Grip op kostenontwikkeling jeugdhulp Heemskerk

Juni 2021

Rekenkamer Heemskerk

Rekenkamer Heemskerk:

Dr. A.M.L. van Diepen	voorzitter
Mr. F.A.J.M. van Beek	lid
Drs. F.C.A. van der Knaap, MPM	lid
Dhr. F. Hermans	adviseur vanuit de raad
Mw. A.J. Nijman	adviseur vanuit de raad

In samenwerking met
Advies bureau B&A
Dhr. Y. van den Berg
Mw. R. Duijvendak
Mw. A. Visscher.

doeners en denkers
in het sociaal domein

Inhoud

1. Conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer 9
1.1 Eerdere rekenkameronderzoeken naar jeugdhulp 9
1.2 Onderzoeksvragen 10
1.3 Conclusies 10
1.4 Aanbevelingen 12

2 Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer Heemskerk 15

3 Inleiding 21
3.1 Aanleiding 21
3.2 Leeswijzer 21
3.3 Onderzoeksvragen 21
3.4 Onderzoeksverantwoording en afbakening 22
3.5 Normenkader 23

4 Bevindingen inrichting en bekostiging jeugdhulp 25
4.1 Inleiding 25
4.2 Beantwoording deelvragen inrichting jeugdhulp en bekostiging in Heemskerk en de regio (centrale vraag 1) 25
4.3 Bevindingen inrichting toegang 28
4.4 Bevindingen inrichting inkoop 31
4.5 Bevindingen inrichting bekostiging tot 2022 36
4.6 Bevindingen netwerksamenwerking, transformatie en sturing op effectiviteit 38
4.7 Bevindingen invloed toegang, inkoop en bekostiging op grip op de kosten 42
4.8 Toetsing normenkader 46

5 Bevindingen invloed coronacrisis en wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen 49
5.1 Inleiding 49
5.2 Beantwoording deelvragen invloed coronacrisis en maatregelen (centrale vraag 2) 49
5.3 Beantwoording deelvragen invloed Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen (centrale vraag 3) 50
5.4 Invloed coronacrisis en maatregelen 50
5.5 Invloed Wet Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen 52
5.6 Toetsing normenkader 54

6 Bevindingen sturingsmogelijkheden voor de raad 55
6.1 Inleiding 55
6.2 Beantwoording deelvragen sturingsmogelijkheden voor de raad 55
6.3 Bevindingen doelen en financiële kaders (kaderstellende rol) 56
6.4 Bevindingen informatiepositie raad (controlerende rol) 60
6.5 Bevindingen verbeteringen kaderstellende en controlerende rol en leren van andere onderzoeken 63
6.6 Toetsing normenkader 64

7 Bijlage 66

Deel 1: Rekenkamer Heemskerk

1. Conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer

1.1 Eerdere rekenkameronderzoeken naar jeugdhulp

Op 1 januari 2015 is de gedecentraliseerde Jeugdwet ingevoerd. Met die invoering zijn gemeenten in Nederland verantwoordelijk geworden voor alle vormen van jeugdhulp aan kinderen, jongeren en hun ouders. Een belangrijke gedachte achter deze wet was dat de gemeente op deze manier gezinnen lokaal en dicht(er)bij met passende zorg zou ondersteunen. Bovendien was het idee dat met de invoering van deze wet de jeugdhulp ook eenvoudiger en goedkoper gerealiseerd kon worden.

Reeds bij de invoering van de decentralisatie was er sprake van een financieringstekort. In de daaropvolgende jaren is het beroep dat wordt gedaan op jeugdhulp van jaar op jaar gestegen. Het financiële tekort steeg mee.

In februari 2020 heeft onderzoeksbureau PBLQ, in opdracht van DIVOSA, een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van gemeentebesturen om grip te krijgen op de kostenontwikkelingen in het sociaal domein, in het bijzonder op de kosten voor de jeugdzorg (uitvoering van de jeugdwet). Het onderzoek is gebaseerd op eerdere rapporten van rekenkameronderzoeken in het sociaal domein. In het onderstaande kader is de belangrijkste opbrengst daarvan weergegeven.

Het onderzoek van de Rekenkamer Heemskerk naar grip op de kosten van jeugdhulp is weliswaar meer toegespitst op de lokale situatie en kijkt ook naar actuele ontwikkelingen, maar is tevens schatplichtig aan die eerdere onderzoeken. Vandaar dat wij het correct achten om de resultaten daarvan als eerste te presenteren. Zie onderstaand kader. Daarna volgen de conclusies en aanbevelingen van ons eigen onderzoek, alsmede het uitgebreide bevindingenrapport.

Sturingsmogelijkheden van de raad jeugdhulp

Als het gaat om de sturing op de jeugdhulp door de raad constateren veel rekenkameronderzoeken dat de raden in veel gemeenten worstelen met zowel de sturing op maatschappelijke effecten als op de sturing op de kosten. Veel raden ervaren de jeugdhulp als een ‘open einderegeling’ waardoor zij met steeds oplopende kosten worden geconfronteerd. Zo blijkt dat de raad vooral betrokken is geweest bij de inrichting van de jeugdhulp (dus de inrichting van de toegang, de inkoop en de keuze voor de bekostiging, de regionale samenwerking), maar vaak beperkt de focus heeft gelegen op het WAT ofwel de maatschappelijke effecten. Gezien de focus op het inrichten van nieuwe taken is dat begrijpelijk, maar dat zorgt er volgens de onderzoeken wel voor dat raad onvoldoende in haar kaderstellende rol terecht kan komen. Ook is de informatiepositie van de raad over de resultaten van de uitvoering van de jeugdhulp sterk in ontwikkeling. Deze combinatie (weinig sturing op het WAT en een vaak nog in ontwikkeling zijnde informatievoorziening) leidt volgens de verschillende onderzoeken tot een gevoel van beperkte grip.

Inmiddels blijkt uit de onderzoeken dat steeds meer gemeenten zich richten op de volgende invalshoeken van sturing (uiteraard afhankelijk van de gemaakte beleidskeuzes) van de jeugdhulp:

- Sturing op maatschappelijke effecten: groeien de kinderen kansrijk, veilig en gezond op en hoe ontwikkelt zich de ervaren opvoedings(on)macht bij ouders?
- Sturing op kosten en gebruik van jeugdhulp: hierop kan de raad kaders stellen
- Sturing op cliëntervaringen van gezinnen: bijvoorbeeld op het bereikte resultaat, de mate waarin één gezin één plan één regisseur ook als zodanig wordt beleefd door de jeugdigen en ouders.
- Sturing op de transformatie: lukt het om tot een andere manier van werken te komen en blijkt dat uit bijvoorbeeld de wijze waarop ouders en jeugdigen ondersteund worden?

1.2 Onderzoeksvragen

De drie centrale onderzoeksvragen voor dit onderzoek luiden:

1. Hoe is de jeugdhulp en de bekostiging daarvan nu in Heemskerk en de regio ingericht en op welke wijze kan meer grip op de kosten van jeugdhulp worden bereikt?
2. Welke invloed kan naar verwachting de coronacrisis hebben op de uitvoering en bekostiging van de jeugdhulp in Heemskerk en regio en welke (aanvullende) maatregelen zijn mogelijk om grip op de kosten te houden?
3. Welke invloed heeft naar verwachting de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, die volgens planning per 1-1-2022 delen van de Jeugdwet gaat wijzigen, op uitvoering en bekostiging van de jeugdhulp?

1.3 Conclusies

De eerste vijf conclusies hebben betrekking op de eerste centrale onderzoeksvraag. De conclusies 6, 7 en 8 hebben betrekking op de tweede en derde deelvraag. De laatste conclusie (9) betreft de rolinvulling van de raad.

Conclusie 1: De kosten stijgen fors

De kosten van de jeugdhulp in Heemskerk zijn sinds 2015 fors gestegen (37%). Dit is lager dan het landelijk gemiddelde (49%). In de eerste jaren werd meer begroot dan uitgegeven. De kosten stegen echter wel elk jaar. Sinds 2019 is sprake van overschrijding, voor 2020 wordt opnieuw een overschrijding verwacht.

Conclusie 2: Er zijn weinig prikkels tot kostenbeheersing in de toegang (CJG)

De uitvoering van de toegang door het Centrum Jeugd en Gezin (CJG) kent weinig expliciete prikkels tot kostenbeheersing. Het CJG benoemt in de toekenning van specialistische jeugdhulp wel de te behalen resultaten, maar in de toekenning van specialistische hulp wordt meestal niet de maximale inzet van hulp benoemd en daarmee ook niet de maximale kosten.
Ook blijft ruimte onbenut om te sturen op de afschaling van hulp naar het voorliggend veld. Bijvoorbeeld door bij de toekenning hier al afspraken over te maken of hier expliciet bij verlengingsverzoeken aandacht voor te hebben. Vanuit het CJG is bij vier huisartsenpraktijken (ongeveer een derde van de praktijken) een praktijkondersteuner actief die (deels) wordt gefinancierd door de gemeente. De inzet van de praktijkondersteuner leidt tot minder verwijzingen naar specialistische hulp en daarmee tot meer kostenbeheersing.

Conclusie 3: Er is weinig vloeiende op- en afschaling tussen de verschillende partners

Op dit moment is nog weinig sprake van een vloeiende op- en afschaling van hulp tussen de betrokken partners in de jeugdhulp. Jeugdhulpaanbieders werken vooral in de ‘eigen keten’ met elkaar samen, maar niet of heel weinig met bijvoorbeeld de voorliggende en meer preventieve voorzieningen. De transformatie, zoals ook door de gemeente Heemskerk geambieerd, heeft tot doel om zo licht mogelijk en zo zwaar als nodig hulp in te zetten. Ook gaan de transformatieambities over verdergaande netwerksamenwerking in de leefmilieus van de gezinnen: school, thuis en op straat / digitaal. Die andere wijze van denken en werken (ofwel de transformatie) functioneert nu nog weinig over de partners heen. Elke partner is wel van de noodzaak van anders denken en werken doordrongen en probeert dat ook in de eigen praktijk toe te passen. Alleen gebeurt het nog weinig in gezamenlijkheid tussen de partners. Met andere woorden: er is nog geen sprake van één gezamenlijke getransformeerde werkwijze.

Conclusie 4: Het is niet inzichtelijk tot welke kostenbesparing de nadruk op preventie heeft geleid

De nieuwe Jeugdwet heeft veel meer nadruk gelegd op preventie. Een van de beoogde doelen was om tot besparing op de kosten te komen. De gemeente heeft, op aangeven van de raad, fors geïnvesteerd in meer preventieve jeugdhulpvoorzieningen. Behoudens de reeds bij conclusie 2 genoemde inzet van praktijkondersteuners, is echter niet duidelijk tot welke resultaten die investeringsmaatregelen hebben geleid.

Conclusie 5: Het huidige inkoopmodel, de bekostigingswijze en de administratie kennen geen prikkels tot kostenbeheersing

Ook het huidige regionaal gehanteerde inkoopmodel kent, op de mogelijkheid tot het hanteren van budgetplafonds en vastgestelde tarieven na, geen prikkels tot kostenbeheersing. Vanuit het inkoopmodel wordt geen sturing gegeven aan de wijze waarop de toegang bijvoorbeeld duur, inzet en productkeuze moet specificeren richting aanbieders.
De bekostigingswijze, inspanningsbekostiging op basis van gemaakte uren, behandelingen of dagen, kent in zichzelf geen kostenbeheersingsprikkel. De daadwerkelijk geleverde inzet kan worden gefactureerd. Er is geen expliciete prikkel, bijvoorbeeld een door enkele aanbieders genoemde bonus-malusregeling, om tot een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen te komen.
De inrichting van de administratieve organisatie bij de gemeente levert sinds 2020 uitgebreidere gegevens op over verwijspatronen, ontwikkelingen in kosten en gebruik per jeugdhulpproduct. Uit het onderzoek is echter niet naar voren gekomen op welke wijze de gemeente hiermee sturing geeft aan de kostenbeheersing en tot welke concrete maatregelen of interventies het inzicht uit deze gegevens heeft geleid.

