


Onderwerp	:	Financiële beheersbaarheid Jeugdwet en Wmo
Registratienummer	:	at21001402
Registratiecode	:	
Auteur	:	André Goudriaan
Status	:	Openbaar

Op weg naar financiële beheersbaarheid in de Jeugdwet en de Wmo

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Ontwikkelingen na commissievergadering februari - uitspraak arbitragecommissie.....	3
2. Welke ruimte hebben we als gemeente?	6
3. Enkele maatregelen.....	9

Inleiding

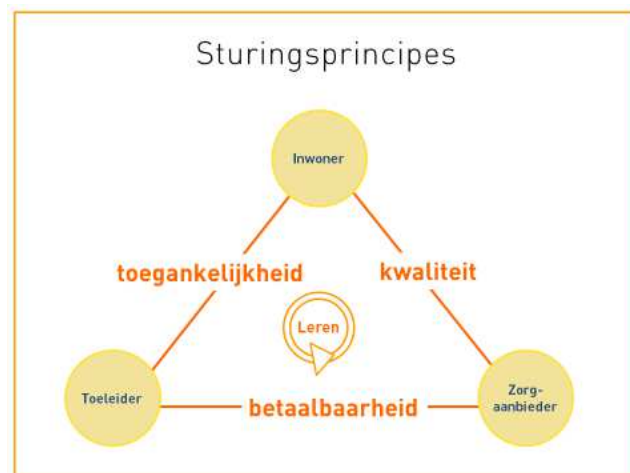
Zoals in geheel Nederland zien we in gemeente Beuningen de kosten voor het Sociaal Domein toenemen. Dit leidt in toenemende mate tot een spanning wat betreft de financiële beheersbaarheid van het stelsel. De achtergronden van deze ontwikkeling én de verklaringen die onder andere Beuningse partners hiervoor geven, zijn in het najaar van 2020 behandeld bij de voortgangsnotitie Sociaal Domein en in februari 2021. Daarom zal in deze notitie niet ingegaan worden op de cijfermatige en inhoudelijke achtergrond van de toenemende kostenontwikkeling binnen het Sociaal Domein. Deze ontwikkelingen worden in deze notitie als bekend verondersteld. Wel zullen we in deze notitie ingaan op de actuele situatie in het jeugddomein, de beperkte mogelijkheden die we als gemeente hebben om te sturen en enkele maatregelen die we als gemeente kunnen nemen. We bouwen daarin voort op de input die gemeenteraadsfracties hebben gegeven naar aanleiding van de sessie in februari 2021. Het doel van de notitie is om meer grip te krijgen op de financiële ontwikkeling.

Definitie Sociaal Domein

Het begrip Sociaal Domein kan zowel in ruimere als in engere zin gebruikt worden. In brede zin gaat het naast de Jeugdwet, Wet maatschappelijke Ondersteuning en Participatiewet ook om aanpalende terreinen zoals passend onderwijs, inburgering, schuldhulpverlening en het gezondheidsbeleid. In Beuningen geven we doorgaans deze brede invulling aan het begrip Sociaal Domein. In deze notitie beperken we ons echter *sec* tot de jeugdhulp en de maatschappelijke ondersteuning, omdat daar momenteel de focus op ligt.

Regionale samenwerking

We werken in de regio nauw samen op het terrein van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Dit blijven we doen en we volgen de regionale ambities, inclusief de sturingsprincipes van toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid.



1. Ontwikkelingen na commissievergadering februari - uitspraak arbitragecommissie

Al geruime tijd bestaat er een geschil tussen de VNG en het Rijk over het Sociaal Domein en dan specifiek over de financiële aspecten ervan. Dit heeft de VNG ertoe gebracht om op 11 maart 2021 een beroep te doen op de mogelijkheid voor arbitrage. Zodoende is een commissie ingesteld en die heeft op 18 mei 2021 uitspraak gedaan over de structurele financiering van de jeugdzorg.¹

Financiële aspecten uit de uitspraak

De arbitragecommissie heeft enkele uitspraken gedaan over de structurele financiering van de jeugdhulp. Een daarvan is dat het Rijk het feitelijke tekort op de uitgaven voor de jeugdzorg dient te compenseren en daarbij dient het Rijk uit te gaan van het gemiddelde van de bandbreedte van het feitelijke tekort, namelijk 1,9 miljard over 2022.

