wederzijds vertrouwen¹³ tussen de gemeente en aanbieders, wat sturingsmogelijkheden vergroot (Stelsel in Groei, 2020).

Sociaal wijkteam

Sinds 2020 valt ook de aansturing van het SWT onder directe verantwoordelijkheid van de gemeente Wijchen¹⁴. De gemeente Wijchen heeft het personeel van het SWT overgenomen van Rndom Wijchen en een nieuwe manager aangesteld. Wijkverpleegkundigen 'koopt' het SWT nog wel in.¹⁵ Het SWT heeft zowel de taak om kortdurende ondersteuning te bieden via versterkende gesprekken als waar nodig jeugdigen en gezinnen naar specialistische hulpverlening door te verwijzen. Het SWT werkt ook intensief samen met welzijn

¹¹ Beleidsplan Jeugd, Wmo en Gezondheid gemeente Wijchen 2021-2024.

¹² Interview wethouder, beleidsadviseur en financieel adviseur.

¹³ Beslisnota's 2020.

¹⁴ Beleidsplan en Uitvoeringsprogramma Toegang, Welzijn, Wmo en Jeugdhulp 2020 – 2024.

¹⁵ Interview wethouder, beleidsadviseur en financieel adviseur.

(Meervoormekaar) om als het passend is jeugdigen en ouders gebruik te laten maken van het vrij toegankelijk aanbod. De huidige maatregelen (2020) en voorgestelde maatregelen voor 2021 richten zich onder andere op de doorontwikkeling van het SWT, waarbij het SWT een steeds prominentere rol krijgt in het verlenen van lichte ondersteuning. Op mogelijke effecten van deze maatregel zullen we daarom in hoofdstuk 5 ingaan.

De gemeente koopt daarnaast extra zorg in bij de GGZ-instelling Karakter. Deze GGZ-professionals bieden vanuit het SWT Specialistische Ondersteuning Huisartsen (SOH). In 2017 startte de inzet van een SOH als pilot en sindsdien heeft men deze constructie doorontwikkeld.¹⁵ Daarnaast worden er vanuit het SWT schoolmaatschappelijk werkers ingezet om de verbinding tussen het SWT en onderwijs te verstevigen. Onderdeel van de genomen en voorgestelde maatregelen richten zich ook op de intensivering van de samenwerking tussen het SWT en huisartsen en het onderwijs.¹⁶ Op mogelijke effecten van deze maatregel zullen we daarom in hoofdstuk 5 ingaan.

2.3.2. Regionale samenwerking (ROB)

Het Regionaal ondersteuningsbureau (ROB) is een samenwerkingsverband op het gebied van Wmo en Jeugdzorg van zeven gemeenten in de regio Rijk van Nijmegen. Het ROB heeft de taak om deze gemeenten te ondersteunen bij contractering van zorgaanbieders. Het ROB bewaakt dat de zorgaanbieders en de gemeenten de gemaakte afspraken nakomen door contractmanagement te organiseren. Het ROB bundelt signalen en meldingen rond fouten en mogelijke fraude van zorgaanbieders, en zet passende acties uit.¹⁷

De gemeente Wijchen neemt sinds 2020 weer actiever deel aan het ROB en streeft er waar mogelijk naar om aan te sluiten bij de (nieuwe) regionale

contracten. Wijchen neemt zo deel aan het contract voor jeugdzorg met verblijf dat per 2021 is ingegaan en de nieuwe aanbesteding voor de specialistische jeugd-GGZ. Voor de lopende contracten wordt gekeken of eventuele tussentijdse toetreding mogelijk is. Zowel Wijchen als het ROB zijn tevreden over de samenwerking. Wanneer er een aanbesteding wordt ingezet, wordt er samengewerkt met het ROB. Wel is er voortdurende afstemming nodig over in hoeverre regionale samenhang opgepakt kan worden. Verder is Wijchen aangesloten bij het transformatieplan jeugdhulp met verblijf, en streeft daarvoor naar dezelfde uitgangspunten en doelstellingen als de regio.¹⁸

Daarnaast sluit de gemeente aan bij het Overleg Passende Hulp (OPH), een regionaal overleg waar alle verwijzingen naar zorg met verblijf besproken worden. Het doel van dit overleg is om passende hulp zo snel mogelijk te organiseren, ongeacht de complexiteit van de zorgvraag en de wachtlijsten bij aanbieders. De gemeente kan via dit overleg meer invloed uitoefenen op het verwijsgedrag naar zorg met verblijf, en probeert uithuisplaatsingen te voorkomen of te verkorten.¹⁹

2.3.3. Bovenregionale samenwerking

De Jeugdbescherming en -reclassering wordt op provinciale schaal ingekocht. De gemeente Nijmegen verstrekt de subsidie namens deelnemende gemeenten, zo ook voor Wijchen. Wijchen maakt onderdeel uit van de Gelderse jeugdhulpregio's. Hier wordt inhoudelijk afgestemd over regio-overstijgende onderwerpen, zoals jeugdzorgplus. Deze specialistische jeugdhulp koopt Wijchen bovenregionaal in. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan specialistische anorexia-centra en de inkoop van bedden bij Karakter.²⁰

¹⁶ Informatienota's 2020.

¹⁷ Beleidsplan Jeugd, Wmo en Gezondheid gemeente Wijchen 2021-2024.

¹⁸ Beleidsplan en Uitvoeringsprogramma Toegang, Welzijn, Wmo en Jeugdhulp 2020 – 2024.

¹⁹ Monitor Jeugd en Wmo, eerste kwartaal 2021.

²⁰ Beleidsplan Jeugd, Wmo en Gezondheid gemeente Wijchen 2021-2024.

3 Relevante actuele ontwikkelingen

In dit hoofdstuk gaan we in op een aantal relevante landelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de ontwikkelingen (en tekorten) binnen de jeugdhulp in Wijchen. We staan eerst stil bij de extra middelen die vanuit het Rijk beschikbaar zijn gesteld voor de uitvoering van de Jeugdwet. Vervolgens gaan we in op de ontwikkelingen rondom de gezinshuizen in Wijchen en de veranderingen rondom het woonplaatsbeginsel.

Compensatie vanuit het Rijk

De arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk en gemeenten over de structurele financiering van de jeugdzorg, heeft geconstateerd dat gemeenten structureel onvoldoende budget ontvangen om uitvoering te geven aan de Jeugdwet. Naar aanleiding van het oordeel van de Commissie van Wijzen stelt het kabinet voor 2022 1,3 miljard euro extra beschikbaar aan gemeenten ter compensatie van de tekorten in de jeugdzorg. Dit bedrag komt bovenop de eerdere toegezegde 300 miljoen euro voor 2022. Hierin is ook meegenomen dat gemeenten uitvoering geven aan de maatregelen die in 2022 een besparing van 214 miljoen euro op de jeugdzorguitgaven opleveren²¹. Eerder dit jaar werd er vanuit het Rijk al 613 miljoen euro incidenteel voor 2021 beschikbaar gesteld om acute problematiek in de jeugdzorg op te lossen.²² Voor Wijchen

21 Op 20-8-2021 verkregen via www.Rijksoverheid.nl.

22 Op 18-8-2021 verkregen via www.Rijksoverheid.nl.

kwam er vanuit dit budget 940.000 euro extra beschikbaar.²³ Voor de jaren na 2022 is nog niet duidelijk in hoeverre de middelen die voor 2022 zijn toegekend ook structureel beschikbaar zullen komen. Hierover zal een nieuw kabinet beslissen. Landelijk is het advies om voor de meerjarenbegroting rekening te houden dat 75% van dit bedrag beschikbaar zal blijven. Binnenkort wordt in het regionale portefeuillehoudersoverleg een (regionale) informatienota besproken ten behoeve van de gemeenteraden over deze compensaties met betrekking tot 2021 en 2022. Bij de begroting 2022 zal door het college stelling worden genomen over hoe om te gaan met de structurele compensatie vanaf 2023. Aan de kostenkant gaat Wijchen uit van een reële raming, rekening houdend met de landelijke opdracht aan gemeenten om tot een besparing van 214 miljoen macro op de jeugdzorguitgaven te komen.

Daarnaast gaan gemeenten en Rijk aan de slag met de inrichting en uitvoering van een Ontwikkelagenda 2022-2028 met als doel de oorspronkelijke bedoeling van de decentralisatie ten volle waar te maken en de beheersbaarheid en effectiviteit van het stelsel te verbeteren. Een krachtig onderdeel van de Ontwikkelagenda moet worden dat gemeenten meer van elkaar kunnen leren (Uitspraken en advies van de Arbitragecommissie, 2021). We hopen dat dit onderzoek daaraan bij kan dragen.

Woonplaatsbeginsnel en gezinshuizen in Wijchen

Wijchen heeft een relatief groot aantal gezinshuizen. Een deel van deze gezinshuizen was ook al voor de decentralisatie in Wijchen gevestigd. Het aantal gezinshuizen is de laatste drie jaar gegroeid. Sturing op gezinshuizen en

23 Perspectiefnota 2021. Dit bedrag is in eerste instantie geparkeerd, in afwachting van een concreet bestemmingsplan.

andere verblijfsvoorzieningen is voor gemeenten lastig omdat er binnen het kader van de Jeugdwet bijvoorbeeld geen toestemming nodig is voor de start van een gezinshuis of andere voorziening.

Uit de laatste rapportage bleek dat in deze gezinshuizen 19 kinderen met een voogdijmaatregel wonen. Van deze kinderen wonen de ouders van 11 kinderen in een andere gemeente. De vestiging van deze gezinshuizen in Wijchen heeft in 2020 geleid tot een toename van 11 kinderen met verblijfkosten, en dit is vooralsnog voor 2021 gelijk gebleven. Vanwege het hoge aantal voogdijkinderen heeft Wijchen voor de uitzet in 2019 een extra compensatie ontvangen van het Rijk. Per 1 januari 2022 gaat het nieuwe woonplaatsbeginsel voor de Jeugdwet van start.²⁴ De wijziging van het woonplaatsbeginsel houdt in dat de jeugdigen met een voogdijmaatregel, waarvan de ouders woonachtig zijn in een andere gemeente, straks niet meer onder de bekostiging van Wijchen zullen vallen. Aan de andere kant kunnen kinderen die verblijfszorg ontvangen in een andere gemeente, waarvan de ouders in Wijchen wonen, straks weer onder de bekostiging van Wijchen gaan vallen. Onduidelijk is hoeveel kinderen dit zijn. Het is niet onwaarschijnlijk dat de verandering van het woonplaatsbeginsel een verlaging van kosten voor Wijchen kan betekenen.²⁵

De vestiging van deze gezinshuizen in Wijchen zorgt voor een bepaalde mate van onzekerheid. De gemeente heeft geen invloed op de verwijzingen van kinderen met een voogdijmaatregel, omdat deze plaatsvinden via een GI of rechtbank. De gemeente en het ROB hebben regelmatig contact met de verschillende gezinshuizen zowel over toekomstige ontwikkelingen als over individuele casuïstiek (nieuwe aanmeldingen en eventuele beschikbare plekken). Wijchen is bovendien bezig met de ontwikkeling van een Woonzorgvisie met daarin aandacht voor hoe verblijfsvoorzieningen zich in eerste instantie kunnen richten op de lokale behoeften.

²⁴ Geraadpleegd van: <https://vng.nl/artikelen/woonplaatsbeginsel-jeugdhulp>

²⁵ Beslisnota Betaalbaarheid van goede zorg (april 2021).

4 Sturingsmogelijkheden

Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het 'voorkomen van, de ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering' (Jeugdwet 2015). Gemeenten, waaronder ook Wijchen, hebben zich de afgelopen jaren ingezet om tot passende jeugdhulp voor jeugdigen en gezinnen te komen. De toenemende financiële tekorten hebben tot vragen geleid over welke sturingsmogelijkheden gemeenten hebben. Het uitgangspunt van de Jeugdwet is immers (een zekere) beleidsvrijheid van gemeenten. Tegelijkertijd ervaren colleges en gemeenteraden de sturingsmogelijkheden veelal als beperkt. Om te komen tot afgestemd lokaal beleid is het van belang een gedeeld inzicht te hebben over de reële, lokale sturingsmogelijkheden.