Conclusie 6: Veranderingen in de inrichting van de jeugdhulp op stapel

Zowel op het vlak van de toegang, de inkoop en de bekostiging staan veranderingen op stapel. Deze bieden mogelijkheden en kansen om meer focus aan te brengen op kostenbeheersing. Zo is de ambitie om in het najaar tot één integrale toegang voor het gehele sociale domein te komen. Dat is geen organisatorische samenvoeging, maar wel een fysieke en op onderdelen functionele samenvoeging van de toegang. Het doel is om tot effectievere en efficiëntere dienstverlening te komen, met name door domeinoverstijgend de vragen van inwoners op te pakken.
Een wellicht nog grotere verandering in de inrichting van de jeugdhulp is de wijziging van het regionale inkoopmodel. In plaats van vijf percelen willen de samenwerkende gemeenten komen tot één integraal jeugdhulpperceel. Ook willen ze komen tot fors minder aanbieders en een langdurig partnerschap (9 jaar tegenover 2 tot 3 jaar nu). Het is nog niet duidelijk voor welke wijze van bekostiging gekozen wordt. Uitgesproken is wel dat de huidige bekostigingswijze (inspanningsbekostiging) niet passend is bij het nieuwe model van contracteren.

Conclusie 7: Overwegend goed geanticipeerd op de coronacrisis, financiële gevolgen voor de nabije toekomst niet goed in te schatten

De aanbieders van specialistische hulp, het welzijnswerk gericht op jongeren (MET Heemskerk) en de gemeente Heemskerk hebben goed geanticipeerd op de coronacrisis. De aanbieders krijgen de ruimte om de hulpverlening en ondersteuning op een andere wijze vorm te geven en doen dat ook. Bijvoorbeeld door meer digitale dienstverlening of speel- en wandelafspraken buiten. De zorg wordt daarmee gecontinueerd. Ook zijn er, van Rijkswege, mogelijkheden tot financiële ondersteuning van de aanbieders van jeugdhulp zoals een omzetgarantie en een regeling voor meerkosten.
De gevolgen van de coronacrisis voor de nabije toekomst zijn niet goed in te schatten, zeker niet in financiële zin. Aanbieders van jeugdhulp, maar ook praktijkondersteuners bij de huisarts en de jongerenwerkers van MET Heemskerk merken wel dat er sprake is van een toenemende druk als

gevolg van corona op kinderen en gezinnen. Dit leidt dan tot meer hulpvragen. Sommige hulpvragen worden uitgesteld, bijvoorbeeld doordat jeugdigen niet naar school gaan. Als de school dan weer start, neemt het aantal hulpvragen weer toe of blijkt dat kinderen flink teruggevallen zijn. Andere aanbieders merken dat er tussen de 25 en 30 procent meer aanvragen voor spoedhulp binnen komen. De druk op de uitvoering, van toegang tot hulpverlening en ondersteuning, neemt steeds meer toe. Ook de professionals hebben te maken met het combineren van zorg, onderwijs en werk.

Conclusie 8: De toegevoegde waarde en invloed van het wetsvoorstel is beperkt
De gemeente Heemskerk ervaart weinig toegevoegde waarde van het wetsvoorstel. In belangrijke mate doordat de gemeente veel van de beoogde wijzigingen, weliswaar op een eigen manier, heeft doorgevoerd. Zo is er al sprake van een regionale inkoop, alleen niet via een gemeenschappelijke regeling. Het in het wetsvoorstel vereiste gemeentelijke toegangsplan voegt weinig toe aan de in gang gezette beweging naar een integrale toegang. Er zijn uiteraard wel effecten te verwachten voor de inrichting van de uitvoering, maar deze zijn voornamelijk juridisch (bijvoorbeeld inkoop via een gemeenschappelijke regeling) of 'administratief' (bijvoorbeeld het maken van een gemeentelijk toegangsplan) zijn. Ook de partners verwachten geen grote wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel. Zij geven aan niet door de gemeente te zijn geconsulteerd over de reactie van de gemeente op het wetsvoorstel. Een aantal aanbieders pleit wel voor verdergaande landelijke uniformering van de wijze van inkopen en bekostigen. Ook wordt de uniformering van de toegang als wenselijk beschouwd, alleen is deze in de regio Zuid-Kennemerland al behoorlijk uniform met de uitvoering door het CJG.

Conclusie 9: Raad ervaart weinig grip op inhoudelijk doelbereik
De raadsleden die zijn gesproken in het kader van dit onderzoek geven aan dat zij de jeugdzorg als inhoudelijk onderwerp ingewikkeld vinden. Het is, los van het beleid, als onderwerp ingewikkeld om te doorgronden. De raadsleden ervaren dat zij weinig grip en zicht hebben op het inhoudelijk doelbereik. De sturing op de jeugdzorg kwalificeren zij nu vooral als financieel van aard. De uitgaven stijgen weliswaar, maar blijven grotendeels binnen de begrote kaders. De raad wil graag sturen op maatschappelijke effecten, de ervaringen die ouders en jeugdigen hebben en de transformatie. Dit binnen een financieel kader. Over dat laatste krijgt de raad informatie via de planning en controlcyclus, maar ook via de Monitor Sociaal domein. Deze informatie heeft hoofdzakelijk betrekking op de kosten en het gebruik van de jeugdhulp.
De raad krijgt daarnaast veel 'uitvoeringsinformatie' van het college in het kader van de actieve informatieplicht. Bijvoorbeeld over de besteding van de extra middelen voor preventie, maar ook over het inkoopmodel en financiële problemen bij jeugdzorgaanbieders. De raadsleden missen de structuur in de veelheid van informatie over de uitvoering (het HOE).

1.4 Aanbevelingen

1.4.1 Aanbevelingen voor het college:

Aanbeveling 1: Bouw expliciete prikkels tot kostenbeheersing in bij de toegang

De toegang tot de jeugdzorg, het inkoopmodel en de wijze van bekostiging bieden alle mogelijkheden om prikkels tot kostenbeheersing in te bouwen. Daarbij gaat het er niet om de inrichting van de jeugdhulp uitsluitend vanuit het financiële perspectief te benaderen, maar wel op welke wijze de inrichting van de jeugdhulp kan bijdragen aan kostenbeheersing.

a) Maak inzichtelijk tot welke resultaten de investeringen in meer preventiemaatregelen hebben geleid.

b) Draag het CJG op om in de toekenning van specialistische jeugdhulp niet alleen de te behalen resultaten te benoemen, maar ook de maximale inzet van hulp (en daarmee ook de maximale kosten).
c) Besteed bij de toegang tot specialistische hulp al meteen aandacht aan afschaling van de hulp naar het voorliggend veld.
d) Breid de inzet van de praktijkondersteuner bij huisartsenpraktijken uit. Dat leidt tot doorgaans minder verwijzingen naar specialistische hulp en daarmee tot meer kostenbeheersing.

Aanbeveling 2: Bouw expliciete prikkels tot kostenbeheersing in bij de inkoop

a) Geef vanuit het inkoopmodel meer sturing aan de toegang tot de jeugdhulp door voor te schrijven hoe de aanbieders de duur, inzet en productkeuze moeten specificeren.
b) Verleg het accent van louter inspanningsbekostiging naar meer resultaatbekostiging. Er is geen expliciete prikkel, bijvoorbeeld een door enkele aanbieders genoemde bonus-malusregeling, om tot een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen te komen.
c) Benut de beschikbare gegevens over verwijspatronen, ontwikkelingen in kosten en gebruik per jeugdhulpproduct om concrete maatregelen te nemen die bijdragen aan een betere beheersing van de kosten.

Aanbeveling 3: Grijp de op stapel staande veranderingen in de jeugdhulp aan om efficiencymaatregelen door te voeren

Grijp de op stapel staande veranderingen in de jeugdhulp aan om een aantal efficiencymaatregelen door te voeren, zoals:

a) Het voornemen om dit najaar (2021) de toegang tot de jeugdzorg fysiek en deels ook functioneel meer te bundelen, biedt kansen om meer domeinoverstijgend te werken.
b) De regionalisering van de inkoop biedt een goede gelegenheid om het aantal aan te besteden percelen te verkleinen, het aantal aanbieders te beperken en de contractduur te verlengen.
c) De regionalisering van de inkoop is tevens een goede gelegenheid om het accent te verleggen van inspanningsbekostiging naar meer resultaatbekostiging.

1.4.2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad:

Aanbeveling 4: Stuur op inhoudelijke WAT-doelen en beoordeel uitvoeringsinformatie (HOE) op de bijdrage aan die WAT-doelen

In de nota Jeugdbeleid van 2017 is een aanzienlijk aantal inhoudelijke doelen en maatschappelijke effecten uitgewerkt. De raad krijgt echter voornamelijk (te) veel uitvoeringsinformatie aangereikt. Een betere grip op het complexe terrein van Jeugdhulp en de bijbehorende kosten begint bij de juiste informatie. Eerder minder informatie dan meer, maar vooral betere informatie, namelijk afgestemd op de doelen die de raad heeft gesteld.

a) Maak explicieter wat je als raad wilt bereiken: de WAT-doelen. De doelen en streefwaarden uit de nota Jeugdbeleid zijn daarvoor een goed vertrekpunt. Deze doelen en resultaten kunnen idealiter geordend worden naar de volgende invalshoeken voor sturing:
    - Sturing op maatschappelijke effecten: groeien de kinderen kansrijk, veilig en gezond op en hoe ontwikkelt zich de ervaren opvoedings(on)macht bij ouders?
    - Sturing op kosten en gebruik van jeugdhulp: hierop kan de raad kaders stellen.

- Sturing op cliëntervaringen van gezinnen: bijvoorbeeld op het bereikte resultaat, de mate waarin één gezin één plan één regisseur ook als zodanig wordt beleefd door de jeugdigen en ouders.
- Sturing op de transformatie: lukt het om tot een andere manier van werken te komen en blijkt dat uit bijvoorbeeld de wijze waarop ouders en jeugdigen ondersteund worden?

b) Vraag aan het college om u via de reguliere planning en controlcyclus te informeren over het inhoudelijke doelbereik. Oftewel: op welke wijze draagt het HOE bij tot het WAT? Op welke wijze dragen de genomen maatregelen bij aan de doelstellingen en passen zij binnen de financiële kaders?

Op deze wijze kan de raad effectief blijven sturen op datgene waar de raad primair van is: wat het beleid oplevert voor de samenleving in Heemskerk.

2 Deel 2: Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer Heemskerk

GEMEENTEHUIS: Maarten van Heemskerckplein 1
POSTADRES: Postbus 1 • 1960 AA Heemskerk
TELEFOON: 14 0251
E-MAIL: post@heemskerk.nl
WEBSITE: www.heemskerk.nl
BANK NR: NL47 BNGH 028.50.03.453

datum: 15 juni 2021
onderwerp: Reactie college op concept rapport Rekenkamer
onze referentie: Z/2021/361519 D/2021/363086
uw referentie:
voor informatie:
direct nummer:
aantal pagina's: 67
bijlagen:

Rekenkamer Heemskerk
Postbus 1
1960 AA HEEMSKERK

Geachte leden van de Rekenkamer Heemskerk,

Wij hebben uw concept rapport naar de grip op de kostenontwikkeling jeugdzorg in Heemskerk in goede orde ontvangen. Wij danken u voor de daarin gedane aanbevelingen.