Enkele aanbevelingen in het rapport

De arbitragecommissie heeft zich echter niet beperkt tot louter de financiële aspecten. Zo zijn een vijftal aanbevelingen geformuleerd. Beknopt samengevat gaat het om de volgende aanbevelingen:

1. Begrens de jeugdhulpplicht en zet in op normaliseren;
2. Versterk de beleidsvrijheid van de gemeenten;
3. Benut beter het potentieel om van elkaar te leren;
4. Versterk de sturing op kwaliteit;
5. Overweeg uitbreiding landelijke inkoop specialistische jeugdzorg.

Reactie van het Rijk

Op 28 mei 2021 heeft het kabinet gereageerd op de uitkomst van de arbitrage. Daarin heeft het kabinet het standpunt ingenomen dat het de uitkomst van de arbitrage als 'zwaarwegend advies' beschouwt en de definitieve besluitvorming naar aanleiding van dit advies overlaat aan het nieuwe kabinet. Het Rijk heeft dus nog geen toezegging gedaan over financiële compensatie van gemeenten en ook niet over de andere aanbevelingen.

Gevolgen voor ons als gemeente

De uitkomst van de arbitragecommissie beschouwen we als positief om de volgende redenen:

1. De uitspraak erkent dat een fundamentele discussie nodig is over de reikwijdte van de Jeugdwet, de rol van de gemeenten in de uitvoering van de Jeugdwet en het uitvoeringsniveau van de voorzieningen;
2. De uitspraak erkent dat het feitelijke tekort gecompenseerd dient te worden.

Wel is op dit moment onzeker welke consequenties het Rijk aan de uitkomst van de arbitrage verbindt en hoe eventuele financiële compensatie plaats gaat vinden en onder welke voorwaarden. Zo is bijvoorbeeld niet zeker of de gemeenten daadwerkelijk de middelen krijgen of dat juist cruciale partners in het zorgstelsel extra financiering dienen te ontvangen.

Welke conclusies verbinden we als Beuningen aan deze arbitrage?

Het geschil gaat niet enkel over de structurele financiering van de jeugdwet. Eveneens is namelijk in geschil wat de reikwijdte van de Jeugdwet moet zijn en welk voorzieningenniveau als acceptabel beschouwd moet worden. Gezien de huidige ruime wettelijke kaders en de daarin breed geformuleerde opdracht aan het college, blijkt jurisprudentie noodzakelijk om tot een verdere invulling van de gemeentelijke opdracht te komen.

Reikwijdte : Indien na de arbitragecommissie-uitspraak op landelijk niveau keuzes gemaakt worden over de reikwijdte van de jeugdhulp en het verantwoord geachte voorzieningenniveau kan inperking leiden tot ferme keuzes over het niet of verminderd bieden van jeugdhulp. Dit kan mogelijk leiden tot meer financiële

¹ Voor de volledige tekst van de uitspraak wordt verwezen naar: <https://vng.nl/nieuws/reactie-vng-op-uitspraak-arbitragecommissie>

beheersbaarheid op de korte termijn, maar het risico is hieraan verbonden dat naast de nodige juridische procedures ook de reikwijdte van het sociaal team en de netwerkgedachte in Beuningen hierbij in het gedrang kan komen.

Wet maatschappelijke ondersteuning

De arbitrage ziet op de Jeugdwet, maar daarbij mag niet vergeten worden dat de financiële beheersbaarheid binnen de Wmo ook onder toenemende druk staat. Dat toont aan dat we binnen de Jeugdwet en de Wmo maatregelen moeten nemen die tot meer beheersing van de kostenontwikkeling leiden. Daarom richt deze notitie zich – binnen de beperkte mogelijkheden – op meer financiële beheersing.