Het **karakter van de Jeugdwet** is zodanig dat er sprake is van een jeugdhulpplicht voor gemeenten (vergelijkbaar met de compensatieplicht in de Wmo) en een open einde regeling. Dit open karakter van de Jeugdwet bemoeilijkt lokale sturing op de jeugdhulp. De afgelopen jaren is steeds meer discussie over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht gekomen en of deze zou moeten worden begrensd. Het VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht adviseerde in 2020 om de reikwijdte niet te begrenzen juist omdat de openheid van de wet meer ruimte zou bieden voor daadwerkelijke transformatie (VNG Expertiseteam 2020). Verschillende wetenschappers geven daarentegen aan dat er meer afbakening mogelijk is dan wel gedacht (Bannink et al. 2020). In het advies van de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (2021) wordt geconstateerd dat er geen gedeeld beeld is over de wenselijke afbakening van de reikwijdte van de Jeugdwet en de beleidsvrijheid voor

gemeenten. Er wordt geschetst dat er variatie in doelstellingen van de wet en lokaal beleid mogelijk is, tussen inzetten dat alle kinderen en gezinnen zich maximaal kunnen ontplooiën tot alleen inzetten op het helpen van de meest ernstige gevallen. Het is een politiek besluit welke keuze uiteindelijk gemaakt zal worden en dit zal een gesprek worden in de kabinetsformatie en voor een nieuw kabinet. Wel wordt ook onderstreept dat er in de praktijk weinig ruimte lijkt voor verschillen tussen gemeenten.

Een tweede element in de Jeugdwet dat van invloed is op de sturingsmogelijkheden van de gemeente is dat een belangrijk deel van **de verwijzingen** naar specialistische jeugdhulp tot stand komt door een verwijzing van een arts of via een gecertificeerde instelling en/of rechterlijke uitspraak. Landelijk is nergens de gemeentelijke toegang voor meer dan de helft verantwoordelijk voor de verwijzingen. De Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet rapporteert dat het landelijke gemiddelde 32,5% verwijzingen is die via de gemeente tot stand komen. Voor Wijchen was dit in 2020 33%. Naast verwijzingen door lokale (huis-)artsen en via de jeugdbescherming, betreft een deel van deze verwijzingen ook (hoog specialistische) jeugdhulp die geleverd wordt door zorgaanbieders in het kader van de landelijke inkoop jeugdhulp. Dit betreft met name zorg die tot stand komt na verwijzing door medisch-specialisten. Op het gebruik van dit soort hulp en de wijze van contractering is weinig tot nauwelijks lokale sturing mogelijk.

Belangrijke onderdelen van de **beleidsfilosofie** achter de decentralisaties, waaronder de Jeugdwet, waren dat er op lokaal niveau makkelijker sprake zou zijn van integraler maatwerk passend bij de situatie van een jeugdige en het gezin, met meer zelf- en samenredzaamheid en meer ruimte voor de professionals. De vraag is echter of dit altijd in de praktijk zo heeft uitgepakt. In haar overkoepelende evaluatie van vijf jaar decentralisaties heeft het Sociaal Cultureel Planbureau opgeroepen om te komen tot een herbezinning op de

beleidsfilosofie en aangegeven dat het van belang is om realistisch te zijn over zelfredzaamheid, samenredzaamheid en de zorgzame samenleving (SCP, 2020).

Een factor waar zeker relatief **kleinere gemeenten** rekening mee moeten houden is dat een kleine verandering in het aantal jeugdigen dat van met name hoog-specialistische zorg, en dan specifiek verblijf, gebruik moet maken direct een behoorlijke financiële impact kan hebben. Een verandering in de situatie binnen één of meerdere gezinnen, een verhuizing naar of uit Wijchen kan dus ook financiële gevolgen hebben waar dit bij gemeenten met grotere aantallen zich soms meer uitmijdt.

Sinds de decentralisatie is de **maatschappelijke betrokkenheid** bij jeugdhulp enorm toegenomen. Waar met name de financiering van de jeugdhulp voor 2015 veelal een zaak op afstand was die via provincie, zorgverzekeraar en zorgkantoor gerealiseerd werd, is dat sinds 2015 radicaal veranderd. Gemeenten en bestuurders zijn niet alleen in formele zin verantwoordelijk, maar voelen zich ook heel verantwoordelijk voor de jeugdigen en gezinnen in hun gemeente. Gemeenten investeren ook veel tijd en energie in het verkrijgen en versterken van **sturingsinformatie** om zo goed zicht te hebben op de situatie van jeugdigen in hun gemeente en de ontwikkeling in gebruik en kosten van jeugdhulp. Colleges, wethouders, raadsleden, ambtenaren, zorgaanbieders en betrokken inwoners voeren misschien meer dan ooit het gesprek. Veelal ligt de focus in deze gesprekken op beschikbaarheid van hulp, wachtlijsten en kosten. Vaak is er minder aandacht voor meer onderliggende vragen over wat de verschillende beelden zijn over opgroeien en opvoeden en maatschappelijke ontwikkelingen als de toenemende individualisering en prestatiedruk en de wens tot maakbaarheid. Hoewel één van de doelstellingen van de Jeugdwet was om te komen tot een normalisering van opvoedvraagstukken en demedicalisering van problematiek, lijkt dit nog nauwelijks gelukt. De verschillende recente landelijke onderzoeken en adviezen pleiten er voor dat normalisering meer aandacht krijgt en zoals het in 'De krachten van wijd reiken' (2020) wordt gesteld 'Faciliteer en initieer een breed maatschappelijk debat over hoe wij

willen dat onze kinderen opgroeien en hoe wij omgaan met de uitdagingen van het moderne leven'.

Het is van belang om vast te stellen dat de Jeugdwet gemeenten enorm heeft gestimuleerd om in te zetten op betere sturing, terwijl tegelijkertijd de huidige wet ook betekent dat sturingsmogelijkheden beperkt zijn. Bovendien is het van belang rekening te houden met de verschillende maatschappelijke ontwikkelingen. Een afzonderlijke gemeente kan dus niet volledig zelfstandig sturen en daarmee zelfstandig zorgdragen voor een sluitende begroting voor jeugdhulp. Dat laatste nog los van het feit dat de uitspraak van de arbitragecommissie duidelijk heeft gemaakt dat het totale landelijke budget onvoldoende was.

5 Bezuinigingsmaatregelen en analyse

In dit hoofdstuk beschrijven we de genomen en voorgestelde bezuinigingsmaatregelen voor 2020 en 2021, die tot doel hebben tot een beheersing te komen van de budgetoverschrijdingen van de jeugdhulp in Wijchen. We beschrijven de mogelijke bedoelde en onbedoelde effecten waarbij we ons baseren op wat er bekend is vanuit (landelijke) onderzoeken en rapporten over deze maatregelen.

5.1. Aanloop

Sinds 2020 heeft gemeente Wijchen de inkoop van Jeugdhulp en Wmo in eigen beheer, met als doel beter te kunnen sturen op de inkoop van welzijn en zorg en daarnaast ook te komen tot beheersing van de budgetoverschrijdingen. Februari 2020 kwam het college daarnaast met een aantal bezuinigingsvoorstellen. Doel was op dat moment om het kostenniveau op de onderdelen Jeugdhulp en Wmo te reduceren met 1.7 miljoen euro.²⁶ Omdat de overschrijdingen op de Jeugdwet grotendeels een structureel karakter hebben, stelde het college van B&W april dit jaar nieuwe bezuinigingsmaatregelen voor. Een aantal van de huidige maatregelen (sinds 2020) kent een doorontwikkeling in de mogelijke nieuwe bezuinigingsmaatregelen²⁷.

De afgelopen anderhalf jaar zijn er dus in Wijchen diverse maatregelen genomen om tot een betere grip te komen op de kosten voor jeugdhulp. Het gaat hierbij om diverse soorten maatregelen en de wijze waarop deze maatregelen geordend zijn, loopt uiteen. Om een goede analyse van de maatregelen in hun onderlinge samenhang te kunnen maken, te kunnen kijken naar bedoelde en onbedoelde effecten en risico's en de maatregelen in perspectief te plaatsen van relevante (landelijke) onderzoeken, zijn wij tot de volgende clustering van maatregelen gekomen (zie Tabel 2).

²⁶ Beslisnota Bezuinigingsvoorstel Wmo en jeugdhulp 2020, Zaaknummer Z/20/42891 (feb. 2020).

²⁷ Beslisnota Betaalbaarheid van goede zorg (april 2021).

Tabel 2. Overzicht van de huidige en voorgestelde bezuinigingsmaatregelen (2020-2021).

1. Maatregelen gericht op het sociaal-wijkteam

Het verbeteren en stringenter toepassen van triage	2020
Invoeren CTA (Consultatie, Toetsing en Afhandeling) voor het sociale wijkteam	2020
Verbetering samenwerking front- en backoffice	2020
Aanscherpen afwegingskader sociaal wijkteam	2020
Kosten verminderen van dienstverlening (overname personeel MEE Gelderse Poort)	2020
Ontwikkelen steunpunt (spreekuur)	2020 en voorgesteld voor 2021
Aanpassing besliskader SWT	voorstel 2021
Afbakening productniveau en indicatiestelling naar toereikend aanbod	voorstel 2021
Formatie SWT verminderen	2021, niet voorgesteld

2. Maatregelen gericht op lokale vormen van ondersteuning

Basispakket vrij toegankelijke voorzieningen uitbreiden	2020
Uitbreiding SOH	2020
Sturen op medische verwijzingen	2020
Verbeteren samenwerking onderwijs waardoor gebruik passend onderwijs en jeugdhulp middelen verbeterd	2020
Uitbreiding schoolmaatschappelijk werk inclusief 5 gesprekken module	2020
Meer collectief aanbod in plaats van individueel aanbod	2020
Beleid ontwikkelen 'eigen kracht'	voorstel 2021
Verplicht eerst inzetten van vrij toegankelijk aanbod	voorstel 2021
Inrichten van een steunpunt voor lichte ondersteuningsvragen	Voorstel 2021
Vrij toegankelijk aanbod en groepsaanbod beperken	2021, niet voorgesteld
Welzijnsaanbod beperken	2021, niet voorgesteld

3. Maatregelen gericht op specialistisch aanbod

Het invoeren van budgetplafonds voor leveranciers	2020
Wachlijsten niet hanteren als instrument, maar accepteren dat deze kunnen ontstaan	2020
Aanscherpen van kwaliteitseisen	2020
Vermindering van voorzieningen Wmo en Jeugdhulp	2020
Maximeren begeleiding en dagbesteding	voorstel 2021
Ontwikkelen van hybride gezinshuis	voorstel 2021

4. Maatregelen gericht op randvoorwaarden en sturing

Regie op medische verwijsroute	voorstel 2021
Positionering Wmo en Jeugdwetindicaties in relatie tot andere wet- en regelgeving	voorstel 2021
Formatie bedrijfsvoering/beleid beperken	2021, niet voorgesteld

5.2. Maatregelen gericht op het sociaal wijkteam

Lokale ontwikkelingen

Sinds dat de aansturing van het SWT onder de directe verantwoordelijkheid van de gemeente valt, stuurt de gemeente op het verwijsgedrag van de toegang. Er worden striktere afwegingskaders gehanteerd, waarbij aanvragen voor jeugdhulp nauwkeurig en met een brede blik besproken en beoordeeld worden. Het advies van het SWT wordt verrijkt met juridisch en beleidsmatig advies. Er wordt strikter getriageerd doordat er nadrukkelijk vanuit de eigen kracht van de burger wordt geredeneerd, en er onderzocht wordt of inzet van zorg vanuit andere wetten wellicht passender is, zoals vanuit Passend Onderwijs.²⁸

28 Beslisnota Bezuinigingsvoorstel Wmo en jeugdhulp 2020, Zaaknummer Z/20/42891 (feb. 2020).

Om het proces van doorverwijzingen te vereenvoudigen en administratieve lasten te verminderen, wordt er sinds 2020 gewerkt met Consultatie, Toetsing en Afhandeling (CTA). Hier werken medewerkers vanuit verschillende afdelingen vanuit de gemeente nauw met elkaar samen als het gaat over de toetsing en afhandeling van aanvragen van burgers voor Wmo en jeugdhulpvoorzieningen. Er is een wekelijks overleg, waarbij medewerkers van het SWT, contractmanagement, beleid, backoffice en de juridische afdeling aansluiten. Tijdens dit overleg wordt direct een arrangement voor een inwoner besproken en zo nodig wordt een indicatie en/of een (tijdelijk) contract voor een aanbieder opgesteld en de administratieve handelingen door de backoffice uitgevoerd. Het CTA is in continue ontwikkeling en heeft als doel werkprocessen en klantvragen beter in kaart te brengen. Op basis daarvan kan berekend worden hoeveel capaciteit en deskundigheid er ingezet moet worden in het SWT.²⁹

Deze nieuwe manier van werken werpt zijn vruchten af:³⁰

- Wachtlijsten zijn korter geworden.
- Het percentage verwijzingen waar het SWT verantwoordelijk voor is, is afgenomen.
- Er is een beter beeld van welke hulpvragen door het SWT afgehandeld kunnen worden, en bij welke hulpvragen maatwerk nodig is. Hierdoor worden er minder individuele maatwerkvoorzieningen (in tijdsduur en omvang) afgegeven. Het percentage verwijzingen naar jeugdhulp met en zonder verblijf waar het SWT verantwoordelijk voor is, is afgenomen.
- Er wordt meer gebruik gemaakt van voorliggende voorzieningen en kortdurende ondersteuning vanuit het SWT zelf.