Onderstaand geven wij u per aanbeveling een reactie.

Aanbeveling 1: Bouw expliciete prikkels tot kostenbeheersing in bij de toegang.

a) Maak inzichtelijk tot welke resultaten de investeringen in meer preventiemaatregelen hebben geleid.
b) Draag het CJG op om in de toekenning van specialistische jeugdhulp niet alleen de te behalen resultaten te benoemen, maar ook de maximale inzet van hulp (en daarmee ook de maximale kosten).
c) Besteed bij de toegang tot specialistische hulp al meteen aandacht aan afschaling van de hulp naar het voorliggend veld.
d) Breid de inzet van de praktijkondersteuner bij huisartsenpraktijken uit. Dat leidt tot doorgaans minder verwijzingen naar specialistische hulp en daarmee tot meer kostenbeheersing.

Ad a.
Hier is sprake van de preventieparadox. Het is bijna niet aantoonbaar te maken hoeveel preventie oplevert, omdat er geen controlegroep is die geen hulp krijgt. Er zijn wel individuele partijen die inzichtelijk hebben gemaakt hoeveel kosten zij besparen, zoals Buurtgezinnen en Homestart. Ook heeft de inzet van praktijkondersteuners bij huisartsen (POH) geleid tot minder doorverwijzingen naar specialistische jeugdzorg. Het CJG biedt naast de toegang tot de specialistische hulp ook zelf preventieve ondersteuning. Zij bieden onder andere hulp bij wachttijden bij aanbieders en kortdurende ondersteuning, waarmee zwaardere hulp wordt voorkomen.
Ad b.
Deze aanbeveling zullen wij overnemen voor wat betreft de duur van een traject of het aantal behandelingen. Er wordt altijd gestreefd naar passende ondersteuning.
Ad c.
Met de inrichting van de integrale toegang tot het sociaal domein (streefdatum 1 oktober 2021) wordt bij de aanvraag al gekeken in hoeverre gezamenlijke arrangementen (specialistische hulp in combinatie met algemene hulp, verschillende soorten hulp) kunnen worden ingezet. Natuurlijk kan ook op een later moment, als iemand al in zorg is, gekeken worden naar afschaling.
Er zijn meerdere toegangspoorten tot de jeugdhulp: CJG (gemeentelijke toegang), Rechtbanken en huisartsen. De invloed van de gemeenten op de toegang via de Rechtbanken en huisartsen is

minimaal. We hebben met de Rechtbank afspraken gemaakt over het betrekken van het CJG. En we hebben bij een aantal huisartsen een POH-er.
Ad d.
We investeren in het uitbreiden van praktijkondersteuners bij huisartsen. Echter niet alle huisartsen willen of hebben ruimte voor een praktijkondersteuner. Hiervoor blijft aandacht.

Aanbeveling 2: Bouw expliciete prikkels tot kostenbeheersing in bij de inkoop.

a) Geef vanuit het inkoopmodel meer sturing aan de toegang tot de jeugdhulp door voor te schrijven hoe de aanbieders de duur, inzet en productkeuze moeten specificeren.
b) Verleg het accent van louter inspanningsbekostiging naar meer resultaatbekostiging. Er is geen expliciete prikkel, bijvoorbeeld een door enkele aanbieders genoemde bonus-malusregeling, om tot een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen te komen.
c) Benut de beschikbare gegevens over verwijspatronen, ontwikkelingen in kosten en gebruik per jeugdhulpproduct om concrete maatregelen te nemen die bijdragen aan een betere beheersing van de kosten.

Ad a
Deze aanbeveling zullen wij overnemen. Zie ook het antwoord bij 1b.
Ad b
We zijn bezig met een nieuw inkooptraject waarbij wordt gekozen voor een andere manier van bekostiging,
Ad c
Deze aanbeveling zullen wij overnemen. Er is al een start gemaakt met de analyse van de beschikbare gegevens.

Aanbeveling 3: Grijp de op stapel staande veranderingen in de jeugdhulp aan om efficiencymaatregelen door te voeren

a) Het voornemen om dit najaar (2021) de toegang tot de jeugdzorg fysiek en deels ook functioneel meer te bundelen, biedt kansen om meer domein overstijgend te werken.
b) De regionalisering van de inkoop biedt een goede gelegenheid om het aantal aan te besteden percelen te verkleinen, het aantal aanbieders te beperken en de contractduur te verlengen.
c) De regionalisering van de inkoop is tevens een goede gelegenheid om het accent te verleggen van inspanningsbekostiging naar meer resultaatbekostiging.

Ad a, b en c
Wij ondersteunen deze aanbevelingen. Deze worden al in praktijk gebracht.

Wij vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Heemskerk,

secretaris burgemeester

Nawoord van de Rekenkamer op de bestuurlijke reactie van het College van B&W op het rapport 'Grip op de kostenontwikkeling jeugdhulp Heemskerk'.

Het College van B&W heeft op 15 juni jl. een bestuurlijke reactie gegeven op de aanbevelingen die de Rekenkamer van Heemskerk heeft opgesteld op basis van het voorliggende rapport 'Grip op de kostenontwikkeling jeugdhulp Heemskerk'.
Wij danken het College voor haar reactie en zijn verheugd over het feit dat het College zich in veruit de meeste aanbevelingen kan vinden en dat zij die overneemt, dan wel aangeeft die reeds in de praktijk toe te passen. De reactie van het College is voor ons aanleiding om twee opmerkingen te maken.
Ad Aanbeveling 1: Bouw expliciete prikkels tot kostenbeheersing in bij de toegang. a) Maak inzichtelijk tot welke resultaten de investeringen in meer preventiemaatregelen hebben geleid.
Het College merkt hierbij op dat die besparingen bijna niet aantoonbaar te maken zijn, omdat een controlegroep ontbreekt. In wetenschappelijke zin is dat waar. Maar het gevoerde beleid is geen wetenschappelijke, maar een bestuurlijke exercitie. Het College geeft in haar reactie zelf al een aantal gerealiseerde preventiemaatregelen aan die tot besparingen hebben geleid.
De aanbeveling van de Rekenkamer is om de besparingen van genoemde maatregelen ten behoeve van de raad te kwantificeren ten opzichte van de situatie in voorgaande jaren toen die maatregelen nog niet waren doorgevoerd. Desgewenst kan bij die vergelijking een trendanalyse worden gemaakt. Het is bij gemeenten niet ongebruikelijk dat de gemeentelijke beleidsbeslissingen worden op basis van dergelijke doorrekeningen gemaakt. Dat zou ook in dit geval uitstekend kunnen volstaan.

Ad aanbeveling 3: Grijp de op stapel staande veranderingen in de jeugdhulp aan om efficiencymaatregelen door te voeren a) Het voornemen om dit najaar (2021) de toegang tot de jeugdzorg fysiek en deels ook functioneel meer te bundelen, biedt kansen om meer domein overstijgend te werken. b) De regionalisering van de inkoop biedt een goede gelegenheid om het aantal aan te besteden percelen te verkleinen, het aantal aanbieders te beperken en de contractduur te verlengen. c) De regionalisering van de inkoop is tevens een goede gelegenheid om het accent te verleggen van inspanningsbekostiging naar meer resultaatbekostiging.
Het College laat weten deze aanbevelingen al in praktijk worden gebracht.
Bij de duiding van deze reactie speelt het tijdsaspect wellicht een rol. De Rekenkamer realiseert zich dat er enige tijd verstrijkt tussen het onderzoek zelf en de reacties op het rapport. In die tijd gaan de voorbereidingen voor de regionalisering van de jeugdhulp vanzelfsprekend gewoon door. Dat is nu eenmaal inherent aan een ex-durante onderzoek. Indien het College met de reactie erop doelt dat de aanbevelingen in de praktijk worden gebracht bij de voorbereiding van invoering van de regionalisering, dan kan de Rekenkamer de reactie plaatsen en ondersteunen. Indien echter het College bedoelt dat de aanbevelingen al in de huidige uitvoeringspraktijk worden toegepast, dan merkt de Rekenkamer op dat zulks in het onderzoek niet is aangetroffen. Wellicht kan het College op het moment dat het rapport in de gemeenteraad wordt besproken, dit ten behoeve van de raad verhelderen.

Die laatste opmerking geldt ook voor de aanbeveling 4b, die wij hebben geadresseerd aan de gemeenteraad. De Rekenkamer adviseert om bij de raadsinformatie in de planning en controlcyclus het inhoudelijke doelbereik voorop te stellen. Bij de bespreking van het rapport met de raad kan het College wellicht inbrengen of, en zo ja op welke wijze, dat kan worden gerealiseerd.

Hoogachtend,

Dr. A.M.L. van Diepen
Voorzitter Rekenkamer Heemskerk

Deel 3: Onderzoek

3 Inleiding

3.1 Aanleiding

Op 1 januari 2015 is de gedecentraliseerde Jeugdwet ingevoerd. Met deze invoering zijn gemeenten in Nederland verantwoordelijk geworden voor alle vormen van jeugdhulp aan kinderen, jongeren en hun ouders. Een belangrijke gedachte achter deze wet was dat de gemeente op deze manier gezinnen lokaal en dicht(er)bij met passende zorg zou ondersteunen. Bovendien was het idee dat met de invoering van deze wet de jeugdhulp ook eenvoudiger en goedkoper gerealiseerd kon worden. Een andere gedachte was meer kinderen zo lang mogelijk thuis te laten opgroeien en alleen in een instelling op te vangen als dat echt nodig zou zijn.

De belangrijkste doelen van deze wet zijn dat er gebruik gemaakt wordt van de eigen kracht van jongeren, ouders en hun sociale netwerk. Daarin wordt aangegeven dat het belangrijk is dat 1) zij de regie blijven houden over hun leven én dat ze samen met hun eigen omgeving en professionele hulpverleners naar oplossingen zoeken; 2) dat er minder snel specialistische voorzieningen worden ingezet en de zorgvraag wordt teruggebracht; 3) dat er eerder (jeugd)hulp op maat wordt geboden voor kwetsbare kinderen; 4) dat er samenhangende hulp voor gezinnen (één gezin één plan) wordt geboden; 5) er meer ruimte voor jeugdprofessionals is en minder regeldruk bij hun werk. Om deze doelen te kunnen realiseren, dienen gemeenten onder andere te zorgen voor jeugdhulpaanbieders van goede kwaliteit, voorzieningen op het gebied van jeugdhulp en de integrale samenwerking met andere sectoren (o.a. zorg, onderwijs, politie en justitie).

3.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat de onderzoeksvragen en het normenkader. Hoofdstuk 2 bevat de bevindingen over de inrichting en de bekostiging van de jeugdhulp. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen over de invloed van de coronacrisis en de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. Hoofdstuk 4 gaat in op de sturingsmogelijkheden voor de raad. Voor elk van deze bevindingenhoofdstukken geldt dat eerst de onderzoeksvragen op hoofdlijnen zijn beantwoord, waarna een onderbouwing volgt. De snelle lezer kan volstaan met de beantwoording van de vragen in de grijze boxen, deze lezen als een samenvatting van de bevindingen. Elk bevindingenhoofdstuk eindigt met een toetsing van de bevindingen aan het normenkader.
Afgesloten wordt met conclusies.