Daarom is het voorstel om in Beuningen op dit moment geen radicale wijziging in de visie aan te brengen. Onze visie blijft dat we doen wat nodig is en dat we sturen op de pijlers toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid. Wel gaan we binnen deze visie maatregelen nemen om te komen tot meer financiële beheersing. We zien dat deze maatregelen mogelijk en noodzakelijk zijn. In de tussentijd kunnen we ons voorbereiden op de uitwerking van de arbitrage en de gevolgen daarvan voor de Jeugdwet.

2. Welke ruimte hebben we als gemeente?

Het is mogelijk om als gemeenten enkele maatregelen te nemen die bij kunnen dragen aan de financiële beheersbaarheid van de Jeugdwet en de Wmo. Vooraf is het echter wel goed om enkele opmerkingen te maken over de mogelijkheden die we als gemeente hebben om te sturen op de financiële beheersbaarheid.

Allereerst geldt dat grote maatschappelijke thema's, bijvoorbeeld prestatiedruk of individualisering, het geheel van de maatschappij raken en grotendeels buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen. Als gemeente zetten we wel in op normalisering en weerbaarheid, maar dat betreffen interventies die een intensief traject met alle relevante partijen in het Sociaal Domein behelzen en een lange adem vragen. De inzet van de gemeente op dit vlak – die we doen en blijven doen – is slecht meetbaar en als zodanig is het dan ook niet mogelijk om te vertalen in welke mate dit bijdraagt aan de financiële beheersbaarheid.

Daarnaast geldt dat binnen de Jeugdwet een belangrijk deel van de verwijzingen en uitgaven via zogenoemde wettelijke toeleiders ontstaan, zoals huisartsen, rechters of medisch specialisten. In 2020 was ongeveer 41% van de kosten te herleiden tot verwijzingen via het Sociaal Team. Dat laat zien dat de invloed van de gemeente op de totale uitgaven voor de jeugdhulp beperkt is. Dit wil niet zeggen dat de gemeente helemaal geen invloed heeft, want we zijn als gemeente bijvoorbeeld in nauw overleg met de huisartsen en daarin spreken we ook over het verwijzgedrag. De directe sturing van de gemeente is echter beperkt, terwijl we wel ten volle de financiële verantwoordelijkheid dragen. Het verbaast dan ook niet dat de toeleiding tot jeugdhulp via wettelijke toeleiders onderdeel vormt van de landelijke bezinning op het stelsel van de jeugdhulp.

Binnen de wettelijke verwijzingen inzetten op meer grip.

We hebben een brede wettelijke opdracht om inwoners, zowel jeugdigen als volwassenen, te ondersteunen in de zelfredzaamheid en participatie. Aan de andere kant hebben we in de jeugdhulp slechts beperkte directe invloed op de uiteindelijke kosten. We focussen ons in deze notitie vooral op maatregelen waar we zelf wel invloed op hebben en die bijdragen aan het krijgen van meer grip op de kostenontwikkeling. Dat neemt niet weg dat we ons in brede zin in blijven zetten op de verbeteringen binnen het Sociaal Domein. Die inzet in de brede zin maakt het echter niet overbodig om kritisch te reflecteren op de verbetermogelijkheden die zich wel binnen de gemeente invloedssfeer bevinden.

Binnen de beperkte mogelijkheden die we als gemeente hebben, zetten we in op de volgende sporen:

1. Een doorontwikkeling van de monitor;
2. Meer procesregie door het Sociaal Team;
3. Een zakelijker aanpak wat betreft gecontracteerde partijen.

1. Een doorontwikkeling van de monitor Sociaal Domein

Om binnen het Sociaal domein meer grip te krijgen op de financiële ontwikkelingen, is een goed functionerende monitor van groot belang. De afgelopen jaren hebben we daar reeds op ingezet. De doelstelling was het kunnen beschikken over betrouwbare gegevens die ons als gemeente in staat stellen om trends te signaleren en te volgen. De aldus verkregen informatie maakt het mogelijk om te bepalen welke opgaven er binnen het Sociaal domein liggen.