29 Beleidsplan Jeugd, Wmo en Gezondheid gemeente Wijchen 2021-2024.

30 Informatienota's 2020 en Monitor Jeugd en Wmo, eerste kwartaal 2021. Zie hoofdstuk 2 voor de exacte cijfers van afname van wachttijden en het percentage verwijzingen door het SWT per hulpvorm.

- De gemeente heeft beter in beeld welke hulpvragen er binnen komen waardoor gericht collectief aanbod uitgebreid en ontwikkeld kan worden door de welzijnspartijen.
- Front- en backoffice werken meer samen door de invoering van het CTA.

Deze nieuwe werkwijze heeft ook een keerzijde. Het aantal klachten en bezwaren is toegenomen.³¹

Perspectief vanuit landelijke onderzoeken: het belang van een sterke toegang

Vanuit recent landelijk onderzoek is er onderbouwing voor maatregelen die zich richten op een sterke toegang met daarin aandacht voor het sturen op stringenter triageren (Van den Berg, Duijvendak & Nieuwe Weme, 2021). In het onderzoek van Andersson Elffers Felix (AEF, 2020) wordt echter geconcludeerd dat het hanteren van striktere afwegingskaders niet kostenbesparend zal werken, wanneer er een stevige toegang aanwezig is. Ook in andere landelijke onderzoeken en rapportages wordt het belang van een stevige toegang benadrukt (De kracht van wijd reiken, 2020; Sondejker et al., 2021; Uitspraken en advies van de Arbitragecommissie, 2021; Van den Berg, Duijvendak & Nieuwe Weme, 2021). Een stevige toegang verleent ook zelf lichte ambulante hulpverlening en wordt ondersteund door specialistische jeugdzorgprofessionals die in de nabijheid van de basisteams zijn georganiseerd. Deskundige professionals aan de poort kunnen goed beoordelen of en welke hulp er ingezet moet worden; zij leveren zelf immers hulp en kunnen waar nodig snel schakelen met een gespecialiseerde jeugdprofessional voor advies. Van een sterke toegang die zelf lichte ambulante hulpverlening biedt, kan een kostenbesparing verwacht worden, omdat er minder geïndiceerd hoeft te worden (bespaart administratieve lasten) en tarieven voor professionals vanuit het lokale team gemiddeld genomen lager liggen dan de tarieven voor aanbieders. Hierbij moet ook in

31 Monitor Jeugd en Wmo, eerste kwartaal 2021. Zie voor exacte cijfers ook hoofdstuk 2.

ogenschouw genomen worden dat de instroom in ambulante jeugdhulp elk jaar toeneemt; het bieden van ambulante hulpverlening heeft een aanzuigende kracht op zorgaanbieders, omdat er geen tariefdifferentiatie is naar complexiteit van de hulpvraag (Uitspraken en advies van de Arbitragecommissie, 2021). Wanneer het SWT zelf een deel van deze hulpvragen op zich kan nemen, vergroot dit de sturingsmogelijkheden vanuit gemeente.

In Wijchen is specialistische jeugdhulpverlening dicht bij de toegang georganiseerd, doordat het SWT nauw samenwerkt met schoolmaatschappelijk werk en de specialistische ondersteuner huisartsen (SOH). Hierdoor is er orthopedagogische en psychiatrische kennis beschikbaar in het voorveld. Het SWT ondersteunt jeugdigen en ouders bij het in kaart brengen van de vragen of problemen die er spelen, welke mogelijkheden mensen zelf hebben en biedt kortdurende ondersteuning door versterkende gesprekken. Het schoolmaatschappelijk werk heeft nu al de mogelijkheid om vijf gesprekken te voeren (vijf gesprekken module).³² De komende periode vindt er een verdere integratie plaats van de kortdurende ondersteuning met het te starten steunpunt. Een inlooppreekuur/steunpunt van het SWT waarbij inwoners met lichte noodzaak tot ondersteuning hulp krijgen, zonder dat hier een indicatie voor nodig is. Wanneer we deze maatregelen in het perspectief plaatsen van landelijke onderzoeken, is een stevige toegang van belang voor de kwaliteit van de hulpverlening en ook om kosten te kunnen beheersen. Een methodiek die steeds vaker ook bij sociale wijkteams benut wordt, is het kunnen beschikken over doorbraakbudgetten om juist in complexe situaties of situaties waar er sprake is van tegenstrijdige regelgeving direct te kunnen handelen en doorbraken te kunnen realiseren.

5.3. Maatregelen lokale vormen van ondersteuning

5.3.1. Samenwerking met het onderwijs

Wijchen organiseert (preventieve) ondersteuning dichtbij en bij voorkeur in de scholen. Via schoolse en voorschoolse voorzieningen worden problemen in eerste instantie laagdrempelig opgelost, doordat er gewerkt wordt met schoolmaatschappelijk werk. Schoolmaatschappelijk werk werkt nauw samen met intern begeleiders van scholen, jeugdigen en hun ouders en vormen de verbindende schakel met het SWT en de zorgaanbieders. Sinds 2020 is schoolmaatschappelijk werk in Wijchen sterk doorontwikkeld: ze hebben extra formatieve uren gekregen, waardoor inmiddels elke school (zowel primair als voortgezet onderwijs) een vaste schoolmaatschappelijk werker heeft. Hierdoor kunnen problemen in het onderwijs tijdig gesignaleerd en opgepakt worden. Schoolmaatschappelijk werk ondersteunt leerlingen en hun ouders met licht ambulante hulpvragen, door middel van de vijf gesprekken module. Er is aandacht voor alle vragen die te maken hebben met de ontwikkeling van het kind of in het gezin die het opgroeien belemmeren. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan een van de bezuinigingsmaatregelen van 2020.³³ Onder andere de inzet van schoolmaatschappelijk werk heeft geleid tot een temporisatie van de stijging van doorverwijzingen naar de jeugd GGZ als gevolg van de coronacrisis.³⁴

Vanuit het SWT wordt er ook nauw samengewerkt met het onderwijs op het gebied van het indiceren van hulp. Hierbij wordt uitvoering gegeven aan een van de bezuinigingsmaatregelen voor 2020. Er wordt gestuurd op meer verwijzingen naar Passend Onderwijs, door het gebruik van het toeleidingkader dat is opgesteld door het samenwerkingsverband onderwijs. Afgesproken is dat

³² Informatienota's 2020.

³³ Beleidsplan Jeugd, Wmo en Gezondheid gemeente Wijchen 2021-2024.

³⁴ Monitor Jeugd en Wmo, eerste kwartaal 2021. Zie voor exacte cijfers ook hoofdstuk 2.

een jeugdige alleen in dagbesteding komt na multidisciplinair overleg in het Komeetoverleg, bestaande uit vertegenwoordigers vanuit het SWT, onderwijs, kinderopvang, de jeugdgezondheidszorg van de GGD en de eventueel betrokken zorgpartij. In de kwartaalmonitor van het eerste kwartaal van 2021 zien we dat deze bezuinigingsmaatregel effectief blijkt: tussen 2019 en 2021 is er een afname in verwijzingen naar dagbehandelingen voor jeugdigen.³⁵ Ook uit het AEF-rapport (2020) komt naar voren dat versterking van samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp een kostenbesparend effect kan hebben. Goede samenwerking zorgt voor een duidelijkere afbakening van de Jeugdwet en onderwijs, wat leidt tot minder gesteggel over leerlingen waarvan niet duidelijk is wie welke verantwoordelijkheid heeft (AEF, 2020).

5.3.2. Samenwerking met huisartsen

Vanuit de toegang in Wijchen wordt er ook nauw samengewerkt met huisartsen door de inzet van een SOH. Wat in 2017 begon als een pilot, is inmiddels sterk doorontwikkeld.³⁶ Zoals ook weergegeven in hoofdstuk 2, zijn huisartsen verantwoordelijk voor het grootste aandeel in verwijzingen naar jeugd GGZ.³⁷ Daarom is er in 2020 met huisartsen afgesproken dat alle verwijzingen naar GGZ vooraf geconsulteerd moeten worden bij de SOH³⁸. Dit met als doel sturingsmogelijkheden op het verwijsgedrag van huisartsen te vergroten en daarmee verwijzingen naar specialistische maatwerkvoorzieningen te verminderen. De SOH is een professional vanuit een specialistische zorgaanbieder, en heeft dus specialistische kennis van GGZ-problematiek. Naast dat de SOH huisartsen, het SWT en schoolmaatschappelijk werk voorziet van advies, levert de SOH ook lichte ondersteuning aan jeugdigen en ouders (m.b.v. de vijf gesprekken

module). In 2021 zijn de uren voor de SOH verder uitgebreid, om de samenwerking tussen het SWT en de huisartsen te intensiveren.³⁹

Om meer grip te krijgen op het verwijsgedrag van de huisartsen, vindt er daarnaast een keer in de twee maanden een overleg plaats vanuit de gemeente met afgevaardigden van de huisartsen. Ook gaat de gemeente een keer per jaar bij de huisartsen langs. Hierbij geeft de gemeente een overzicht van welke indicaties de desbetreffende huisarts het afgelopen jaar toegekend heeft, en gaan hier het gesprek over aan. Verder benut de gemeente dit moment om te peilen wat voor soort problematiek de huisartsen veel zien en vragen hen om advies voor welke soort problematiek het goed aanbod te creëren vanuit het Vrij Toegankelijk Aanbod (VTA).

De intensievere samenwerking met huisartsen lijkt effectief te zijn: de stijging van het aantal doorverwijzingen naar jeugd GGZ als gevolg van de coronacrisis, is mede door de intensivering van de samenwerking met de huisarts, getemporiseerd.⁴⁰ Ook in landelijke onderzoeken en rapporten over tekorten in de jeugdhulp wordt de meerwaarde van samenwerking met huisartsen – o.a. doormiddel van een SOH (landelijk veelal onder de term POH) – benadrukt (Advies van de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, 2021; Sondeijker et al., 2021; Van den Berg, Duijvendak & Nieuwe Weme, 2021). Hiermee kan de gemeente beter sturen op het verwijsgedrag van de huisartsen. Door inzet van een SOH nemen het aantal verwijzingen door de huisarts naar specialistische jeugdhulp af, mede omdat de SOH-er zelf ook hulptrajecten biedt (substitutie-effect).

35 Monitor Jeugd en Wmo, eerste kwartaal 2021. Zie voor exacte cijfers ook hoofdstuk 2.

36 Interview wethouder, beleidsadviseur en financieel adviseur.

37 Monitor Jeugd en Wmo, eerste kwartaal 2021.

38 Bij acute GZ-problematiek mag de huisarts wel direct doorverwijzen zonder de SOH te consulteren.

39 Informatienota's 2020.

40 Monitor Jeugd en Wmo, eerste kwartaal 2021. Zie voor exacte cijfers ook hoofdstuk 2.

5.3.3. Ontwikkeling Vrij Toegankelijk Aanbod

Lokale ontwikkelingen

Sinds 2020 zet Wijchen sterk in op de doorontwikkeling van een preventief aanbod, ook wel Vrij Toegankelijk Aanbod (VTA) genoemd. Hierbij wordt er nauw samengewerkt met de welzijnspartner MeerVoorMekaar (MVM). Het doel van de doorontwikkeling van VTA is om de inzet van maatwerkvoorzieningen te verlagen en de druk op de wachtlijsten te verminderen. Vanaf zomer 2021 wil men de sturing op doorverwijzingen vanuit de toegang naar het collectieve aanbod versterken, door een wekelijks overleg tussen het SWT en MVM te organiseren.⁴¹

In het kader van de doorontwikkeling van VTA, biedt MVM drie soorten ondersteuning: preventief aanbod, informatievoorziening en collectief aanbod. Hierbij wordt nauw samengewerkt tussen MVM en het SWT. Het doel van het preventieve aanbod is om zorg te voorkomen. Voorbeelden van het preventieve aanbod van MVM in Wijchen zijn het jongerenwerk en het jongerencentrum. Informatievoorziening zorgt ervoor dat mensen op de hoogte zijn van het beschikbare aanbod, maar zorgt daarnaast ook voor kennis over de problematiek en hoe daar mee om te gaan. Voorbeelden van dit aanbod zijn cursussen en coaching gericht op ouders van pubers, voorlichting voor jeugdigen over alcohol en drugsgebruik, internetgebruik, gamen en sexting. Het collectieve aanbod is gericht op meerdere vragen die in het kader van welzijn gesteld worden. Op basis van de hoeveelheid individuele vragen wordt een collectief aanbod gecreëerd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een autismegroep voor ouders met kinderen met autisme.⁴²

41 Beslisnota voor het college van B&W over het uitvoeringsplan Stichting MeerVoorMekaar 2020 Wijchen en de notie Doorontwikkeling SWT MVM Vrij Toegankelijk (mei, 2021).