3.3 Onderzoeksvragen

Gevraagd is te onderzoeken hoe je als gemeenteraad kan ‘sturen’ binnen de ingewikkelde context van de jeugdhulp. Waar liggen de handelingsmogelijkheden met betrekking tot de kosten voor de gemeenteraad? Welke invloed heeft de coronacrisis op de uitvoering en de bekostiging en welke mogelijkheden zijn er om grip te houden op de kosten? Welke invloed heeft naar verwachting de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen op de uitvoering en bekostiging van jeugdhulp en welke maatregelen zijn mogelijk om de grip op kosten te vergroten? Daarbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

Hoe is de jeugdhulp en de bekostiging daarvan nu in Heemskerk en de regio ingericht en op welke wijze kan meer grip op de kosten van jeugdhulp worden bereikt?
Welke invloed kan naar verwachting de coronacrisis hebben op de uitvoering en bekostiging van de jeugdhulp in Heemskerk en regio en welke (aanvullende) maatregelen zijn mogelijk om grip op de kosten te houden?
Welke invloed heeft naar verwachting de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, die volgens planning per 1-1-2022 delen van de Jeugdwet gaat wijzigen, op uitvoering en bekostiging van de jeugdhulp?

Deelvragen inrichting jeugdhulp en bekostiging in Heemskerk en de regio (centrale vraag 1)

a. Hoe is de toegang tot jeugdhulp in Heemskerk georganiseerd?
b. Hoe is de inkoop van jeugdhulp in Heemskerk en de regio ingericht?
c. Welke bekostigingssystematiek van de jeugdhulp in Heemskerk en de regio wordt gehanteerd?
d. Hoe wordt sturing gegeven aan netwerksamenwerking, de transformatie en de effectiviteit van de jeugdhulp?
e. Dragen de toegang, de inkoop en de bekostiging nu bij aan de grip op de kosten?
f. Wat heeft Heemskerk (en de regio) geleerd van de uitkomsten en aanbevelingen van de verschillende onderzoeken om meer grip de kosten van de jeugdhulp te krijgen?
g. Wat kan Heemskerk (en de regio) hoe leren van de uitkomsten en aanbevelingen van de verschillende onderzoeken om meer grip de kosten van de jeugdhulp te krijgen?

Deelvragen invloed coronacrisis en maatregelen (centrale vraag 2)

a. Welke invloed heeft de coronacrisis nu en naar verwachting in de toekomst op de uitvoering van de jeugdhulp in Heemskerk?
b. Welke invloed heeft de coronacrisis nu en naar verwachting in de toekomst op de bekostiging van de jeugdhulp in Heemskerk?
c. Welke maatregelen heeft Heemskerk al genomen of is Heemskerk voornemens te nemen om grip te houden op de kosten van de jeugdhulp als gevolg van de coronacrisis?
d. Welke maatregelen kan Heemskerk nemen om grip te houden op de kosten van de jeugdhulp als gevolg van de coronacrisis?

Deelvragen invloed Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen (centrale vraag 3)

a. Welke invloed heeft de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen naar verwachting op de uitvoering van de jeugdhulp in Heemskerk?
b. Welke invloed heeft de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen naar verwachting op de bekostiging van de jeugdhulp in Heemskerk?
c. Welke maatregelen heeft Heemskerk al genomen of is Heemskerk voornemens te nemen ter voorbereiding op de invoering van de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen?
d. Welke maatregelen kan Heemskerk nemen om grip te houden op de kosten van de jeugdhulp als gevolg van de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen?

Deelvragen sturingsmogelijkheden voor de raad

a. Op welke doelen en financiële kaders stuurt de raad nu als het gaat om de jeugdhulp?
b. Welke informatiepositie heeft de raad nu om het doelbereik en de grip op de kosten van de jeugdhulp te bepalen?
c. Met behulp van welke invalshoeken voor sturing kan de raad beter de kaderstellende en controlerende rol vervullen zodat meer grip ontstaat op het complexe terrein van de jeugdhulp?
d. Wat kan de raad van Heemskerk leren van de uitkomsten en aanbevelingen van de verschillende onderzoeken om meer grip de kosten van de jeugdhulp te krijgen?

3.4 Onderzoeksverantwoording en afbakening

Het onderzoek heeft bestaan uit documentenstudie en veldwerk. In de documentenstudie heeft de focus gelegen op:

- De inrichting van de planning en controlcyclus rondom jeugd, inclusief de verantwoording aan de raad
- De wijze waarop de inkoop van jeugdhulp is georganiseerd en op welke manier de inkoop bijdraagt aan de grip op de kostenontwikkeling
- De wijze waarop de toegang van jeugdhulp is georganiseerd en op welke manier de toegang bijdraagt aan de grip op de kostenontwikkeling
- De wijze waarop de bekostiging van de jeugdhulp is georganiseerd en op welke manier dit bijdraagt aan de grip op de kostenontwikkeling
- Het beleid en de verordening en beleidsregels rondom jeugdhulp

- De impact van het concept wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen en de bijbehorende Memorie van Toelichting
- Documenten over de rolinvulling van de raad op het vlak van jeugdhulp

Het veldwerk heeft bestaan uit interviews met:
- Vertegenwoordigers van de gemeente Heemskerk, wethouder, beleidsambtenaar jeugdhulp, controller/ financieel specialist, medewerker backoffice / administratie en inkoopadviseur (Stichting Rijk)
- Uitvoerende professionals van toegang: groepsinterview medewerkers CJG en groepsinterview medewerkers sociaal team Heemskerk,
- Professionals van jeugdhulporganisaties en voorliggende voorzieningen van Welschap Socius
- Fractiespecialisten jeugd

De geraadpleegde documenten en respondenten zijn opgenomen in bijlage 1.

3.5 Normenkader

Het onderstaande normenkader is tot stand gekomen aan de hand van de onderzoeksvragen en vastgesteld door de Rekenkamer.

Onderzoeksonderwerpen	Normen
Grip op de kosten in de inrichting en uitvoering van jeugdhulp	
Toegang	▪ Bij de gemeentelijke toegang is sprake van budgetverantwoordelijkheid voor het gebruik van jeugdhulp. ▪ Bij de gemeentelijke toegang is sprake van voldoende kostenbewustzijn van adequaat geïndiceerde jeugdhulp. ▪ Bij de gemeentelijke toegang wordt gestuurd op budgetbewaking en kostenontwikkelingen. ▪ De gemeente heeft zicht op trends en patronen in de verwijzingen: welke verwijzers verwijzen hoeveel jeugdigen naar welke vormen van jeugdhulp tegen welke kosten. ▪ Dit inzicht wordt gebruikt ter verbetering van de kostenbeheersing door de toegang. ▪ De gemeente is minimaal 2 x per jaar in dialoog met niet gemeentelijke verwijzers over de geconstateerde patronen in de verwijzingen en de effecten daarvan op de kostenontwikkeling.
Inkoop	▪ In de inkoopsystematiek zijn prikkels ingebouwd bij aanbieders van jeugdhulp tot kostenbeheersing en budgetbewaking. ▪ Er is sprake van contractmanagement waarin zicht is op budgetuitputting, prijsvorming en trends en patronen in gebruik van verschillende vormen van jeugdhulp. ▪ De gecontracteerde jeugdhulpaanbieders leveren (minimaal 2 x per jaar) managementinformatie die zicht biedt op kosten en gebruik aan de gemeente.
Bekostiging jeugdhulp	▪ Voorafgaand aan het vaststellen van het beleid en de jaarlijkse programmabegroting heeft een gedegen analyse plaatsgevonden van de benodigde jeugdhulp en patronen in kosten, gebruik en verwijzingsroutes. ▪ De resultaten van deze analyse zijn herleidbaar in het beleid en de jaarlijkse begrotingscyclus ▪ De gemeente heeft op de juiste niveaus in de organisatie kennis van variabele kosten (zowel op de inkomsten als op de uitgaven). ▪ In de administratieve processen van beschikken tot controleren tot

Onderzoeksonderwerpen	Normen
	betalen zijn checks ingebouwd op rechtmatigheid en budgetuitputting. ▪ De inrichting van de administratieve organisatie levert gegevens op over verwijspatronen, ontwikkelingen in kosten en gebruik per jeugdhulpproduct. ▪ Sprake is van een PDCA-cyclus die leidt tot minstens kwartaalrapportages met daarin een analyse van verschillen tussen begroting en realisatie. ▪ Op basis hiervan vindt sturing plaats op doelbereik (inhoudelijk en financieel).
Transformatie	▪ De gemeente realiseert haar transformatiedoelstellingen, de netwerksamenwerking en een effectieve jeugdhulp. ▪ De gemeente maakt inzichtelijk op welke wijze de transformatie bijdraagt aan de verbetering van de grip op de kosten.
Rolinvulling raad	
Informatiepositie gemeenteraad en rolinvulling gemeenteraad	▪ In het Jeugdhulpbeleid en deelplannen zijn doelen en streefwaarden opgenomen over: ○ De gewenste ontwikkeling in het gebruik en kosten van voorzieningen in de jeugdhulp ○ De gewenste transformatie van de uitvoeringspraktijk in de jeugdhulp, zoals minder inzet op zwaardere zorg en meer inzet op preventie. ○ De tevredenheid inwoners over de uitvoering jeugdhulp en de toegankelijkheid van voorzieningen. ○ De te behalen maatschappelijke effecten ▪ De raad wordt periodiek geïnformeerd over de behaalde resultaten. ▪ De raad toetst de behaalde resultaten aan de door de raad gestelde kaders. ▪ De raad acteert op de haar verstrekte informatie.
Invloeden van de actualiteit	
Invloed van de coronacrisis	▪ De gemeente heeft inzichtelijk welke invloed de coronacrisis heeft op de uitvoering en de bekostiging van de jeugdhulp ▪ De gemeente treft (aanvullende) maatregelen om grip te houden op de kostenontwikkeling.
Invloed wetswijzigingen	▪ De gemeente weet welke wijzigingen in de inrichting en bekostiging van de jeugdhulp optreden als gevolg van de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. ▪ De gemeente weet welke maatregelen getroffen moeten worden om grip te houden op de kosten.

4 Bevindingen inrichting en bekostiging jeugdhulp

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen centraal. Eerst zijn de onderzoeksvragen op hoofdlijnen beantwoord, waarna een onderbouwing volgt. De snelle lezer kan volstaan met de beantwoording van de vragen in de grijze boxen, deze lezen als een samenvatting van de bevindingen. Het hoofdstuk eindigt met een toetsing van de bevindingen aan het normenkader.

4.2 Beantwoording deelvragen inrichting jeugdhulp en bekostiging in Heemskerk en de regio (centrale vraag 1)

a. Hoe is de toegang tot jeugdhulp in Heemskerk georganiseerd?