De huidige stand van zaken is dat de monitor op een basaal niveau inzicht geeft in de cijfers en aantallen en dan vooral wat betreft het regionaal gecontracteerde aanbod. Het gaat dan om het aantal cliënten, de uitgaven per product, de verwijzers en de realisatie per aanbieder. Het geheel vereist nog wel het nodige aan handmatige bewerking om een periodiek en volledig overzicht te kunnen genereren. Daar komt nog bij dat de monitor in belangrijke mate retrospectief is. Hoewel het systeem wel over een prognose beschikt voor de resterende uitgaven binnen een jaar, blijkt dat deze informatie vooral is gebaseerd op de declaraties die tot op heden ontvangen zijn, terwijl bijvoorbeeld nog geen rekening kan worden gehouden met meldingen die bijvoorbeeld al bij het Sociaal Team zijn binnengekomen. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal meldingen, de aard en intensiteit van de meldingen etc. Ook ontbreekt het op dit moment aan een adequate procedure om intensieve ondersteuningsvragen zo snel mogelijk te signaleren, zodat het financieel effect daarvan zo snel mogelijk bekend is en verrassingen qua kostenontwikkeling voorkomen worden.

Nu we als gemeente zoeken naar grip op het Sociaal domein neemt het belang van een goed functionerende monitor steeds verder toe en is de vraag inmiddels of we binnen de huidige inrichting van het systeem de informatie op het juiste moment krijgen om meer grip te krijgen op de ontwikkeling binnen het Sociaal domein. Daarom is een doorontwikkeling en verdere verfijning nodig, omdat we zien dat de huidige monitor ons niet op het juiste moment de informatie geeft die we nodig hebben. Denk bijvoorbeeld aan de koppeling van de gedane uitgaven aan het aantal meldingen bij het Sociaal Team. De huidige monitor vereist daarnaast nog de nodige handmatige bewerking om een algemeen overzicht te hebben van de actuele stand van zaken. De doorontwikkeling van het geheel is gericht op de volgende elementen:

- Meer zicht op de gedane uitgaven en een prognose hoe de kosten zich voor de rest van het jaar ontwikkelen;
- Een koppeling met de cijfers binnen het Sociaal Team, denk aan aantal meldingen, soort meldingen etc.
- Een integraal overzicht, niet alleen van regionaal gecontracteerde jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning, maar ook uitgaven voor de 'klassieke Wmo', zoals de hulp bij het huishouden, woon- en vervoersvoorzieningen;
- Een basis die ruimte biedt voor verdere uitbreiding, zodat we het Sociaal domein meer als één geheel kunnen benaderen. Denk aan de koppeling met het domein Werk en Inkomen.

De doorontwikkeling van de monitor is essentieel voor het direct op kunnen leveren van productiegegevens Jeugd en Wmo en eventueel andere data (o.a. Participatiewet, Beschermd wonen). Daarmee is het mogelijk om op korte termijn een monitor te realiseren die nodig is om meer grip te krijgen op de kostenontwikkeling binnen het Sociaal domein, al blijft de kanttekening dat een systeem of monitor *an sich* niet tot wijzigingen in de maatschappij leidt waardoor de ondersteuningsbehoefte afneemt. Het systeem stelt ons echter wel in staat om trends te signaleren, maar ook om te bepalen waar de grootste opgaven voor ons als gemeente in de nabije toekomst liggen. Deze impuls voor de monitoring Sociaal domein sluit aan bij de aanbeveling die de Cliëntenraad Beuningen in zijn advies van 26 april 2021 gedaan heeft.

2. Meer procesregie en minder de rol als uitvoerder

Het geheel van het stelsel in Beuningen vereist sterke regievoering door de gemeente. Dit betekent concreet dat de gemeente minder de uitvoerende partij is, maar meer de regie voert op het geheel waarin elke partij als onderdeel van een groter geheel de taken en verantwoordelijkheden uitvoert die bij die betreffende partij behoren.