42 Beslisnota voor het college van B&W over het uitvoeringsplan Stichting MeerVoorMekaar 2020 Wijchen en de notie Doorontwikkeling SWT MVM Vrij Toegankelijk (mei, 2021).

Vanuit schoolmaatschappelijk werk wordt er ook een collectief groepsaanbod georganiseerd op scholen. Zo wordt de weerbaarheidstraining Rots en Water gegeven aan jeugdigen in het basisonderwijs in Wijchen. Vanaf 2021 wil men de samenwerking tussen jongerenwerk (MVM), SWT en schoolmaatschappelijk werk intensiveren.⁴³

De doorontwikkeling van VTA heeft als doel doorverwijzingen naar specialistische begeleiding af te doen laten nemen, door meer verwijzingen naar het reguliere aanbod. In de kwartaalmonitor van 2021 komt naar voren dat deze bezuinigingsmaatregel nog niet het gewenste effect heeft: zowel doorverwijzingen naar reguliere begeleiding als specialistische begeleiding zijn toegenomen⁴⁴.

Domeinoverstijgend preventief aanbod

De doorontwikkeling van het VTA blijkt dus nog niet tot kostenbesparing op de Jeugdwet te hebben geleid. In het licht van het onderzoek door AEF naar de financiële tekorten in de jeugdzorg (2020) is dit niet vreemd. Uit dit onderzoek komt naar voren dat er geen kostenbesparing binnen de Jeugdwet verwacht kan worden door in te zetten op een preventief aanbod. Dit is wel een van de transformatiedoelen: inzetten op preventie, om zo doorverwijzingen naar zwaardere jeugdhulptrajecten te voorkomen (beleidstheorie). Inzet op preventie zou tijdelijk kostenverhogend werken, maar op langer termijn kosten besparen (boeggolfeffect). De inzet op preventie vraagt immers investeringen die veelal pas op langere termijn jeugdhulp voorkomen. Ook zou het volume in lichte jeugdhulp in eerste instantie stijgen, doordat problematiek eerder wordt gesignaleerd en de instroom in jeugdhulp voor met name lichte trajecten eerst toeneemt. Op termijn zou deze inzet moeten zorgen voor een daling in

43 Notie Doorontwikkeling SWT MVM Vrij Toegankelijk (mei, 2021).

44 Monitor Jeugd en Wmo, eerste kwartaal 2021. Zie voor exacte cijfers ook hoofdstuk 2.

met name de zwaardere jeugdhulptrajecten. Omdat deze trajecten relatief hoge kosten hebben, zou deze daling op termijn ook tot minder kosten in de jeugdzorg moeten leiden (AEF, 2020). In het onderzoek van AEF (2020) wordt echter geconcludeerd dat dit boeggolfeffect niet optreedt; inzet op preventie zou alleen maar kostenverhogend werken, omdat meer problemen worden gesignaleerd en uiteindelijk de verwijzingen naar duurdere zorgtrajecten niet afnemen en dus het boeggolfeffect niet optreedt. Wel benadrukken de auteurs dat preventie waardevol kan zijn omdat het in veel gevallen kan leiden tot een verhoging van de kwaliteit van leven van inwoners.

Een belangrijke kanttekening bij deze conclusie is dat AEF onderzocht wat de financiële gevolgen waren van preventie op het Jeugdwet budget. De beleidstheorie gaat er echter vanuit dat er domeinoverstijgend gewerkt wordt (is gestoeld op integraal gemeentelijk (jeugd)beleid), en er dus over wettelijke kaders heen gekeken wordt. Wanneer er gekeken wordt naar de effecten van een herallocatie van bestaand budget in gemeentelijke domeinen zoals de jeugdgezondheidszorg en jeugdwelzijn, dan blijken preventieve interventies zeker te lonen, ook als het gaat om de besparing op de jeugdzorg geeft het Nederlands Jeugdinstituut aan.⁴⁵ De inzet op preventie en vroegsignalering door de doorontwikkeling van VTA kan dus een brede maatschappelijke meerwaarde opleveren, maar een directe kostenbesparing is niet waarschijnlijk. Potentiële besparingen zullen op langere termijn gerealiseerd kunnen worden en mogelijke grotendeels in andere wettelijke kaders. Bij de ontwikkeling van het preventieve aanbod is het belangrijk een domeinoverstijgende aanpak te realiseren, en hierin uitvoering te geven aan de transformatiedoelen.

Belang van monitoren, evalueren en waar nodig bijsturen

Om tot een zo effectief mogelijk preventief aanbod te komen, kan er het best gebruik worden gemaakt van effectief bewezen interventies (AEF, 2020). Aangezien maar een klein deel van de preventieve interventies onderzocht zijn op effectiviteit en het dus onmogelijk is om alleen effectief bewezen interventies in te zetten, is het van groot belang om de effectiviteit van het preventieve aanbod als gemeente te monitoren (zowel kwantitatief als kwalitatief, tellen en vertellen), te evalueren en waar nodig bij te sturen (Sondeijker et al., 2021). Het aanbod kan eerst ingezet worden als pilot, om te experimenteren in hoeverre de interventie effectief is.

Beleid Eigen kracht

Verwant aan de bezuinigingsmaatregel gericht op de doorontwikkeling van VTA, is de bezuinigingsmaatregel gericht op de ontwikkeling van beleid waarbij er aandacht is voor ontzorgen en het belang van eigen kracht van inwoners benadrukt wordt. Vanuit recente landelijke onderzoeken en rapportages over tekorten in de jeugdzorg, is er veel onderbouwing voor beleid dat gestoeld is op het idee dat niet elke hulpvraag een gespecialiseerd of professioneel antwoord nodig heeft (Advies van de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, 2021; De kracht van wijd reiken, 2020; Stelsel in Groei, 2020; Uitspraken en advies van de Arbitragecommissie, 2021; Van Yperen, Hofstede, Hageraats, Kraak en Van de Maat, 2021). Alledaagse problemen zouden zoveel mogelijk moeten worden opgepakt 'in het gewone leven', waarbij beroep gedaan wordt op het sociale netwerk. Het SCP deed onderzoek naar in hoeverre de decentralisatie haar doel bereikt heeft om meer mensen in de samenleving te laten participeren die dit niet (helemaal) op eigen kracht kunnen (SCP, 2020). Het onderzoek laat zien dat juist de inwoners met hulpvragen het moeilijk vinden om anderen uit hun omgeving om hulp te vragen of niemand hebben om hen te helpen. Bij het inzetten op eigen kracht van inwoners, kan er – zeker op korte termijn – geen kostenbesparing verwacht worden.

⁴⁵ Reactie NJi op AEF-rapport 'Stelsel in Groei'.

Dit neemt niet weg dat het goed is om vast te houden aan de transformatiedoelen en het beleid te steunen op het versterken van eigen kracht van inwoners. Het SCP rapport in ogenschouw nemend, dient er rekening gehouden te worden met dat niet van alle inwoners verwacht kan worden dat zij op eigen kracht – al dan niet met steun vanuit het sociale netwerk – deel kunnen nemen aan de maatschappij. Bij de ontwikkeling van beleid waarbij eigen kracht van de inwoner benadrukt wordt, is het belangrijk dat het te ontwikkelen beleid gestoeld is op een visie welke breed gedragen wordt op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend niveau (Van Yperen et al., 2021).

Daarnaast is ook een maatschappelijk debat nodig over de reikwijdte van de Jeugdwet, en daarmee wat we onder eigen kracht verstaan (De kracht van wijd reiken, 2020). De Jeugdwet stelt geen norm aan het gewenste voorzieningsniveau. Gemeenten voelen zich tegelijkertijd beperkt in de ruimte om hun verantwoordelijkheid af te bakenen. Op het gebied van jeugdzorg worden bovendien maatschappelijk weinig verschillen geaccepteerd (Uitspraken en advies van de Arbitragecommissie, 2021). Hiervoor is zoals al eerder aangehaald een maatschappelijk breed debat nodig over hoe wij willen dat onze kinderen opgroeien en hoe wij omgaan met de uitdagingen van het moderne leven. De politiek kan hierin het voortouw nemen, zonder veroordeling of financiële bedoelingen (De kracht van wijd reiken, 2020).

5.4. Maatregelen gericht op specialistisch aanbod

5.4.1. Budgetplafonds en wachtlijsten

In 2020 is besloten dat gewerkt kan gaan worden met budgetplafonds en dat wachtlijsten niet gehanteerd zullen worden als instrument, maar dat geaccepteerd kan worden dat deze ontstaan⁴⁶. Deze maatregel richt zich met name op

het regionale contract voor zorg met verblijf waar gewerkt wordt met richtinggevende budgetplafonds. In de rapportages is er op gewezen dat mede onder invloed van de coronapandemie er nog niet gestart is met het invoeren van specifieke budgetplafonds⁴⁷. De coronapandemie heeft met name in 2020 wel als gevolg gehad dat instellingen aannamestops hebben gehanteerd. Wachtlijsten zijn binnen de jeugdhulp een terugkerend probleem. Wijchen stuurt met name op het terugdringen van de wachtlijsten bij het sociaal wijkteam.

Uit het landelijke AEF onderzoek blijkt dat invoering van budgetplafonds kan helpen bij het realiseren van grip, echter uit de praktijk blijkt dat budgetplafonds niet tot besparingen leiden. In veel gevallen wordt als een budgetplafond wordt bereikt het budget alsnog verhoogd omdat het oordeel is dat de zorg toch geboden moet worden of leidt het tot verschuivingen tussen aanbieders waarbij het totale budget niet afneemt. AEF geeft bovendien aan dat budgetplafonds ook elders in de zorg niet eenvoudig werken. Daarbij komt dat het niet eenvoudig is om in lokale en regionale besluitvorming te blijven vasthouden aan budgetplafonds als de concrete gevolgen daarvan zichtbaar naar voren komen. Mogelijk ligt dat anders voor plafonds die landelijk worden afgesproken en waar de cliënten anoniemer zijn en de gevolgen daarmee ook minder concreet zichtbaar. De Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (2021) wijst in dit verband ook op de beperkte maatschappelijke tolerantie voor verschillen tussen gemeenten.

Budgetplafonds kunnen daarmee een rol spelen in het regionale en lokale gesprek met aanbieders over de omvang van de noodzakelijke hulp en informatie geven over welke aanbieder mogelijk meer ruimte heeft voor nieuwe cliënten. Dat laatste kan helpen in het gericht verwijzen zodat jeugdigen niet onnodig op een wachtlijst terecht komen. Tegelijkertijd is het ook zo dat niet

46 Bezuinigingsvoorstel Wmo en jeugdhulp 2020, beslisnota (42891).

47 Vierde Informatienota voor de Gemeenteraad. Onderwerp: Stand van zaken Wmo en jeugdhulp, Sociaal Wijkteam en Welzijn September 2020.

elk zorgaanbod van de ene aanbieder ingewisseld kan worden voor dat van een andere aanbieder. Voorkomen moet ook worden dat zich perverse elementen voordoen, die elders wel eens zijn opgetreden, waarbij partijen vroeg in het jaar eventuele toegewezen budgetruimte voor een groot deel benutten om zo later in het jaar te pleiten voor een ophoging van het budget. Op basis van de landelijk beschikbare onderzoeken lijkt een financieel effect van budgetplafonds minder waarschijnlijk.

5.4.2. Aanscherping kwaliteitseisen

De aanscherping van de kwaliteitseisen was als maatregel er op gericht dat zorgaanbieders medeverantwoordelijk zouden worden voor de beleidsdoelstellingen die leiden tot besparingen⁴⁸. Uit de voortgangsrapportage bleek dat er juridisch slechts beperkte mogelijkheden waren om de kwaliteitseisen binnen de bestaande Open House contracten aan te scherpen. De kwaliteitseisen die Wijchen hanteert sluiten nauw aan bij de kwaliteitseisen van de regionale contracten, bijvoorbeeld voor de jeugd GGZ, waar deels op wordt overgegaan.