Antwoord:

- De toegang bestaat uit twee hoofdgroepen van verwijzers: Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de niet-gemeentelijke verwijzers. Het CJG is op IJmondiaal niveau georganiseerd met een lokaal team voor Heemskerk. De niet-gemeentelijke verwijzers bestaan uit: (1) huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten, (2) gecertificeerde jeugdzorginstellingen en (3) de rechterlijke macht, scholen en zelfverwijzers.
- Als het CJG besluit dat inzet van een gecontracteerde jeugdhulpaanbieder nodig is, worden doelen en resultaten benoemd in een gezinsplan. Op basis van deze toekenning (die niet standaard bevat welk product in welke hoeveelheid moet worden ingezet, dat is aan de aanbieder) stelt de aanbieder een ondersteuningsplan op.
- Scholen in het primair en voortgezet onderwijs zijn gekoppeld aan CJG-coaches. Dit geldt ook voor alle artsen (huisarts, jeugdarts).
- Het CJG levert praktijkondersteuners aan 4 van de ongeveer 15 huisartsenpraktijken in Heemskerk. Deze kunnen zelf lichte ondersteuning bieden, maar ook via de huisarts verwijzen. Het doel is dat lichtere hulpvragen direct worden afgevangen en er minder wordt verwezen naar specialistische hulp. Uit evaluaties blijkt dat deze doelen worden behaald.
- In het najaar van 2021 is een integrale toegang, bestaande uit CJG, Sociaal team, consulenten Wmo, Werk en Inkomen en Schulden, operationeel. Dit om makkelijk vindbaar, sneller en over alle leefdomeinen heen hulp te kunnen bieden aan inwoners.

b. Hoe is de inkoop van jeugdhulp in Heemskerk en de regio ingericht?

Antwoord:

- De inkoop is georganiseerd op het bovenregionale niveau van de regio Zuid-Kennemerland en de regio IJmond.
- De gemeenten hebben zorgaanbieders gecontracteerd op vijf percelen. Elk van de percelen bestaat uit een aantal vast omschreven producten. De contractduur is 3 jaar met een mogelijkheid tot tweemaal verlenging van een jaar. Daar is voor 2021 gebruik van gemaakt voor één jaar.
- Gekozen is voor een aanbestedingsmodel, waarin tussentijdse toetreding in principe niet (met uitzondering van vrijgevestigde aanbieders) mogelijk is. In totaal zijn ongeveer 150 aanbieders gecontracteerd, waarvan ruim 90 vrijgevestigde aanbieders (kleine praktijken).
- De inkoop wordt regionaal verzorgd door de Stichting RIJK, de gezamenlijke inkooporganisatie. De gemeente Heemskerk heeft zelf een contractmanager in dienst.
- Voor 2022 wordt een nieuw inkoopmodel gehanteerd. Dat is nog in ontwikkeling. Het inkoopmodel gaat uit van langdurig (9 jaar) partnerschap met minder aanbieders. De gemeenten willen naar één integraal perceel jeugdhulp.

c. Welke bekostigingssystematiek van de jeugdhulp in Heemskerk en de regio wordt gehanteerd?

Antwoord:

- De huidige bekostiging is op basis van vastgestelde tarieven voor vastgestelde producten per perceel. De financiering is op basis van het tarief keer de hoeveelheid inzet (uren, dagen, behandelingen): het zogenaamde P(rijs) x Q (hoeveelheid) model.
- Het inkoopcontract voorziet in de mogelijkheid om budgetplafonds per aanbieder te hanteren. Haarlem maakt daar gebruik van. Heemskerk doet dat niet. De gemeente staat minder onder financiële druk en vindt dat er geen wachtlijsten moeten ontstaan.
- Voor de nieuwe inkoop per 2022 geldt dat de gemeenten van het huidige P x Q model af willen. Wat ervoor in de plaats moet komen is niet duidelijk. De gemeenten willen dit samen met de aanbieders uitwerken.

d. Hoe wordt sturing gegeven aan netwerksamenwerking, de transformatie en de effectiviteit van de jeugdhulp?

Antwoord:

Wat betreft netwerksamenwerking:

- De welzijnsorganisatie MET Heemskerk is actief op straat (jongerenwerk), scholen (schoolmaatschappelijk werk) en thuis bij gezinnen (jongerencoaches). Ook nemen zij deel aan het Sociaal Team Heemskerk.
- Het CJG is actief op scholen (zie ook inrichting toegang) en verbonden aan artsen (idem)
- Een aantal jeugdzorgaanbieders is actief op scholen, bijvoorbeeld op integrale kindcentra. De meeste aanbieders hebben nauwelijks samenwerking met het voorliggend veld (o.a. MET Heemskerk) en afschaling daar naartoe vindt nauwelijks plaats. Het CJG heeft ook meer de focus liggen op de jeugdzorgaanbieders en minder op het voorliggend veld.
- Gestreefd wordt naar één integrale toegang sociaal domein per najaar 2021. Die moet de netwerksamenwerking van individueel casusniveau optillen naar structurele samenwerking.

Wat betreft de transformatie:

- De gemeente heeft in een transformatieagenda, maar ook in de inkoop doelstellingen opgenomen over anders werken ofwel de transformatie.
- De gemeente heeft geen indicatoren of meetpunten benoemd aan de hand waarvan bepaald kan worden of de transformatiedoelen worden bereikt. De gemeente gaat wel na of de transformatieactiviteiten worden uitgevoerd. Maar niet of daarmee ook de beoogde effecten worden bereikt.

Wat betreft de effectiviteit van de jeugdhulp

- De gemeente stuurt in de planning- en controlcylus voornamelijk op gebruik en kosten. Er zijn geen indicatoren benoemd die aangeven of de hulp effectief is. Wel wordt cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd, waarin de effectiviteitsvraag wordt gesteld. Het CJG gaat ook na of de beoogde resultaten en doelen zoals bij de start van een ondersteuningstraject bepaald, worden gehaald.

e. Dragen de toegang, de inkoop en de bekostiging nu bij aan de grip op de kosten?

Antwoord:

Wat betreft gemeentelijke toegang:

- Het CJG heeft geen expliciete rol gekregen in het beheersen van de kosten. De budgetbewaking op de uitgaven van de jeugdhulp ligt bij de gemeente. Het CJG stuurt vooral op het te behalen resultaat met het gezin of de jeugdige. De toekenning bevat bovenal dit

resultaat. Het is volgens het CJG aan de aanbieder om daarbij het juiste product en de benodigde hoeveelheid hulp te bepalen. In andere gemeenten stuurt de toegang ook op duur, inzet en type product of ondersteuning.

- Uit de interviews met zowel het CJG en de aanbieders blijkt dat de aanbieders wel behoefte hebben aan duidelijkheid over het in te zetten product en de intensiteit (hoeveelheid in tijdseenheden) daarvan.
- Het CJG ziet mogelijkheden om meer te sturen op afschaling van de specialistische hulp en daarmee op de kosten. Bijvoorbeeld door kritischer te kijken naar verlengingsverzoeken van aanbieders, maar ook door bij de start van een toekenning afspraken te maken over de wijze waarop de hulp na beëindiging van de specialistische hulp kan worden afgeschaald.
- Daarnaast worden vanuit het CJG praktijkondersteuners bij huisartsen ingezet. Dat leidt, zo blijkt uit evaluaties, tot minder verwijzingen naar specialistische hulp vanuit de betreffende huisartsenpraktijken.

Wat betreft de inkoop:

- Het inkoopmodel biedt geen prikkel op de omvang van de inzet van jeugdhulp, bijvoorbeeld via een bonus-malusregeling zoals door enkele aanbieders genoemd is. Het inkoopmodel stuurt vooral op kwaliteit, keuzevrijheid en beschikbaarheid van hulp. Het stuurt niet tot beperkt op volumebeheersing.
- Het inkoopmodel stuurt wel op kosten via de vastgestelde tarieven.
- Het contractmanagement dat aan het inkoopmodel is gekoppeld, is vooral individueel contractmanagement. Aanbieders geven aan dat zij in het contractmanagement de overkoepelende analyse missen: wat zien we in het gehele jeugdveld gebeuren en welke kansen en bedreigingen doen zich voor zowel waar het gaat om de kostenbeheersing maar ook de inhoudelijke zorg. Dat maakt structurele samenwerking tussen aanbieders, maar ook met het voorliggend veld ingewikkeld..

Wat betreft de bekostiging:

- Bij de toekenning van hulp wordt door de verwijzer niet standaard een limiet gezet op de hoeveelheid zorg (dus hoeveel uren, dagen etc), wel op de tijdsduur. Die staat meestal op maximaal een jaar. Kenmerk van inspanningsgerichte bekostiging is dat niet het behalen van het beoogde resultaat centraal staat, maar de inspanning die daadwerkelijk is geleverd (of die nu effectief is geweest of niet). In een dergelijk bekostigingsmodel zit de belangrijkste knop tot beheersing van de kosten in het afbakenen van de tijdsinzet in de toekenning van de hulp. Dit gebeurt in Heemskerk in wisselende mate door het CJG.

f. Wat heeft Heemskerk (en de regio) geleerd van de uitkomsten en aanbevelingen van de verschillende onderzoeken om meer grip de kosten van de jeugdhulp te krijgen?
g. Wat kan Heemskerk (en de regio) hoe leren van de uitkomsten en aanbevelingen van de verschillende onderzoeken om meer grip de kosten van de jeugdhulp te krijgen?

Antwoord:

- De kostenstijging in Heemskerk is ten opzichte van andere gemeenten in de regio relatief beperkt te noemen. Op initiatief van de raad heeft de gemeente structureel extra middelen ingezet voor preventie. Bij de keuze voor de inzet van de middelen heeft de gemeente zich laten leiden door ervaringen van andere (regio)gemeenten.
- De gemeente kiest bewust voor het niet hanteren van budgetplafonds, dit omdat dit kan leiden tot wachtlijsten. Bovendien is er niet, zoals in andere regiogemeenten, sprake van een dermate grote groei van de uitgaven dat voor dit middel moet worden gekozen.
- De gemeente kan, zolang het huidige bekostigingsmodel wordt gehanteerd, meer sturen op de omvang van de in te zetten hulp, het vooraf maken van afspraken over mogelijkheden tot afschaling en het versterken van met name de samenwerking tussen het voorliggend veld (MET Heemskerk) en de aanbieders.

4.3 Bevindingen inrichting toegang

Gemeentelijke toegang tot oktober 2021

In Heemskerk vormt het CJG de belangrijkste gemeentelijke toegang tot geïndiceerde jeugdhulp. Daarnaast is er een lokaal Sociaal Team voor de toegang tot algemene voorzieningen en lichte, kortdurende ondersteuning in het brede sociaal domein.

CJG IJmond

Het CJG (Centrum Jeugd en Gezin) een zusteronderneming van Jeugdgezondheidszorg Kennemerland en een dochteronderneming van Viva! Zorggroep en MEE & de Wering. Het CJG IJmond werkt in opdracht van de gemeenten Heemskerk, Beverwijk en Velsen. Het CJG heeft één locatie in Heemskerk. In de 'Transformatieagenda voor het sociaal domein IJmond' is opgenomen dat de gemeenten de toegang integraal willen vormgeven. Onder de toegang wordt verstaan: het proces vanaf het moment waarop de inwoner zich meldt (of wordt gemeld) met een ondersteuningsvraag, tot het bieden van passende ondersteuning. Naast het sneller en beter inspringen op vragen van inwoners en het aanbieden van passende ondersteuning zien de gemeenten een goed functionerende toegang ook als middel om een verschuiving te realiseren van specialistische hulp naar laagdrempelige ondersteuning en preventie. Op die manier wordt beoogd te werken aan het realiseren van betaalbare zorg zo blijkt uit het 'Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2023'.