Een van de mogelijkheden waar we een positief effect van verwachten, betreft het starten van een regieteam in Beuningen. Dit team is bedoeld voor het voeren van regie bij complexe casuïstiek binnen de jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning. Het regieteam dient er primair op toe te zien dat integrale hulp geboden wordt, waarbij er onderlinge afspraken bestaan over wie welke verantwoordelijkheid draagt, zodat daarmee beperkt wordt dat partijen langs elkaar heen werken en onvoldoende regie gevoerd wordt. De gemeente draagt er zorg voor dat de er regie gevoerd wordt en elke betrokken partij datgene kan doen wat het beste past bij de verantwoordelijkheid van die betrokken partij.

3. Meer inzet op contractering en contractmanagement

De partijen waarmee we in het Sociaal domein samenwerken, spelen een belangrijke rol. Zij leveren de benodigde ondersteuning en dienen zich daarbij te houden aan de doelen en eisen die we als gemeentelijke opdrachtgever stellen. Het Regionaal Ondersteuningsbureau voert onder andere voor Beuningen het contractmanagement uit en ziet toe op de naleving van de contractuele eisen door de zorgaanbieders. Hoewel deze rolverdeling bezien vanuit expertise en efficiëntie toejuichen, is in Beuningen wel een kwaliteitsslag te maken wat betreft de samenwerking op Beunings niveau tussen zorgaanbieders en verwijzers. We willen dit vooral doen door meer te sturen op de kwaliteit. Zo willen we meer kwalitatief gaan sturen op de aanbieders, bijvoorbeeld door het volgen van doelen en resultaten, de kwaliteit van de ondersteuningsplannen en de duur van trajecten. Wel vanuit zakelijkheid, elkaar kennen en vervolgens vertrouwen en om meerjarig met elkaar samen te werken en niet vanuit een onnodig controlerende rol, wat leidt tot nog meer bureaucratie.

In nieuwe aanbestedingen willen we meer aandacht voor de prestaties die geleverd moeten worden en hoe we daar als gemeente op willen gaan sturen. Daarin besteden we meer aandacht aan de rollen, taken en verantwoordelijkheden die een aanbieder heeft om passende ondersteuning te leveren. Binnen de grenzen van het mogelijke en het haalbare zoeken we naar eisen over de maximale winst, uurtarieven in relatie tot overhead en dergelijke, hoewel hier nadrukkelijk een balans gezocht moet worden en we als gemeente niet in bevoegdheden moeten treden die de te contracteren partij zelf heeft wat betreft de bedrijfsvoering. Daarnaast willen we structureler met de gecontracteerde partijen in gesprek en dan specifiek op het niveau Beuningen. We zullen daar in de verdere uitwerking nog op terugkomen.

In de toekomstige contractering willen we nadrukkelijker inzetten op een beperking van het aantal partijen, uiteraard voor zover dit binnen de regionale contractering mogelijk is. De motivatie hiervoor is dat het moeilijker sturen is op een groot aantal partijen. De verwachting is dat dit de samenwerking ten goede komt. Uiteraard dienen we als gemeente te allen tijde te blijven voldoen aan de wettelijke eis om een adequaat zorgaanbod te contracteren. We zijn echter van mening dat we met een verkleining van het aantal gecontracteerde partijen nog steeds kunnen voldoen aan de wettelijke eis van een adequaat zorgaanbod. Voor de inwoner van Beuningen zal dit wel betekenen dat in sommige gevallen minder aanbieders de benodigde ondersteuning kunnen leveren. Dit betekent echter niet dat er in het geheel geen keuzevrijheid meer is. Dit dient vooral de pijler kwaliteit, al heeft een betere kwaliteit op de langere termijn ook een financieel gunstig effect.

3. Enkele maatregelen

Binnen het Sociaal Domein kunnen diverse maatregelen genomen worden. Hierboven zijn al drie elementen benoemd. Daarnaast kan bijvoorbeeld nog gedacht worden aan een participatiecoach of een casusregisseur wat betreft inburgering. Deze functies zijn echter breder dan de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en vallen als zodanig buiten de reikwijdte van deze notitie en vinden plaats als autonome ontwikkelingen binnen de betrokken of aanpalende beleidsvelden (o.a. Participatiewet, Wet Inburgering).