De verschillende landelijke onderzoeken onderstrepen het belang van een kwalitatieve goede toegang en basishulp. Tevens wordt veel gewezen op het belang van een goede dialoog tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders ook over de kwaliteit van de hulpverlening. Er is minder informatie beschikbaar over in hoeverre de aanscherping van kwaliteitseisen bijdraagt aan het beheersen van de kosten. De Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet is het meest concreet en beveelt aan om te komen tot landelijke kwaliteitsnormen voor zorgaanbieders. Zij pleiten voor landelijke eisen zodat er betere gemeentelijke sturing mogelijk is, de eenvormigheid daarmee toeneemt en vanuit het perspectief van zorgaanbieders voorkomen wordt dat

er veel verschillen zijn tussen gemeenten (met bijbehorende administratieve lasten). Hieraan wordt door de stuurgroep gekoppeld dat het van belang is om te komen tot eisen voor partijen die willen toetreden als jeugdhulpaanbieder. Tegelijkertijd geeft men aan dat dit wel een kwaliteitsvoordeel zal opleveren, maar dat een eventuele besparing van kosten lastig te voorspellen is. De stuurgroep koppelt dit thema aan de aanbeveling om meer werk te maken van tariefdifferentiatie waarbij een verschil gemaakt zou kunnen gaan worden tussen tarieven voor aanbieders die alleen of vooral basiszorg leveren en waar een lager tarief voor zou kunnen gelden en meer specialistische aanbieders waar een hoger tarief voor zou kunnen gelden. Een dergelijke tariefdifferentiatie zou op termijn wel tot een besparing kunnen leiden. Aanscherping van kwaliteitseisen kan daarmee een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit en onder voorwaarden en in relatie tot tariefdifferentiatie ook tot een besparing van kosten, maar landelijk onderzoek geeft aan dat dit vooral in landelijk verband effectief kan zijn.

5.4.3. Verminderen voorzieningen en maximering begeleiding en dagbesteding

De jaarrapportage over 2020 laat zien dat ten opzichte van 2019 het aantal dagdelen voor dagbehandeling en dagbesteding is gedaald. In het voorstel over de nieuwe maatregelen wordt aangegeven dat normering van de inzet van begeleiding en dagbesteding kan bijdragen om grip te verkrijgen. Tegelijkertijd wordt daarbij opgemerkt dat indien nodig in een individuele situatie er toch meer hulp geboden zal moeten worden. Verdere vermindering van het aantal voorzieningen worden niet voorgesteld⁴⁹.

⁴⁸ Beslisnota voor de Gemeenteraad. Onderwerp: Bezuinigingsvoorstel Wmo en jeugdhulp 2020 (42891).

⁴⁹ Vierde informatienota.

Landelijke onderzoeken gaan veelal niet specifiek in op deze maatregelen. Wat wel naar voren komt, bijvoorbeeld in het advies van de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, is dat een verdere versterking van de samenwerking van jeugdhulp en onderwijs, bijvoorbeeld door het bieden van jeugdhulp op school, kan leiden tot een verminderde noodzaak van de inzet van bijvoorbeeld dagbesteding. Waar het gaat over het maximeren van voorzieningen geldt daarvoor in principe hetzelfde als wat voor budgetplafonds geldt. Een dergelijke maatregel kan bijdragen aan het versterken van de grip op verwijzingen en toewijzingen, maar het betekent niet persé dat het ook zal leiden tot een besparing.

Eventuele keuzes over het al dan niet verminderen van voorzieningen zouden onderdeel kunnen zijn van een breder maatschappelijk gesprek gericht op normalisering. Het belang van een gesprek over wat de grenzen zijn van jeugdhulp, wat behoort tot het gewone leven en past bij opgroeien en waar eventueel professionele ondersteuning bij nodig is, is een thema dat breed onderschreven wordt in de diverse landelijke onderzoeken.

5.4.4. Ontwikkelen hybride gezinshuis

Dit voorstel verkeert nog in de ontwikkelfase en is er op gericht vernieuwende vormen van hulp te ontwikkelen waarbij de zorg niet volledig overgaat van het gezin van de jeugdige naar een gezinshuis, maar er een combinatie gerealiseerd kan worden van verschillende vormen van ondersteuning zowel thuis als in een gezinshuis. Aangegeven wordt dat dit plan met een zorgaanbieder wordt uitgewerkt, waarbij ook gekeken wordt naar de financiële aspecten. Dit voorstel kan gezien worden als een voorbeeld van transformatie van zorg met als doel om zorg meer aan te laten sluiten bij de thuissituatie. Mogelijkerwijs zou een dergelijk hybride gezinshuis ook een rol kunnen spelen bij het bevorderen van de uitstroom uit verblijfsvoorzieningen. Landelijke onderzoek en advies wijst op het belang daarvan en op de wenselijkheid van zorginnovatie (AEF 2021, Stuurgroep Maatregelen financiële houdbaarheid 2021, Expertiseteam 2020).

Inhoudelijk kan een dergelijke voorziening daarmee een bijdrage leveren aan het zorgen voor een passender jeugdhulplandschap. Het is niet automatisch gezegd dat dit ook zal leiden tot een besparing op de totale kosten omdat dit ook afhankelijk is van de totale behoefte aan verblijfszorg. Blijft die hoog dan kan het betekenen dat meer jeugdigen de juiste en passende zorg zullen ontvangen, die mogelijk ook per jeugdige minder duur is, maar de totale kosten zouden nog niet af hoeven te nemen.

5.5. Maatregelen gericht op randvoorwaarden en sturing

Regie op medische verwijfsroute. De inzet hierbij is vooral gericht op het terugdringen van het aantal verwijzingen van de huisartsen naar de GGZ met een ambitie van stabilisatie van het aantal in 2021 en vermindering met 5% in 2022. De impact van de COVID-19 crisis, de lockdowns en de verminderde mogelijkheden voor jeugdigen lijken lokaal en landelijk een rol te hebben gespeeld bij de toename van het aantal verwijzingen de afgelopen periode. Op de inzet van de SOH en de versterking van de samenwerking met de huisarts is al eerder ingegaan en uit het landelijk onderzoek is bekend dat dit een effectieve maatregel is.

Het zou wel zo kunnen zijn dat er nog een langduriger effect van COVID-19 op de mentale situatie van jeugdigen mogelijk is. Dat zal natuurlijk ook afhangen van in hoeverre er de komende periode al dan niet opnieuw beperkende maatregelen noodzakelijk zullen zijn of dat de voorgestelde versoepelingen zullen kunnen doorgaan. In het zeswekelijkse onderzoek van het RIVM naar welbevinden en leefstijl tijdens de coronacrisis scoren jeugdigen het slechtst op mentaal welbevinden. Tijdens de 14^e meting, die is afgenomen van 28 juli tot 1 augustus 2021 was 73,8% van de jeugdigen tussen de 16 – 24 jaar mentaal gezond, waar het gemiddelde van alle leeftijdsgroepen 88,6% is. Wel is het mentaal welbevinden van jeugdigen sinds begin februari - toen het op een dieptepunt van 49,1% was - een stuk verbeterd. Ook het CBS heeft recent gerapporteerd over de mentale gezondheid van jongeren en hoe deze in de eerste helft van 2021 op een dieptepunt verkeerde. Bij het nadenken over wat

de betekenis is van een slechtere mentale situatie van jeugdigen is het van belang om zowel in kaart te brengen wat dit eventueel voor individuele ondersteuning zou moeten betekenen, als wat de mogelijkheden zijn voor meer community-based aanpakken (groepsgewijs of online) in samenwerking tussen GGZ-professionals en bijvoorbeeld jongerenwerk.

Naast huisartsen kunnen ook andere artsen zoals medisch specialisten en jeugdartsen jeugdigen naar specialistische zorg verwijzen. Dit gaat echter over veel beperktere aantallen jeugdigen die op deze manier verwezen worden. Bovendien is in het geval van verwijzing vanuit medisch-specialisten vaak sprake van een verwijzing naar hoog-specialistische zorg mogelijk als onderdeel van de landelijke inkoop. Gelet op de omvangrijke groep medisch-specialisten die potentieel een jeugdige zou kunnen verwijzen en de lokale mogelijkheden lijkt het niet reëel om hier aanvullende maatregelen op te nemen.

Eén van de voorgestelde maatregelen is de **'positionering Wmo en Jeugdwetindicaties in relatie tot andere wet- en regelgeving'** en meer specifiek in hoeverre bij 'zorg binnen onderwijs' meer ingezet zou kunnen gaan worden naar meer voorliggende, vrije toegankelijke of algemene voorzieningen en of bij jeugdigen met chronische problematiek er een indicatie voor de Wet Langdurige Zorg mogelijk is. Wat betreft dat laatste wijst de AEF rapportage uit dat daar op landelijk niveau voor de gemeenten inderdaad mogelijk een besparing gerealiseerd zou kunnen worden (voor alle gemeenten gezamenlijk naar schatting tussen de 59 – 85 miljoen). Tegelijkertijd wordt er op gewezen dat dit maatschappelijk collectief geen besparing betekent omdat de kosten wel gedragen moeten worden, alleen dan via de Wlz. Ervaringen in andere gemeenten (o.a. Amersfoort, Utrecht, Rotterdam) hebben duidelijk gemaakt dat goede voorlichting aan ouders en professionals van groot belang is, anders kunnen verwijzingen naar de Wlz tot afwijzing leiden en daarmee ook tot teleurstelling bij ouders (Van 't Hof, Op het Veld 2019). Voorwaarde voor toegang tot de Wlz is namelijk dat er geen ontwikkelperspectief meer moet zijn. Iets wat bij jeugdigen juist vanwege hun leeftijd vaak moeilijk met zekerheid is

vast te stellen en bovendien ook vraagt dat ouders zelf die conclusie trekken (terwijl zij misschien logischerwijs toch ook hoop hebben dan hun kind zich nog verder zal ontwikkelen). Door het college is ook aangegeven dat deze maatregel slechts een beperkt financieel effect kan hebben.⁵⁰

Als mogelijke bezuinigingsmaatregel zijn ook **besparingen op formatie rondom beleid en bedrijfsvoering** benoemd. Deze maatregelen zijn niet voorgesteld omdat de capaciteit nodig is ten behoeve van monitoring en transformatie. Landelijk onderzoek laat zien dat aandacht voor monitoring en leren, goed contractmanagement en inzet voor samenwerking met zorgaanbieders van belang is. Juist ook voor gemeenten die vanuit een Open House constructie met vaak vele aanbieders werken is het belangrijk om contractmanagement te kunnen uitvoeren. Het was geen deel van het onderzoek om te kijken naar de omvang van de ambtelijke ondersteuning in Wijchen en we kunnen dus niet oordelen over de omvang.

50 Eerste informatienota 1e halfjaar 2021. Bijlage 2 - Financiële vertaling van de bezuinigingsmaatregelen.

6 Beschouwing, conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk reflecteren we op de ontwikkelingen in Wijchen, de genomen en voorgenomen bezuinigingsmaatregelen. Daarbij komen sommige aspecten uit de vorige hoofdstukken kort terug, waardoor dit hoofdstuk gelezen kan worden als een samenvatting van de vorige hoofdstukken. We beantwoorden de onderzoeksvragen, trekken conclusies en sluiten af met een aantal aanbevelingen.

6.1. Beschouwing

De inrichting, de kosten en de sturing van jeugdhulp hebben de afgelopen jaren veel aandacht gekregen in Wijchen. Er is gekozen voor een overgang van activiteiten en contracten van Rndm Wijchen naar de gemeente en deze overgang is gerealiseerd. Het Sociaal Wijkteam is opnieuw ingericht en de contracten zijn of in eigen beheer of worden via regionale samenwerking beheerd. Gelet op het toenemende tekort op jeugdhulp zijn bezuinigingsmaatregelen genomen en zijn nieuwe maatregelen voorgesteld. Via de Monitor Jeugd en Wmo wordt de gemeenteraad elk kwartaal geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen in het gebruik en kosten van jeugdhulp. Bij de bespreking van voorstellen voor nieuwe aanvullende bezuinigingsmaatregelen heeft de gemeenteraad besloten de Rekenkamercommissie te vragen om dit aanvullende onderzoek te laten doen. Deze activiteiten laten zien dat college, gemeenteraad en het ambtelijke apparaat het inhoudelijke en financiële gesprek voeren. Bovendien onderstrepen ze dat de gemeente Wijchen haar rol als verantwoordelijke voor de jeugdhulp zeer serieus invult.