Tot de taken van het CJG behoren:

- Informatie en opvoedadvies
- Het in elke wijk of elk gebied hebben van een team van CJG Coaches dat in die wijk of in dat gebied de jeugdhulp levert die de basisinfrastructuur niet kan leveren.
- Het zorgen voor coördinatie en integratie van alle jeugdhulp in hun wijk of gebied door de CJG Coaches. Het team heeft het overzicht wie, waar, welke hulp biedt.
- Het zorgen voor samenhang met de andere sociale domeinen en het leggen van de relatie met eventuele behoeften wat betreft vervoer, verzorging, begeleiding, en arbeidsparticipatie (blijkt uit het 'Beleidsplan zorg voor jeugd').
- De uitvoering van de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp

Doorverwijzingen van (jeugd)artsen en medisch specialisten worden opgenomen binnen de geïntegreerde gebied/wijkgerichte jeugdhulp. Daarbij krijgt elke arts een korte eenduidige lijn naar de geïntegreerde wijk/gebiedsgericht jeugdhulp via een CJG Coach, die zorgt voor snelle levering

van de benodigde jeugdhulp. Dit alles is vastgelegd in een overeenkomst tussen de IJmondgemeenten en de huis- en jeugdartsen en medisch specialisten.

Als het CJG besluit dat inzet van een gecontracteerde jeugdhulpaanbieder nodig is, worden doelen en resultaten benoemd in een gezinsplan. De jeugdhulpaanbieder dient op basis hiervan een ondersteuningsplan op te stellen. Dit betekent dat de aanbieder in het ondersteuningsplan uitwerkt op welke wijze en binnen welke termijn hij concreet gaat bijdragen aan het behalen van het resultaat en het realiseren van de doelen uit het gespreksverslag of gezinsplan. Dit betekent dat het gezinsplan, maar ook de verwijzing van de medisch specialist of de beschikking van de rechterlijke macht de basis vormen voor het ondersteuningsplan.

Sociaal Team
In Heemskerk werken drie Sociaal Teams voor alle buurten van Heemskerk. De teams bestaan uit medewerkers van Socius Welschap, MEE & De Wering en ViVa! Zorggroep. De Wmo-consulenten van de gemeente Heemskerk zijn op postcode aangehaakt. De Sociaal Teams zijn er voor alle inwoners van jong tot oud. Het Sociaal Team biedt sociaal domeinbrede lichte en kortdurende ondersteuning, waaronder ook lichte opvoedondersteuning.

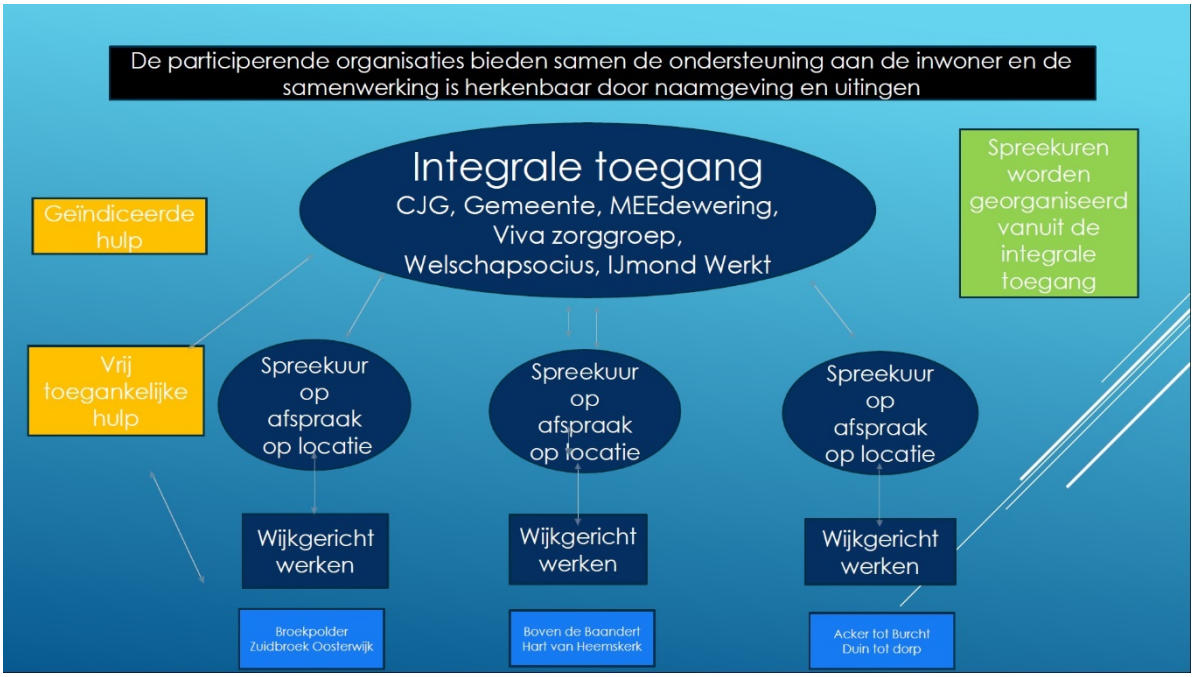
Tot de taken van het Sociaal Team behoren:
- Het bieden van een luisterend oor, lichte (opvoed)ondersteuning en een steuntje in de rug als inwoners het even niet op eigen kracht redden. Daarbij kan het gaan om vragen over gezondheid, geld, eenzaamheid, opvoeding, verslaving, de zorg voor een ander of een combinatie van deze vragen.
- Het samen met de inwoners zoeken naar een passende oplossing. Dat betekent inzetten op preventie, vroegtijdige signalering, vraagverheldering, toeleiding en lichte ondersteuning.
- De functie van het Zorgnetwerk Heemskerk (voor zorgcoördinatie bij complexe problematiek). Dit is opgegaan in het Sociaal Team.
- Het Sociaal Team kan als zij jeugdproblematiek signaleren opschalen naar het CJG, maar geeft zelf geen toekenningen voor jeugdhulp af.
- Het bieden van lichte ondersteuning (soms maar 1 gesprek) en in een aantal gevallen gecombineerd met toeleiding naar een algemene voorliggende voorziening of een specialistische voorziening.

Gemeentelijke toegang vanaf oktober 2021
Op 10 november 2020 heeft de raad een raadsmemo ontvangen over de keuze voor een integrale toegang voor het gehele sociaal domein. Dit vloeit mede voort uit het beleidsplan Sociaal Domein waarin de integrale opvang in het sociaal domein als ambitie is opgenomen. Belangrijkste drijfveer achter deze ambitie, zo blijkt uit de interviews, is de beoogde verbetering van de dienstverlening. Veel bewoners ervaren het vragen om hulp en ondersteuning als een zoektocht en de gemeente wil één deur openen waar alle vragen over hulp en ondersteuning worden beantwoord. Bovendien verbreedt de toegang daarmee de vraagverheldering: er kan meer naar het hele gezin worden gekeken en niet alleen naar de jeugdige. Het fysiek op één locatie werken, dient de samenwerking tussen alle verschillende disciplines te versterken. De consulenten vinden elkaar nu wel op het niveau van casuïstiek, maar er is nu geen structurele manier waarop ze elkaar vinden en kennen. Verwacht wordt dat de samengevoegde toegang efficiënter gaat werken en dat dit kosten bespaart.

In januari 2021 is de integrale toegang toegelicht in een presentatie aan de raad. In het raadsmemo deelt het college mee dat op basis van vier varianten voor de integrale toegang is gekozen voor de meest uitgebreide variant (4). Het verschil in de varianten zit in de diepgang van de dienstverlening. In variant 1 beperkt de dienstverlening zich tot het geven van informatie/advies en de triage, daarna

neemt de betreffende organisatie de ondersteuningsvraag mee naar de eigen organisatie. In variant 2 wordt naast de dienstverlening van variant 1 ook de regie verzorgd, waarbij bij multi-problematiek bewaakt wordt dat elke organisatie zijn rol pakt. In variant 3 wordt de dienstverlening uitgebreid met nazorg (navraag bij de inwoner of de gewenste resultaten zijn behaald die in het ondersteuningsplan zijn geformuleerd) en worden de eenvoudige aanvragen afgehandeld (bijvoorbeeld de taxipassen). In variant 4 wordt de meest complete dienstverlening geboden en kan de toegang inzetten wat nodig is om de ondersteuningsvraag te beantwoorden.

In de presentatie aan de raad wordt de te realiseren integrale toegang schematisch als volgt weergegeven:



De huidige organisaties die de toegang vormen, komen op één fysieke locatie, het gemeentehuis, terecht met spreekuren op een aantal locaties voor de vrij toegankelijke hulp. De spreekuren worden georganiseerd door de integrale toegang.

Niet-gemeentelijke toegang

De niet-gemeentelijke toegang wordt verzorgd door de volgende wettelijk geautoriseerde verwijzers:

- De huisarts indiceert hulp, al dan niet in afstemming met de praktijkondersteuner huisarts. In de gemeente Heemskerk is een aantal praktijkondersteuners jeugd (POH-er) actief. Heemskerk heeft ten tijde van dit onderzoek vier POH-ers in vier praktijken. Hun handelen wordt ook gevolgd via een dashboard. Daarin is te zien dat specialistische verwijzingen in de praktijken waar een POH-er zit, afneemt omdat er meer in het voorveld of door de POH-er wordt opgevangen. De huisartsenpraktijk Broekpolder heeft hierin een voortrekkersrol. De gemeente heeft de ambitie dat iedere huisartsenpraktijk een POH-er jeugd heeft. Het realiseren hiervan is volgens de gemeente een kwestie van een lange adem. De gemeente is bezig met het verzamelen van informatie om de meerwaarde voor de huisarts te laten zien van een POH-er in de praktijk. De bekostiging is hierin een knelpunt. Aanvankelijk is gestart met een cofinanciering (50% zorgkantoor/zorgverzekeraar en 50% gemeente). De gemeente betaalt inmiddels in twee praktijken de volledige kosten van de POH-er. Er zijn rond de 15 huisartsenpraktijken in Heemskerk. De ondersteuning door de POH-er bestaat uit gesprekken in de huisartsenpraktijk

met behandeltechnieken. Sommige POH-ers doen ook laagdrempelige EMDR[1] en met maximaal 8 contacturen. Als er meer nodig is wordt doorverwezen naar de GGZ. In Heemskerk worden alle POH-ers vanuit het CJG ingezet.

- Huisartsen worden altijd geïnformeerd als het traject start en ontvangen een afsluitbrief als traject gestopt is. En dan eigenlijk zou de huisarts dan met de POH kijken of er nog vinger aan de pols of vervolggesprekken nodig zijn. Of dat er controles nodig zijn. Dit hoort dan ook ergens bij het afschalen.
- Gecertificeerde jeugdzorginstellingen indiceren hulp op basis van onderzoeksgegevens van de Raad voor de Kinderbescherming en een vonnis van de rechtbank, alsmede eigen onderzoek.
- Jeugdarts, idem als huisarts, kennen echter geen praktijkondersteuners.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente niet meekijkt bij verwijzingen via externe verwijzers. De gemeente is hier wel over in gesprek met het CJG om hier, zonder op andermans stoel te zitten, toch meer sturing op kunnen krijgen.

Aanbieders van jeugdhulp geven aan dat er verschillen zijn tussen de werkwijze van de gemeentelijke toegang (CJG) en de andere geautoriseerde verwijzers naar jeugdhulp. Het CJG doet over het algemeen een bredere uitvraag dan bijvoorbeeld een huisarts zo geven meerdere aanbieders aan. Enkele aanbieders hebben betere ervaringen met de huisarts als verwijzer: deze heeft meer medisch inzicht en spreekt daardoor in dezelfde 'taal' als de jeugdzorgaanbieder. Andere jeugdzorgaanbieders hebben alleen met de rechterlijke macht te maken als verwijzer omdat zij uitsluitend hulp bieden waar een rechterlijke uitspraak onder ligt. Deze toewijzingsroute werkt, logischerwijs, anders dan die van de 'vrijwillige' jeugdhulp. Van afstemming tussen de gemeentelijke toegang en de andere verwijzers merken aanbieders in de regel weinig.