Gevraagd is om binnen de beleidsterreinen Jeugd en Wmo maatregelen te nemen die bij dragen aan het tegen gaan van stijgende zorgkosten.

Hieronder staan enkele maatregelen op het terrein van de Jeugdwet en de Wmo, die ingezet kunnen worden om hulpvragers te ondersteunen via een passend aanbod. Indien inwoners op de juiste plaats ondersteund worden of gebruik kunnen maken van een passende voorziening kan dat hogere zorgkosten voorkomen.

Maatregel	Beoogd effect	Kosten/baten
Pilot was- en strijkservice hulp bij het huishouden	Het bevorderen van de eigen kracht van inwoners en de financiële beheersbaarheid van de hulp bij het huishouden.	De kosten voor een pilot van een half jaar bedragen ongeveer € 39.000. Als van de huidige inwoners met een indicatie voor wasverzorging 50% gebruik zou gaan maken van de algemene voorziening, levert dit per jaar een besparing op van ongeveer € 100.000. Dit kent – naast de implementatiekosten - wel het risico van bezwaar- en beroepsprocedures wanneer bestaande indicaties aangepast moeten gaan worden. Ervaringen elders in het land laten zien dat inwoners veelal op eigen kracht een oplossing vinden bijv. in het eigen netwerk.
Tweejarige pilot voor inzet POH-jeugd- ggz.	De inzet van een praktijkondersteuner huisartsen voor de ggz draagt bij aan het normaliseren van jeugdproblematiek.	Dit is een van de kansrijke besparingsmaatregelen voor gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet. De inzet van een POH voor jeugd-ggz betekent dat een breder onderzoek gedaan kan worden, waarbij ook gekeken wordt naar het kind en het gezin. De POH'er kan ook zelf een korte behandeling uitvoeren. Dat beperkt de verwijzingen naar (intensievere) jeugdhulp. De kosten voor de pilot bedragen € 95.000. Het volledige effect van de inzet van een POH-ggz is pas op de langere termijn zichtbaar afhankelijk hoe deze wordt ingezet, gezien de landelijke ervaringen. Een voorwaarde is een sterk netwerk en voorveld, waarin men elkaar snel kan vinden.
Gedragsdeskundige	We bevorderen de deskundigheid van professionals en verbeteren de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening.	Op grond van de Jeugdwet moet het Sociaal Team een gedragsdeskundige consulteren voordat er opgeschaald wordt naar een Jeugdbeschermingstafel of opschaling naar gesloten jeugdzorg. De gedragsdeskundige ondersteunt de professionals van ST, is medeverantwoordelijk voor de deskundigheidsbevordering van professionals en draagt bij aan de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening. Een gedragsdeskundige draagt expliciet bij aan de juiste diagnose en doorverwijzing naar de juiste zorg. In die zin is de inzet op kwaliteit ook kostenbesparend op termijn. Kosten bedragen structureel € 15.000 per jaar.
Ambulant jongerenwerker	Het accent bij de straatcoaches ligt momenteel op risico- en probleemjongeren. We willen er eerder bij zijn. Daarom zetten wij	Vanaf 2022 structureel € 70.000 per jaar. In de nieuwe opdracht voor het jongerenwerk is de functie van jongerenwerker meer hybride en vindt er een verschuiving plaats van locatiegebonden jongerenwerk naar ambulant jongerenwerk.

	<p>in op een verschuiving naar opgroeien, verbinden en preventie in het jongerenwerk en zal het onderscheid tussen jongerenwerker en straatcoach komen te vervallen. Er wordt gewerkt vanuit één profiel als ambulante jongerenwerker.</p>	<p>De verbinding met het Sociaal Team wordt nadrukkelijk gelegd om zwaardere jeugdhulp te voorkomen. Deze maatregel is ook al opgenomen in de Perspectiefnota (evaluatie bestaand beleid)</p>
--	--	---