Er wordt niet alleen bestuurlijk gesproken over jeugdhulp. Ook tussen de gemeente en bijvoorbeeld de huisartsen worden gesprekken gevoerd over zowel het verwijsgedrag van de huisarts als signalen die de huisarts voor de gemeente heeft. Dit voorbeeld laat zien dat er gestreefd wordt naar inzicht in de ontwikkelingen en hoe men daarvan kan leren. In de verschillende rapportages worden de ontwikkelingen gestructureerd in beeld gebracht. Binnen de regionale samenwerking wordt ook gezien op welke serieuze wijze Wijchen haar beleid aanpakt, tracht te onderbouwen en met lef keuzes maakt.

De bestuurlijke uitgangspunten voor het lokale beleid rondom jeugdhulp zijn dat geen kind tussen wal en schip mag raken, dat alle inwoners maximaal aan de samenleving deelnemen en dat voor (nieuwe) taken het beschikbare Rijksbudget het kader is. Gelet op de toename van kosten van jeugdhulp heeft de gemeenteraad in 2020 op voorstel van het college besloten tot een aantal bezuinigingsmaatregelen. In 2021 heeft het college een voorstel aan de raad gedaan over verdere en nieuwe bezuinigingsmaatregelen. In zijn algemeenheid is onze constatering dat er gestructureerd is nagedacht over de maatregelen en dat mogelijke (financiële) opbrengsten en risico's zorgvuldig in beeld zijn gebracht.

Een dergelijke serieuze aanpak waarbij men op alle niveaus met de sturing, bekostiging en inrichting van de jeugdhulp bezig is, is in principe een goede basis om als college en gemeenteraad met elkaar afwegingen en keuzes te maken. Tegelijkertijd constateren we dat er enig ongemak lijkt te zijn in dit gesprek tussen college en gemeenteraad over sturing op jeugdhulp en het maken van keuzes. College en raad willen beiden verantwoorde keuzes maken en er is monitoringsinformatie beschikbaar. De vraag is ook wat kan Wijchen, binnen de huidige sturingsmogelijkheden binnen de Jeugdwet zelf met eigen maatregelen oplossen en wat zijn meer autonome ontwikkelingen waar de gemeente geen invloed op heeft. Ondanks de inspanningen van het college en

alle betrokkenen blijft de gemeenteraad vragen houden. Het huidige onderzoek is misschien ook een gevolg van zulk ongemak. Hopelijk dragen de uitkomsten van dit onderzoek bij aan het goede bestuurlijke gesprek.

De recente landelijke onderzoeken en ook de uitspraken in de arbitrage hebben een tweetal punten onderstreept die van belang zijn om rekening mee te houden in de lokale discussies. De belangrijkste constatering in de arbitrage tussen Rijk en gemeenten is dat het totale macrobudget voor de jeugdhulp structureel onvoldoende is. Ook het AEF-onderzoek heeft dat vastgesteld. Daarmee wordt nogmaals onderstreept wat zowel gemeenten als jeugdhulpaanbieders de afgelopen jaren steeds hebben betoogd. Het is duidelijk geworden dat er sprake is van een autonome groei van het jeugdhulpgebruik, die niet direct beïnvloed wordt door de lokale inrichting van de jeugdhulp en eventuele beheersmaatregelen. Dat wijst op het tweede punt in de landelijke rapportages. Waar de keuzes van een gemeente zeker van invloed zijn, zijn deze echter niet alles bepalend. De Jeugdwet biedt gemeenten beperkte sturingsmogelijkheden. We zijn daarom ook eerder ingegaan op de grenzen van lokale (en regionale) sturingsmogelijkheden. Het is belangrijk om dit te realiseren bij het maken van lokale keuzes. Onderliggende ontwikkelingen rondom opgroeien en opvoeden spelen een wezenlijke rol in hoe het gebruik van jeugdhulp zich ontwikkelt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de stijging van het aantal complexe echtscheidingen en wat dat betekent voor de hulpverlening. Ook de vraag bij welke problemen er professionele ondersteuning nodig is of niet speelt mee, bijvoorbeeld rondom de ondersteuning voor dyslexie. Het effect van lokale keuzes en bezuinigingsmaatregelen is daarmee altijd enigszins beperkt.

6.2. Effecten, risico's en kwaliteitscriteria

In hoofdstuk 5 zijn we ingegaan op de (onbedoelde) effecten van de afzonderlijke maatregelen. Ons algemene beeld is dat vooraf zorgvuldig is nagedacht over wat de mogelijke effecten van maatregelen kunnen zijn. Op basis hiervan zien we een aantal rode draden:

- Een deel van de maatregelen, met name die rondom het Sociaal Wijkteam, lijkt al het bedoelde effect te hebben. Dit is in lijn met de landelijke onderzoeken die wijzen op het belang van een sterk georganiseerde toegang en eerstelijns. Een goede verbinding met maatregelen gericht op de verbreding en versterking van lokale en vrij toegankelijke vormen van ondersteuning sluit hierbij goed aan.
- De rol van de SOH is een waardevolle, zo blijkt lokaal. Dit komt ook naar voren in landelijk onderzoek. Ervaringen hebben geleerd dat de professionele achtergrond van degene die de rol van SOH vervult van invloed kan zijn op hoe de rol wordt uitgevoerd (medewerkers met een GGZ-achtergrond verwijzen meer door richting GGZ en voor medewerkers met een jeugdhulp-achtergrond geldt hetzelfde). Het kan van meerwaarde zijn om te onderzoeken of het mogelijk is om te zorgen voor een diversiteit van achtergronden om zo maximaal van elkaar te kunnen leren. De medewerker SOH zou ook een rol kunnen spelen bij het monitoren van specialistische vervolghulp.
- Sommige maatregelen kunnen een bijdrage leveren aan het versterken van de grip op de jeugdhulp of leiden tot meer passende hulp (bijvoorbeeld invoeren budgetplafonds, aanscherpen van kwaliteitseisen, positionering jeugdwetindicaties in relatie tot andere wet- en regelgeving). Het lijkt echter niet waarschijnlijk dat deze maatregelen zullen leiden tot een substantiële vermindering van de kosten. Een risico is dat hier sprake is van te optimistische verwachtingen over wat met deze maatregelen financieel bereikt zou kunnen worden.
- In de beslisnota is een aantal theoretisch mogelijke maatregelen opgenomen (zoals beperken van vrij toegankelijk aanbod, beperken van groepsaanbod, en beperken van formatie). Er wordt niet voorgesteld om deze maatregelen uit te voeren. Dat is verstandig, want dit zijn inderdaad maatregelen die een contraproductief effect kunnen hebben op de kwaliteit en de toegankelijkheid van de hulpverlening of de kosten.
- Een mogelijk onbedoeld risico van een aantal (voorgestelde) maatregelen (verplicht eerst inzetten van vrij toegankelijk aanbod, maximeren vormen

van begeleiding en dagbesteding, versterken SWT) is dat hierdoor het idee ontstaat dat er sprake moet zijn van een vaste volgorde van hulpverlening. Bepaalde vormen van hulpverlening zouden dan pas aan bod kunnen komen als andere vormen van hulpverlening eerst benut zijn en onvoldoende passend zijn gebleken. Dit is niet als doelstelling geformuleerd, maar het risico is aanwezig dat het zo wordt opgevat. Dat zou kunnen leiden tot zogenaamde 'stepped care' in plaats van 'matched care'. Van belang is dat na een goede triage ingezet kan worden op de zorg die in die specifieke situatie het meest passend is voor de jeugdige, dat kan ook hoog-specialistische en dure zorg zijn. Dat is inhoudelijk wenselijk en meestal ook financieel beter omdat het stapeling van trajecten kan voorkomen. Juist omdat dit effect niet wordt bedoeld, is het van belang hier waakzaam op te blijven en in de monitoring op te letten.

In de door ons bestudeerde lokale stukken is minder specifieke informatie te vinden over welke kwaliteitscriteria worden gehanteerd door college en gemeenteraad. Als uitgangspunt voor het jeugdbeleid geldt dat 'geen kind tussen wal en schip mag raken'. Daarnaast is in 2020 vastgesteld dat geaccepteerd kan worden dat wachtlijsten ontstaan. Bij het aanvaarden van mogelijke wachtlijsten is het van belang om met elkaar te bespreken welke wachttijden voor welke vormen van hulp aanvaardbaar worden geacht. Anders is het mogelijk dat hier verschillende beelden over ontstaan. Een wachttijd voor een specifieke groepsinterventie die bijvoorbeeld twee keer per jaar begint, kan anders worden beleefd dan een wachttijd voor acute ggz-problematiek. Hetzelfde geldt voor een wachttijd voor een intake gesprek of een wachttijd voor het daadwerkelijke begin van de behandeling of begeleiding.

De vraag is welk gesprek over kwaliteit het meest zinvol is. Gesprekken over specifieke kwaliteitseisen die aan zowel preventieve interventies als vormen van hulpverlening gesteld zouden moeten worden, lijken voor college en gemeenteraad niet voor de hand liggend. Dat zou sturing op een te groot detailniveau betekenen. Wel is in de diverse landelijke onderzoeken en rapportages

geconstateerd dat het wenselijk is een gesprek te voeren over de reikwijdte van de Jeugdwet. Liever gezegd zou het gesprek kunnen gaan over wat gezien kan worden als deel van het gewone leven en hoort bij het opgroeien, en welke vragen en problematiek professionele ondersteuning behoeven. Er is landelijk geconstateerd dat er weinig ruimte is voor lokale afwijkingen in welke hulp wel en niet geboden wordt. Dat zou echter niet hoeven te betekenen dat een lokaal gesprek hierover niet gevoerd zou kunnen worden. Het gaat dan om vragen als wat het doel van het jeugdbeleid in Wijchen is, en als onderdeel daarvan, het doel van de jeugdhulp in het algemeen. Welke verantwoordelijkheid ligt bij ouders en bij jeugdigen zelf, wat mag verwacht worden van het maatschappelijk middenveld en waarvoor is professionele hulpverlening nodig? Wat is de rol van de lokale overheid? In een dergelijk gesprek kan ook aandacht zijn voor de vraag wat wel of niet van eigen kracht verwacht mag worden, juist ook omdat bijvoorbeeld door het SCP op de grenzen daarvan is gewezen. Het gaat er niet om een geheel nieuwe visie te ontwikkelen, maar er kan bijvoorbeeld worden doorgebouwd op de ervaringen met 'het goede gesprek' in Wijchen zoals dat in 2020 al begonnen is. De uitkomsten van een dergelijk lokaal gesprek kunnen ook input vormen voor het gesprek op regionaal en landelijk niveau.

6.3. Conclusies

De centrale vraag in de motie was of de raad en het college van Wijchen 'op de goede weg zijn met betrekking tot de beheersing van de uitgaven die gedaan worden o.b.v. de Jeugdwet en of er ook alternatieven zijn om de kosten te beheersen'. Op basis van de bestudering van de lokale stukken en de relevante landelijke onderzoeken en adviezen en ondersteund door de gevoerde gesprekken komen wij tot de volgende conclusies:

- Het lijkt voor geen enkele gemeente, ook Wijchen niet, realistisch om zelfstandig de tekorten op jeugdhulp geheel op te lossen. Dat past niet bij de doelstellingen en verantwoordelijkheden zoals vastgelegd in de Jeugdwet. Het is ook niet realistisch, gelet op de ontwikkelingen in het gebruik van

jeugdhulp in het gehele land. De uitspraak in de arbitrage heeft ook duidelijk gemaakt dat gemeenten structureel fors meer geld nodig hebben voor de jeugdhulp.

- Wijchen heeft met de manier waarop de monitoring is ingericht en de gestructureerde wijze waarop nagedacht wordt en uitvoering wordt gegeven aan het beleid en de uitvoering van de jeugdhulp een goede basis voor het maken van keuzes. En daarmee, binnen de mogelijkheden, ook voor de beheersing van de uitgaven. Raad en college zijn daarmee op de goede weg. De versterkte samenwerking in regionaal verband lijkt bij te dragen aan de mogelijkheden om te kunnen sturen op kostenbeheersing.
- Landelijk is aandacht gevraagd voor de invloed die de achterblijvende uitstroom van jeugdigen uit jeugdhulp heeft op de totale kosten van jeugdhulp. In de door ons bestudeerde stukken heeft dit thema nog niet veel aandacht gekregen.
- Op basis van de landelijk beschikbare kennis worden de mogelijke financiële opbrengsten van sommige maatregelen (te) optimistisch ingeschat. Het is echter niet zo dat er alternatieve maatregelen zijn die aanvullend genomen zouden kunnen worden die zouden kunnen leiden tot meer beheersing van de kosten.
- Wees alert op mogelijke onbedoelde effecten van sommige maatregelen, zoals het idee dat er een vaste volgorde van hulpverlening nodig zou zijn. Het is goed om hier in gesprekken met medewerkers van het Sociaal Wijkteam en andere professionals aandacht voor te hebben.
- Gelet op de huidige kaders van de Jeugdwet en de mogelijkheden die de gemeente heeft om te sturen, is het logisch dat het college in haar laatste voorstel heeft aangegeven dat met de maatregelen 'de bodem is bereikt'. Het is altijd mogelijk om verdergaande maatregelen te nemen. Dat blijft de afweging van de gemeenteraad. Die maatregelen zouden echter hoogstwaarschijnlijk leiden tot jeugdhulp die minder toegankelijk is, minder beschikbaar en mogelijk ook van mindere kwaliteit.