4.4 Bevindingen inrichting inkoop

De gemeente Heemskerk laat de inkoop van de jeugdhulp uitvoeren door Stichting RIJK. Acht gemeenten hebben in 2008 besloten hun inkoop onder te brengen bij een nieuwe stichting: Regionaal Inkoopbureau IJmond en Kennemerland (RIJK). De inkoop voor jeugdhulp wordt door deze acht gemeenten gezamenlijk gedaan. De inkoop voor 2015 (in 2014) was anders dan de huidige wijze van inkopen per 2018. In het kader van de 'zachte landing' kozen de gemeenten eerst voor individuele contracten, producten en tarieven om zo de overgang naar de gemeente voor aanbieders en gezinnen zo soepel mogelijk te laten verlopen. In de jaren 2016 en 2017 zijn jaarlijks de afspraken over tarieven en volume aangepast. Sinds 2018 is gekozen voor uniforme tarieven voor alle gecontracteerde partijen met gestandaardiseerde producten.

Huidige inkoopmodel

Voor het huidige inkoopmodel is gekozen omdat er vanuit de inhoud behoefte was aan meer inzicht op de trajecten, wat het kost en wat de gemiddelde doorlooptijd is. Het inkoopmodel is een Open House-model (meerdere aanbieders die moeten voldoen aan kwaliteitscriteria met vastgestelde tarieven) onder de aanbestedingswet. Deze term mag juridisch gezien niet gebruikt worden, aangezien het als een meervoudig onderhandse procedure op de markt is gezet, maar iedereen wordt toegelaten als de aanbieder aan de voorwaarden eisen voldoet. Een belangrijk verschil is dat geen sprake is van periodieke mogelijkheden tot tussentijdse toetreding van nieuwe aanbieders, wat bij een Open House-model wel mogelijk is. De gemeenten wilden met het nieuwe model naar vermindering van producten. Dat is gelukt bij de producten rondom de Jeugd-GGZ, maar bij andere

[1] Eye Movement Desensitization and Reprocessing, afgekort tot EMDR, is een therapie voor mensen die last blijven houden van de gevolgen van een schokkende ervaring, zoals een ongeval, seksueel geweld of een geweldsincident

producten is dat niet helemaal gelukt. Producten vanuit de voormalige provinciale jeugdzorg (JOH) en voormalige AWBZ zijn wel in elkaar geschoven in ambulante begeleiding. Daarnaast zijn veel van de oude producten gehandhaafd. Gekozen is voor vijf percelen jeugdhulp.

Vijf percelen jeugdhulp
Uit het inkoopdocument dat gebruikt is voor de aanbesteding voor de periode vanaf 2018 blijkt dat de gemeenten werken met vijf percelen voor de jeugdhulp:

- Perceel 1: Ambulante jeugdhulp (producten als Begeleiding ambulant, Ambulante Spoedhulp, Dagbesteding, Behandeling, Persoonlijke verzorging, Basis Jeugd-GGZ, Specialistische Jeugd-GGZ, Diagnostiek Jeugd-GGZ, Cliëntgebonden Consult en Advies Jeugd). In totaal 52 aanbieders zijn gecontracteerd.
- Perceel 2: Dyslexiezorg (product: Ernstige enkelvoudige Dyslexiezorg). In totaal 8 aanbieders zijn gecontracteerd.
- Perceel 3: Jeugdhulp met Verblijf (producten als: Kortdurend verblijf, Pleegzorg, Gezinshuis, Fasehuis, Kamertrainingscentrum). In totaal 17 aanbieders zijn gecontracteerd.
- Perceel 4: Hoogspecialistische Jeugdhulp (producten als: Residentiële behandelgroep zwaar, Jeugdzorg Plus, Verblijf hoogspecialistische Jeugd-GGZ, Hoogspecialistische diagnostiek Jeugd-GGZ, Cliëntgebonden Consult en Advies Jeugd-GGZ en Hoogspecialistische Jeugd-GGZ ambulant). In totaal 13 aanbieders zijn gecontracteerd.
- Perceel 5: Gezinsbegeleiding en jongvolwassenen (producten als: Gezinsbegeleiding, Begeleiding ambulant, Dagbesteding, Kortdurend verblijf, Kamertrainingscentrum). Dit perceel betreft een samenloop van Wmo en Jeugdwetvoorzieningen. In totaal 30 aanbieders zijn gecontracteerd.

Aanbieders kunnen op meerdere percelen zorg aanbieden en gecontracteerd zijn. Daarnaast zijn er 92 vrijgevestigde zorgverleners gecontracteerd, die voornamelijk basis- of specialistische jeugd-GGZ leveren. Dit is een aparte aanbesteding geweest met andere kwaliteitseisen en vallen niet onder een perceel.

De gecontracteerde aanbieders hebben geen afnamegarantie, wel moet zij een vooraf vastgesteld volume van jeugdhulp kunnen leveren. Tussentijds kunnen nieuwe aanbieders instromen als sprake is van een tekort aan aanbod van hulp.

Het *contractmanagement* wordt regionaal uitgevoerd door een gemeentelijke contractmanager van de gemeente Heemskerk. Deze is ook nauw betrokken bij het inkooptraject. De contractmanager voert het contractmanagement en ziet toe op de naleving van de contractvoorwaarden en afspraken in regionaal verband. Het contractmanagement is als volgt vormgegeven:

Kwartaalrapportages
De jeugdhulpaanbieder dient na afloop van elk kwartaal (uiterlijk 30 april, 30 juli, 30 oktober en 30 januari) kosteloos een kwartaalrapportage in. Per gemeente neemt de jeugdhulpaanbieder in een uniform format de volgende gegevens op:

- de daadwerkelijke realisatie in het voorgaande kwartaal op cliëntniveau;
- de prognose tot einde van het lopende jaar.

De kwartaalrapportages worden structureel opgeleverd, dit is vooral een cijfermatige rapportage. Aan de vrijgevestigden vraagt de gemeente geen rapportages, maar hier plannen ze wel gesprekken mee in. Uit de interviews blijkt dat voor dit bij deze groep gecontracteerden niet structureel gebeurt. Uit de interviews met zowel de gemeente als de aanbieders blijkt dat de gesprekken met de aanbieders gaan over opvallendheden zoals groei in producten, klachten,

instroom-uitstroom en actuele ontwikkelingen. De contractmanager kijkt op basis van de kwartaalrapportages naar de groei of daling van gebruik en kosten bij een aanbieder en zet dit af tegen eerdere kwartalen en jaren. Deze gesprekken vinden overwegend plaats tussen de contractmanagers van gemeentelijke zijde (soms aangevuld met beleidsmedewerkers) en de zorgverkopers / relatiebeheerders van de zorgaanbieders. Bij enkele zorgaanbieders is het met name de financiële of bedrijfsvoeringsafdeling betrokken bij deze contractgesprekken. De contractmanager heeft zicht op het aantal verwijzingen per toegang maar niet de vertaling daarvan in een verdeling per perceel/product.

Grotere aanbieders hebben ook op bestuurlijk niveau gesprekken met de gemeente Heemskerk (al dan niet in combinatie met andere regiogemeenten). De aanleiding voor deze gesprekken wisselt per aanbieder. Recent zijn enkele aanbieders op bestuurlijk niveau geconsulteerd over het nieuwe inkoopmodel. Andere aanbieders hebben meer structureel bestuurlijk overleg, bijvoorbeeld omdat sprake is van financiële problemen bij de jeugdzorginstelling. Dan vinden op bestuurlijk en ambtelijk niveau voortgangsgesprekken plaats. Aanbieders geven, zonder uitzondering, aan dat het huidige contractmanagent zich vooral richt op één op één gesprekken met afzonderlijke aanbieders. Een gezamenlijk gesprek met verschillende aanbieders en de gemeente op strategisch niveau vindt niet plaatst. Enkele aanbieders geven aan dat zij wel in het VBZ Platform Jeugdhulp (hier nemen de diverse jeugdhulpaanbieders en het CJG deel) op bestuurlijk niveau en tactisch niveau afstemmen over knelpunten in het zorgaanbod, maar ook bijvoorbeeld een gezamenlijke brief naar de gemeenten opstellen over het gebruiken van budgetplafonds. Dit platform is een initiatief van de aanbieders zelf, de gemeente neemt hier niet aan deel. Meerdere aanbieders geven aan de gemeentelijke regie op het pro-actief signaleren en adresseren van knelpunten in de inrichting van de jeugdhulp te missen. Nu weet elke aanbieder wel vanuit het eigen perspectief knelpunten te benoemen richting de gemeente, maar niet zichtbaar wordt of de gemeente het totaaloverzicht heeft. Meerdere aanbieders vinden dat op dit punt het strategisch partnerschap ontbreekt of te weinig wordt geactiveerd.

Halfjaarlijkse managementrapportages
De jeugdhulpaanbieder dient uiterlijk 30 juli en 30 januari een managementrapportage in over de resultaten in het voorafgaande halfjaar. Per gemeente neemt de jeugdhulpaanbieder de gegevens op die zij moeten aanleveren aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (Spiegelrapportage Jeugdhulp). Daaraan toegevoegd moet worden het aantal en aard van de klachten. Op het opleveren van de halfjaarlijkse rapportages wordt iets minder gestuurd, hier kan volgens de gemeente meer op worden gestuurd. De grotere aanbieders geven in de interviews aan dat zij deze rapportages aanleveren en dat ze vaak worden meegenomen in de kwartaalgesprekken.

Informatie over de kwaliteit
Aanvullend dient jaarlijks in de tweede halfjaarlijkse managementrapportage (30 januari) door de jeugdhulpaanbieder aantoonbaar te worden gemaakt dat wordt voldaan aan de wettelijke kwaliteitseisen. Het is nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van de jeugdhulpaanbieder om de kwaliteitsinformatie zo op te stellen, dat het de gemeente een tijdig, reëel en toetsbaar beeld geeft van de kwaliteit van de zorg- en dienstverlening. De door de jeugdhulpaanbieder aan te leveren kwaliteitsinformatie dient in dit kader ieder geval inzicht te geven in de wijze van:

- Aandacht voor de omstandigheden van de cliënten
- Aandacht voor het sociaal netwerk en de participatie van de cliënten
- Zorg voor de veiligheid van de cliënten
- Informatievoorziening aan de cliënten
- Bejegening van de cliënten

- Integraal werken
- Competenties en vaardigheden van de professional
- Medezeggenschap van de cliënten

Voortgangsgesprekken
De gemeente voert periodiek gesprekken (minimaal eenmaal per jaar) met de jeugdhulpaanbieder over de uitvoering van de overeenkomst. Onderwerpen die hierbij in ieder geval worden besproken zijn:
- Monitoring (aantal cliënten - en de ontwikkeling hiervan -, geleverde inzet - omvang en kosten -)
- Toeleidingsproces
- Afstemming en samenwerking met de toegang
- Kwaliteit en effectiviteit van de ondersteuning
- Cliënttevredenheid en klachtafhandeling
- Doorontwikkeling van het aanbod

Er worden volgens een schema gesprekken ingepland met alle aanbieders die daadwerkelijk zorg leveren. Aanbieders kunnen ook zelf op verzoek een gesprek inplannen. Met aanbieders zonder productie zijn geen gesprekken. Dit is een klein aantal aanbieders. De frequentie van het contact is de afgelopen jaren wel afgenomen, voorheen was dit hoger: ieder kwartaal of iedere 2 maanden. De frequentie is om meerdere redenen lager geworden: personele wisselingen, verminderde noodzaak omdat het steeds beter loopt, maar ook Corona. Met grote aanbieders wordt vaker gesproken. Materiële controle door de gemeente op doelmatigheid en rechtmatigheid is opgenomen in het contract. Uit de interviews met zowel de gemeente als de aanbieders blijkt dat dit nog niet veel is gebeurd. Dit gebeurt op basis van signalen en niet gestructureerd.