6.4. Aanbevelingen

De basis van dit onderzoek is een analyse van lokale en landelijke documenten, aangevuld met een beperkt aantal gesprekken. Bij het formuleren van de aanbevelingen hebben we daarnaast gebruik gemaakt van het recente onderzoek 'Eigenwijs transformeren' dat wij als Verwey-Jonker Instituut in samenwerking met het Instituut voor Management Research van de Radboud Universiteit hebben uitgevoerd. In dat onderzoek hebben we gekeken naar de ervaringen van een vijftal gemeenten die relatief succesvol zijn in de transformatie van de jeugdhulp. Onze aanbevelingen richten zich daarmee niet alleen op de beheersing van de kosten van jeugdhulp, maar gaan ook in op sturing, kwaliteit en het maatschappelijke gesprek.

De afgelopen periode heeft Wijchen geïnvesteerd in de ontwikkeling van het Sociaal Wijkteam, schoolmaatschappelijk werk, de SOH en de samenwerking met het welzijnsaanbod van Meervoormekaar. Daarmee wordt gewerkt aan een sterke toegang en ondersteuning die dichtbij jeugdigen en gezinnen, scholen en huisartsen in Wijchen staat. Het hebben van een dergelijke sterke eerste lijn, met mandaat voor professionals en met nauwe samenwerking met de specialistische jeugdhulp, is van groot belang zowel voor de kwaliteit en effectiviteit van de jeugdhulp als voor de beheersing van de kosten. In Wijchen lijken alle elementen van een dergelijke sterke eerste lijn en toegang aanwezig te zijn. Wat niet helemaal duidelijk werd op basis van de bestudeerde stukken (en dat kan een gevolg zijn van de beperkte mogelijkheden van dit onderzoek) is in hoeverre alles wat er nu in Wijchen in de eerste lijn aan ondersteuning en toegang aanwezig is, ook logisch en in samenhang met elkaar georganiseerd is. De vraag is of daarmee de maximale meerwaarde van de aanwezige elementen en de onderlinge samenwerking gerealiseerd wordt. Het gaat erom dat vanuit het perspectief van de jeugdige, het gezin en de professional er een logisch vindbare, goed werkende en goed op elkaar afgestemde werkende basis is van SWT, schoolmaatschappelijk werk, SOH, welzijn en andere partijen. In de doorontwikkeling van het SWT en de samenwerking met de overige partners is het belangrijk om daar specifiek aandacht aan te besteden.

- **Aanbeveling 1: Aan het college: Ontwikkel het Sociaal Wijkteam en de andere elementen van de eerstelijns ondersteuning verder door. Besteed bij deze doorontwikkeling specifiek aandacht of alle activiteiten uit het perspectief van jeugdigen, ouders en professionals logisch zijn georganiseerd zodat de beste resultaten kunnen worden geboekt.**

De afgelopen periode is in Wijchen al ingezet op monitoring en sturing, bijvoorbeeld in de kwartaalrapportages ten behoeve van de gemeenteraad. Ervaringen in het onderzoek 'Eigenwijs transformeren' hebben laten zien dat in al deze gemeenten monitoring een grote rol speelt. Er is daar sprake van een cyclisch proces met aandacht voor zowel data als duiding (tellen en vertellen) zowel binnen de gemeenten als in samenwerking met jeugdhulpaanbieders. Het gaat om het ontwikkelen van een lerend systeem waarbij alle partijen betrokken zijn, pilots worden uitgevoerd en sommige zaken ook anders mogen lopen dan gepland. In Wijchen lijkt de basis voor een goede monitoring aanwezig te zijn. Naar wij begrepen wordt ook in regionaal verband gewerkt aan de versterking van monitoring. Het verdient aanbeveling om het gesprek nog meer gezamenlijk als gemeente en partners te voeren. Hierbij is het van belang aandacht te besteden aan de actuele vraag over uitstroom, aan duiding van ontwikkelingen die zich voordoen in de uitstroom, en wat dit betekent voor het proces.

- **Aanbeveling 2: Aan het college: Versterk de huidige monitoring door ontwikkelingen nog meer met lokale en regionale jeugdhulpaanbieders te bespreken zodat er gezamenlijk inzicht is en gezamenlijke duiding kan plaatsvinden.**

- **Aanbeveling 3: Aan het college: Besteed in de monitoring aandacht aan de uitstroom en duid de ontwikkelingen in de uitstroom (op dit moment het landelijke achterblijven van de uitstroom). Bespreek ook de (maatschappelijke, financiële, enz.) gevolgen van de ontwikkelingen van de uitstroom voor de raad in relatie tot de beleidsuitgangspunten die zijn vastgesteld door de raad. Bekijk wat op dit terrein binnen de regionale samenwerking mogelijk is.**

Het nog intensiever betrekken van jeugdhulpaanbieders bij de monitoring en het gesprek over actuele ontwikkelingen is een goede manier om verder te investeren in het strategische partnerschap met hen. Het gaat erom dat zij zich medeverantwoordelijk voelen voor de maatschappelijke doelstellingen die Wijchen wil bereiken in haar jeugdbeleid. Dit sluit ook aan bij de wenselijkheid van het voeren van het gesprek over de reikwijdte van de Jeugdwet. Of liever gezegd, het bredere gesprek over wat gezien kan worden als deel van het gewone leven en hoort bij het opgroeien en welke vragen en problematiek professionele ondersteuning nodig hebben. Wijchen heeft al ervaring opgedaan met 'het Goede Gesprek' vanuit de gemeenteraad. Er wordt ook al gesproken met verschillende soorten professionals over de ontwikkelingen rondom jeugdhulp, zowel wat betreft gebruik als wat betreft de ontwikkelingen die zij signaleren. Deze gesprekken kunnen een goede basis vormen voor een breder maatschappelijk gesprek met professionals, jeugdigen en ouders zelf, maatschappelijke partners als sportverenigingen, onderwijs, kinderopvang, en gemeenteraad en college over de visie op het lokale jeugdbeleid, de gewenste maatschappelijke resultaten en wat van mensen zelf, van professionals en van de overheid verwacht mag worden. Hierbij zou ook aandacht kunnen zijn voor de inbedding van Wijchen in de regio. Het gaat daarbij zowel om de regionale samenwerking als om wat het betekent voor het jeugdbeleid dat een deel van de jeugdigen buiten Wijchen naar school gaat. Het is goed om te bespreken welke afstemming daarover wenselijk is. Een dergelijk gesprek kan meer inzicht geven in maatschappelijke verwachtingen. Het zal niet direct leiden tot kostenbeheersing, maar wel inzichten opleveren ten behoeve van lokale keuzes en inbreng bij regionale en landelijke discussies. Mogelijk kan dit ook bijdragen aan eventuele keuzes in een nieuwe raadsperiode.

- **Aanbeveling 4: Aan het college: Investeer verder in het strategische partnerschap met de belangrijkste jeugdhulpaanbieders zodat zij zich medeverantwoordelijk voelen voor de lokale doelstellingen.**

- **Aanbeveling 5: Aan de raad: Zet het 'Goede gesprek' voort. Spreek raads-breed af welke thema's de raad jaarlijks aan de orde wil stellen in het 'Goede gesprek'. Kom via het 'Goede gesprek' met maatschappelijke partners tot gezamenlijke uitgangspunten over de gewenste maatschappelijke resultaten, en over wat van mensen zelf, van professionals en van de overheid verwacht mag worden.**

- **Aanbeveling 6: Aan de raad: Spreek af met het college wat de raad voor vervolgacties wil op de informatie die wordt opgehaald in het 'Goede gesprek'. Bespreek wat de raad zelf wil doen en welke acties de raad van het college verwacht. Besteed hierbij ook aandacht aan de regionale samenwerking.**

Een specifiek aspect van de Wijchense situatie is het relatief grote aantal gezinshuizen. De gemeentelijke sturing daarop is beperkt, terwijl kosten relatief hoog kunnen zijn. Wel kan de herziening van het woonplaatsbeginsel voor Wijchen mogelijk een gunstig effect hebben. Op dit moment wordt binnen de gemeente een Woonzorgvisie ontwikkeld die een handvat kan bieden om het gesprek te voeren over dit onderwerp. Spreek hierover ook met de gezinshuizen. Daarbij kan ook aandacht worden besteed aan de ideeën die er bij gezinshuizen bestaan over de transformatie van gezinshuizen.

- **Aanbeveling 7: Aan het college: Voer met de raad het brede gesprek over de Woonzorgvisie om te komen tot een afgewogen besluit hierover.**
- **Aanbeveling 8: Aan de raad: Nodig inwoners, organisaties, betrokkenen (zoals de gezinshuizen en andere relevante partijen) uit (bijv. voor een 'Goed gesprek') om u te laten informeren over hoe zij aankijken tegen de voorstellen m.b.t. de Woonzorgvisie.**

Het hebben van een lokale visie en het vasthoudend doorontwikkelen vanuit die visie is een belangrijk element gebleken in de ervaringen van gemeenten die succesvol zijn in de transformatie. Een bepaalde mate van stabiliteit,

continuïteit en consistentie, juist ook in samenwerking met partners, kan helpen om transformatiedoeleinden gezamenlijk te realiseren. De afgelopen jaren zijn in Wijchen noodgedwongen een aantal ingrijpende keuzes gemaakt in de aanpassing van het jeugdhulpsysteem. Onze analyse laat zien dat er nu een stevige basis ligt. Het lijkt daarom verstandig de komende periode door te bouwen op de keuzes die de afgelopen periode zijn gemaakt om zo voldoende stabiliteit te bieden.

- **Aanbeveling 9: Aan de raad en het college: Bouw samen consequent voort op de beleidskeuzes die door de raad zijn vastgesteld, waarbij het college in de rapportages aan de raad iedere keer de beleidskeuzes in herinnering roept. Zo kan de raad op basis van de aangeboden sturingsinformatie de afweging maken of zij hun beleidskeuzes moeten bijstellen.**

Wij begonnen dit hoofdstuk met een korte beschouwing waarbij we ook ingingen op onze constatering dat er enig ongemak lijkt te zijn in het gesprek tussen college en gemeenteraad over jeugdhulp, de ontwikkelingen daarin en eventuele maatregelen. Op basis van de bestudering van de stukken en de gevoerde gesprekken denken wij dat de basiselementen aanwezig zijn om te komen tot de gewenste goede politieke discussie over goede zorg en betaalbaarheid van zorg in Wijchen. Er is sprake van een grote betrokkenheid bij het onderwerp jeugdhulp van alle relevante spelers. De inzet is om aan de hand van goede informatie en monitoring te sturen en keuzes te maken, en er is samenwerking met zowel lokale partijen en professionals als de regio. Wij schatten in dat de volgende factoren het ongemak veroorzaken:

- De mogelijkheden van de gemeente om te sturen op de ontwikkelingen in het gebruik van jeugdhulp zijn zoals gezegd beperkt. Dat betekent dat er mogelijk minder stuur- en keuzemogelijkheden zijn dan gewenst.
- De regelmatige monitoring geeft een goed beeld van de ontwikkelingen in het gebruik en de kosten van jeugdhulp. Eventuele veranderingen betreffen niet altijd meteen grote aantallen jeugdigen en over een langere periode

kunnen er schommelingen zijn in aantallen. Dat betekent dat niet elke ontwikkeling meteen om actie vraagt. Dat kan echter ongemakkelijk aanvoelen in een tijd van tekorten. Wees bewust dat stuurinformatie die voor professionals in de praktijk en beleid van belang kan zijn, niet persé informatie is waar gemeenteraad of college direct op hoeft te reageren of te sturen. Weeg in dit verband af of aanvullende informatie wel of niet een bijdrage levert aan het politieke gesprek over sturing.

- Waar de afgelopen jaren de aandacht vooral is gegaan naar (noodzakelijke) aanpassingen in het beleid, kan het zijn dat er minder tijd is geweest voor het politieke en maatschappelijke gesprek over visie. Een gemeenschappelijk gedragen visie die als basis kan dienen voor een consistente doorontwikkeling zou kunnen helpen. Hierbij kan worden voortgebouwd op gesprekken die al zijn gevoerd.
- Er lijkt behoefte te zijn aan meer duiding -naast informatie over gebruik en kosten- en informatie over welke processtappen te verwachten zijn.

● **Aanbeveling 10: Aan raad en college: Voorkom ongemak door naar elkaar uit te spreken dat het gemeentebestuur van een individuele gemeente beperkte beïnvloedings- en sturingsmogelijkheden heeft om de regionale en landelijke problemen wat betreft (de financiering van) de Jeugdwet op te lossen.**

● **Aanbeveling 11: Aan raad en college: Bespreek met elkaar wat verder behulpzaam kan zijn om het ongemak voor college en gemeenteraad weg te halen.**

Bijlage 1 – Gebruikte afkortingen

- CTA = Consultatie, Toetsing en Afhandeling
- GI's = Gecertificeerde instellingen
- MVM = MeerVoorMekaar
- OPH = Overleg Passende Hulp
- POH = Praktijkondersteuner Huisarts
- ROB = Regionaal Ondersteuningsbureau
- SOH = Specialistische Ondersteuning Huisartsen
- SWT = Sociaal Wijkteam
- VTA = Vrij Toegankelijk Aanbod
- ZIN = Zorg in natura
- AEF - Andersson Elfers Felix, bureau voor maatschappelijke vraagstukken
- GGZ - Geestelijke Gezondheidszorg
- Wmo - Wet maatschappelijke ondersteuning
- Wlz - Wet langdurige zorg

Bijlage 2 – Overzicht bestudeerde lokale documenten

- 38783 – Beslisnota aanpassingen tarieven 2020
- 39952 – Beslisnota Wmo en Jeugdhulp contracten 2020
- 41749 – Verlenging projectorganisatie ROB 2020
- 42891 – Beslisnota bezuinigingsvoorstel 2020
- 43441 – Beëindiging subsidierelatie MEE
- 44218 – Informatienota stand van zaken Wmo en Jeugdhulp 2020
- 44558 – Monitor Jeugd en Wmo 2019
- 44717 – Samenwerkingsconvenant VRN
- 45731 – Informatienota stand van zaken Wmo en Jeugdhulp tijdens coronacrisis
- 46875 – Cliëntenervaringsonderzoek 2020
- 49279 – Werkplan samenwerking MVM en SWT
- 49352 – Informatienota stand van zaken Wmo en Jeugdhulp 1^e half jaar 2020
- 49436 – Informatienota Beschermd wonen en Maatschappelijke opvang
- 49700 – Beslisnota vaststellen beleid Gebruikelijke zorg Jeugdhulp
- 49830 – Beleidsplan en uitvoeringsprogramma Toegang, Welzijn, Wmo en Jeugdhulp 2020
- 50124 – Reglement toelating leveranciers Wmo en Jeugdhulp
- 51275 – Convenant landelijke toegang maatschappelijke opvang
- 51414 – Mandaat wethouder niet verlengen overeenkomst Wmo en Jeugdhulp 2020 en start open house
- 51519 – Informatienota rapportage Wmo en Jeugdhulp 1^e helft 2020
- 51765 – Derde informatienota september 2020, Wmo, Jeugd, SWT en Welzijn
- 52226 – Aanstelling jongerencoach
- 52700 – Contractering open house Wmo en Jeugdhulp 2020
- 54688 – B&W voorstel regionale samenwerking Wmo en Jeugd Nijmegen 2021
- 54798 – Vierde informatienota december 2020, svz Wmo, Jeugdhulp en SWT
- 54826 – Beslisnota college over aanpassingen tarieven Wmo en Jeugd 2021
- 55160 – Informatienota Raad vaststelling subsidie Rondon Wijken 2019
- 56202 – Beleidsplan Jeugd, Wmo en gezondheid gemeente Wijken 2021-2024
- 58083 – Invulling innovatiebudget Wmo en Jeugd
- 59072 – Overeenkomst aanpak wachtlijsten GGZ regio Nijmegen
- 60771 – Beslisnota Raad betaalbaarheid van goede zorg
- 61931 – Kamers met aandacht, een woonvorm voor jongeren
- 61956 – Stand van zaken 1^e halfjaar 2021 Wmo en Jeugdhulp
- 62193 – Monitor Jeugd en Wmo Q1 2021
- 63285 – Regioaanpak huiselijk geweld en kindermishandeling Gelderland Zuid 2021-2025
- Perspectiefnota 2021

Bijlage 3 – Literatuurlijst

AEF. (2020). *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Geraadpleegd van <https://www.aef.nl/storage/images/Stelsel-in-groei-een-onderzoeknaar-financiële-tekorten-in-de-jeugdzorg.pdf>

Arbitragecommissie. (mei, 2021). *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg, Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg*. Geraadpleegd via www.vng.nl

Bannink, H., Bashara, S., Brouwer, J.J. et al. (2020). *Wat is de afbakening van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet? Het juridische antwoord met bestuurskundige gedachten. ...* Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2020/4/20200415-VNGJeugdzorg-v3--003-.pdf>

Elzinga, D.J. (mei, 2021). *Bemerkingen inzake de Arbitrage van de commissie van wijzen betreffende de structurele financiering van de jeugdhulp*. Geraadpleegd via www.vng.nl

Expertiseteam Reikwijdte jeugdhulpplicht. (2020). *De kracht van vijf rijken. Advies om de transformatie van de jeugdhulp te laten slagen*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/sites/default/files/2020-03/de-kracht-van-wijf-reiken-eindrapport-vng-expertiseteam-reikwijdte-jeugdhulplicht.pdf>

NJi. (2021). *Reactie NJi op AEF-rapport 'Stelsel in groei'*. Utrecht: NJi.

SCP. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sondeijker, F.E.P.L., Helderma, J., De Zwart, O., De Kruijf, J.A.M., & Kwakernaak, M. (2021). *Eigenwijs transformeren*. Verwey-Jonker Instituut en Institute of Management Research van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet. (april, 2021). *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/23/kamerbrief-over-rapport-stuurgroep-maatregelen-financiële-beheersbaarheid-jeugdwet>

Van den Berg, Y., Duijvendak, R., & Nieuwe Weme, G. (2021). *Onderzoek jeugdhulp Twente. Gezamenlijke Twentse Rekenkamers*. Den Haag: B&A groep.

Van 't Hof A. & Op het Veld A (2019). *Gezamenlijk leren om ervaren schotten van ouders op te lossen*. Utrecht: AEF en Programma Sociaal Domein.

Van Yperen, T., Hofstede, K., Hageraats, R., Kraak, A., & Van de Maat, A. (2021). *Vasthoudend transformeren. Reflecties op de stelseldiscussie jeugdzorg*. Utrecht: NJi.

Bijlage 4 – Respondenten

Naast gesprekken met de Rekenkamercommissie is tevens een tweetal aanvullende gesprekken gevoerd.

- Gemeente Wijchen, 14 juli 2021
 - Titus Burgers, wethouder portefeuille Duurzaamheid en Sociale domein.
 - Miranda Thijssen, strategisch adviseur Sociaal domein.
 - Niels van Hulzen, financieel adviseur Jeugd, WMO en Gezondheid.
- Regionaal Ondersteuningsbureau, 30 augustus 2021
 - Bas Linders, hoofd Regionaal Ondersteuningsbureau.
 - Daniëlle Leenders, manager bureau jeugd & gezin, gemeente Nijmegen en betrokken bij regionale samenwerking.

Bijlage 5 – Tekst motie

De Gemeenteraad van Wijchen

Onderzoek naar de voorgestelde bezuinigingen in de nota "Betaalbaarheid goede zorg"

Motie van de fracties van CDA, D66, Groen Sociaal Wijchen, Kernachtig Wijchen, PvdA, VVD, Wijchen Lokaal

Eerste indiener motie: -

De gemeenteraad van de gemeente Wijchen in openbare vergadering bijeen op 17 juni 2021.

De gemeenteraad, gehoord de beraadslaging,

Constaterende, dat

- De raad aan het college gevraagd heeft om voorstellen te doen om greep te krijgen op de uitgaven vanwege de jeugdzorg
- Aan de raad gevraagd wordt om:
- De huidige bezuinigingsmaatregelen een structureel karakter te geven door ze te benoemen als vaststaand beleid.
 - De nieuwe bezuinigingsvoorstellen, beoordeeld in het schema met twee keer 'ja' vast te stellen.

Overwegende, dat

- Er op dit moment diverse ontwikkelingen gaande zijn m.b.t. de financiering van de jeugdzorg. Te denken valt aan de uitspraak van de Arbitragecommissie en de onduidelijkheid m.b.t. de gevolgen van deze uitspraak. In de pers is de suggestie gewekt dat de gemeenten er 1,9 miljard euro bijkrijgen, maar nadere bestudering laat zien dat dit nog geen gelopen race is en dat nog wordt gestudeerd op diverse opties.
- Ook als de gemeenten extra middelen krijgen voor jeugdzorg, de indieners vinden dat er een principiële discussie dient plaats te vinden over wat de raad verstaat onder goede zorg en de betaalbaarheid van die goede zorg.
- Het rapport van Andersson Elffers Felix "Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg" (december 2020) ingaat op hoe de uitgangspunten van het jeugdbeleid in de afgelopen jaren hebben uitgespeeld voor de financiering van de jeugdzorg.
- De raad behoefte heeft om te bezien of het voorstel van het college de enige optie is of dat er andere mogelijkheden zijn om de kosten in de jeugdzorg in de greep te houden.

Roept de raad op

- Om de Rekenkamercommissie te verzoeken om:
 - Een onderzoek uit te laten voeren op basis van de opzet zoals die in de bijlage bij deze motie verwoord is.
 - De resultaten van dit onderzoek uiterlijk in september 2021 te presenteren aan de raad.
 - De kosten voor dit onderzoek ten laste te mogen laten brengen van het onderzoeksbudget van de Rekenkamer-commissie.

en gaat over tot de orde van de dag.

Namens de fracties van:

CDA, Karin Hoogteijling

D66, Kees van Galen

Groen Sociaal Wijchen, Johan de Kievit

Kernachtig Wijchen, Rob Albersnagel

PvdA, Zainab Osman

VVD, Roel Boumans

Wijchen Lokaal, Arnold van Kuppeveld

Bijlage bij motie vreemd

Voorstel voor een onderzoeksopzet:

De onderzoekers komen op basis van :

- een documentenanalyse (documenten van het college aan de raad sinds december 2019; documenten aangeboden aan het college gemeente Wijchen),
- de uitkomsten van het AEF-rapport,
- de Stuurgroep Maatregelen Financiële beheersbaarheid Jeugdwet
- de Uitspraak van de Arbitragecommissie (commissie van wijzen) en
- de voorstellen die het college doet in de beslisnota "Betaalbaarheid van goede zorg" (incl. bijlagen),

tot:

- een analyse (van de bedoelde en onbedoelde effecten en risico's) van de bezuinigingen die tot nu toe zijn doorgevoerd en.
- een analyse van (de bedoelde en onbedoelde effecten en risico's van) de voorstellen die er nu liggen.
- een analyse van de (impliciete en expliciete) kwaliteitscriteria van zorg die nu door het college en de raad worden gehanteerd.

De onderzoekers geven op basis van deze analyses antwoorden op de vragen:

- of de raad en het college op de goede weg zijn m.b.t. de beheersing van de uitgaven die gedaan worden o.b.v. de Jeugdwet.
- of er ook alternatieven zijn om de kosten te beheersen.

De onderzoekers geven op basis van de uitkomsten van het onderzoek aanbevelingen over:

- beslispunt 1: het structurele karakter van de bezuinigingen
- beslispunt 2. hoe de raad de monitoring kan inrichten in relatie met de aanbeveling van de commissie van wijzen over de ontwikkelagenda en de monitoring daarvan.
- beslispunt 3.
- beslispunt 4.

En:

- Hoe de raad tot een goede politieke discussie kan komen over "Goede zorg en de betaalbaarheid van goede zorg".

COLOFON

Opdrachtgever	Gemeente Wijchen
Auteurs	Dr. O. de Zwart T. Voorwinden, MSc
Foto omslag	Adobe Stock, 393037950
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-116-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, september 2021.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.