Inkoop 2021
De huidige contracten zijn verlengd tot eind 2021. Besloten is wel om de tarieven voor een aantal producten aan te passen omdat bleek dat jeugdhulpaanbieders daar niet mee uit konden. Dit kon echter niet binnen de inkoop. Daarom is ervoor gekozen naast de huidige inkoop deze producten te herschrijven specifiek voor jeugd- en opvoedhulp en deze als open house naast deze huidige contracten in andere overeenkomsten te zetten (een zogenaamd ‘reparatiemodel’). Formeel behoren ook de oude producten nog tot de contracten maar in de praktijk wordt hier niet meer op geboekt. De tweede procedure is zo beschreven dat het gaat over opvoed- en opgroeiproblemen.

Meer lokaal inzicht in kosten, gebruik en opgaven rondom opvoeden en opgroeien leidt tot meer behoefte aan lokale differentiatie waardoor ook de belangen uit elkaar kunnen lopen. Daarnaast is er een verschil in snelheid: de gemeente Heemskerk heeft minder haast/noodzaak omdat de kosten daar minder uit de pas lopen in tegenstelling tot Haarlem en Velsen. Dit zijn mechanismen die volgens respondenten de regionale samenwerking ingewikkeld kunnen maken. Haarlem kiest bijvoorbeeld voor een budgetplafond, de gemeente Heemskerk kiest hier niet voor. Toch kiest de gemeente Heemskerk voor een samenwerking en een gezamenlijke aanbesteding omdat veel aanbieders regionaal werken.

Inkoop 2022
Voor de inkoop voor 2022 wordt een dialoogmodel overwogen, met als doel meer samenwerken in partnerschap. Nu zijn er veel aanbieders en is er daardoor weinig grip en sturing mogelijk op bijvoorbeeld de transformatie. Er zijn nog geen uitspraken gedaan over het aantal gewenste aanbieders. Nu zijn er zo’n 60 tot 70 aanbieders op jeugd en nog zo’n 90 vrijgevestigde aanbieders. Het streven is wel om naar een vermindering van het aantal aanbieders te komen. Om dit te realiseren wordt een voorwaarde gesteld dat aanbieders integraliteit kunnen bieden (verblijf,

ambulant). Geopteerd wordt voor een aanbesteding specifieke diensten (SAS[2]). Ten opzichte van het huidige inkoopmodel wordt nu overwogen het beschikbare budget voor jeugdhulp leidend te laten zijn in de inkoop.

Verandering 1: van vijf percelen naar één integraal perceel jeugdhulp
In de Inhoudelijke notitie verwervingsstrategie jeugdhulp 2022 (die raad begin maart 2021 heeft ontvangen) worden de contouren van de nieuwe inkoop geschetst. De gemeenten willen in plaats van de huidige vijf percelen jeugdhulp, naar één perceel integrale jeugdhulp. Ten opzichte van de perceelindeling bij de voorgaande inkoopronde in 2017 bestaat het perceel integrale jeugdhulp uit de combinatie van de volgende productvormen:

- Ambulante jeugdhulp;
- Jeugdhulp met verblijf;
- Gezinsbegeleiding jong volwassenen;
- Ambulante begeleiding en vroegsignalering binnen het onderwijs;
- Opvoedondersteuning en laagdrempelig advies aan ouders;
- Ernstige enkelvoudige dyslexie.

Uit de interviews blijkt dat aanbieders wisselend denken over deze integrale jeugdhulp. Voor sommige aanbieders is de jeugdhulp een klein deel (tot 10%) van hun totale omzet. Daardoor is het minder logisch dat zij de gehele jeugdhulp in alle breedte willen of kunnen aanbieden. Een aantal aanbieders heeft zich recent juist teruggetrokken op een kleiner domein binnen de jeugdhulp (bijvoorbeeld alleen de gedwongen jeugdhulp). Anderen zien juist de toegevoegde waarde van minder producten, waar veel discussie over is (wanneer zet je het ene product in en wanneer het andere) en het kunnen bieden van jeugdhulp in de breedte.

Verandering 2: van veel aanbieders naar een beperkt aantal strategische partners
Deze meer integrale opdracht zal worden gegund aan een samenwerkingsverband van een beperkt aantal strategische partners zich eigenaar voelen van een samenhangend aanbod. Gemeenten willen voldoende tijd en ruimte in de verwervingsstrategie bieden om jeugdhulpaanbieders gelegenheid te geven de samenwerking nader vorm te geven én om met de gemeenten de dialoog aan te gaan over de concretere invulling van de opdracht die uiteindelijk leidt tot contractering van enkele partners.

In de interviews geven meerdere jeugdhulpaanbieders aan dat zij de beweging naar minder aanbieders onderschrijven. Meerderen vrezen echter wel dat de gemeentelijke ‘contractmanagementdrukte’ van veel aanbieders nu via een hoofd- en onderaannemerconstructie bij een aantal grotere aanbieders wordt gelegd.

Verandering 3: andere wijze van bekostigen, maar nog niet duidelijk welke
Vanuit de integraliteitsvereiste en de benodigde flexibiliteit ligt het huidige bekostigingsmodel (bekostiging op basis van p x q dus productie) niet direct voor de hand volgens de gemeenten. Gewenst is een bekostigingsvorm die het mogelijk maakt om de juiste zorg, op het juiste moment, door de juiste professional(s) efficiënt en effectief in te zetten. Flexibiliteit in de uitvoering laat zich moeilijk vertalen naar segmenten en producten die met een doorrekening op basis van een ingeschatte inspanning leiden tot passende tarieven. De gemeenten willen komen tot een doorontwikkelde tariefstructuur met een passende tariefstelling begrensd door de mogelijkheden van

[2] De aanbestedingsprocedure voor sociale en andere specifieke diensten (SAS-procedure) biedt veel ruimte om naar eigen inzicht in te richten. Zo is er veel ruimte voor dialoog met de markt, de gemeente hoeft zich niet te houden aan de Europese standaardtermijnen en de regels voor gunningscriteria en hoeft geen geschiktheidseisen te stellen of uitsluitingsgronden toe te passen.

het budget. De gemeenten zien mogelijkheden voor differentiatie en het combineren van bestaande bekostigingsvormen in de opdracht.

In de interviews geven aanbieders aan verschillende voorkeuren te hebben voor de wijze van bekostigen. Zo zijn er aanbieders die de huidige bekostiging het beste vinden werken. Dit zijn ook de aanbieders die het liefste naar een landelijke bekostigingsstructuur willen, mede ingegeven door het feit dat zij in meerdere regio's actief zijn. Meerdere aanbieders hebben een positieve ervaring met het Alkmaarse model van bekostiging: het individueel budgetplafond (IBP). Een waaier van meer dan 5.000 verschillende product- en tariefcombinaties is daar vervangen door één hoofdproduct. Daarbinnen wordt afgerekend op basis van cliëntgebonden uren uitgesplitst naar opleidingsniveaus. Met behulp van een matrix, waarbij kind- en gezinsproblematiek leidend zijn, wordt een IBP in euro's bepaald door de gemeentelijke toegang. Loopt de toegang via een verwijzer, zoals de huisarts, dan geeft deze aan wat de inschatting is van de benodigde hulpintensiteit op basis van het functioneren van de jeugdige en het risiconiveau van het (gezins)systeem (kruisje in de matrix). Op basis van die informatie weet de aanbieder welk IBP in euro's deze moet aanvragen. Tot slot zijn er aanbieders die ervaring hebben met één integraal gebiedsgebonden budget (o.a. gehanteerd in Alphen aan den Rijn en Utrecht), waarbij een consortium van aanbieders kort gezegd een totaalbudget voor de gehele uitvoering van de jeugdhulp krijgen. Alle hierover gesproken aanbieders geven aan dat het naar hun inschatting vrijwel onmogelijk is om per januari 2022 een geheel nieuwe bekostigingsstructuur te hebben staan en toe te passen, zeker nu die nog niet is uitgewerkt.

Verandering 4: lange contractduur (9 jaar)
De nieuwe, samenhangende aanpak is gebaat bij tijd, zo stellen de gemeenten. De relaties tussen partners moeten worden opgebouwd, gemeente en partners investeren in elkaar en er moet vertrouwen zijn dat die tijd er ook is. In het kader van een meerjarig strategisch partnerschap kiest de gemeente daarom voor een contractperiode van negen jaar. Daarmee loopt het contract tot uiterlijk 31 december 2030. De vorige contractduur was 2 jaar met een mogelijkheid om met een jaar te verlengen.

4.5 Bevindingen inrichting bekostiging tot 2022

Inspanningsgerichte bekostiging
De ingekochte jeugdhulp kent een inspanningsbekostiging. Dat betekent dat op basis van een vooraf vastgesteld tarief per product (P) en de hoeveelheid geïndiceerde jeugdhulp, bijvoorbeeld aantal uur of aantal dagen of dagdelen (Q) achteraf wordt gefinancierd.

Facturatie achteraf
Facturatie van de geleverde ondersteuning dient achteraf plaats te vinden conform het hierbij passende tarief. De gemeente hanteert daarbij direct cliëntgebonden tijd, indirect cliëntgebonden tijd en niet cliëntgebonden tijd. Uitgangspunt is dat de jeugdhulpaanbieder uitsluitend de direct cliëntgebonden tijd factureert, met uitzondering van de producten Jeugd-GGZ, waar ook de indirect cliëntgebonden tijd mag worden gefactureerd. Niet cliëntgebonden tijd kan niet gefactureerd worden.
Er is geen sprake van bevoorschotting. Uit de interviews blijkt dat aanbieders net zo min als de gemeente willen werken met bevoorschotting. Uit het inkoopdocument blijkt dat daartoe, mits noodzakelijk, wel tot kan worden overgegaan. Dit als het achteraf betalen aantoonbaar tot liquiditeitsproblemen zal leiden. Dan kan een aanbieder van jeugdhulp gemotiveerd verzoeken om betaling van een incidenteel voorschot.

Tariefvorming
Namens de regiogemeenten heet Berenschot onafhankelijk onderzoek verricht naar reële kostprijzen en tarieven. Hierbij is rekening gehouden met een uitgebreide set aan parameters, zoals gemiddelde productiviteit (rekening houdend met (in)directe cliëntgebonden tijd), vigerende Cao's, inschalingen en periodieken, vakantiedagen en onregelmatigheidstoeslagen, kosten voor opleiding, kwaliteit en innovatie, overhead en risico's. De invulling van deze parameters is gebaseerd op landelijke benchmarks en andere objectieve informatiebronnen, alsmede opgaven van zorgaanbieders door middel van marktconsultaties. Een aantal van de geïnterviewde zorgaanbieders heeft zelf ook onderzoek laten doen naar tariefstelling en dit ingebracht in de marktconsultatie en na de inkoop in de contractmanagementgesprekken. De tarieven worden jaarlijks op basis van een formule geïndexeerd. Uit de interviews met de zorgaanbieders komen wisselende beelden naar voren over de kostendekkendheid van de tarieven. Meerdere aanbieders compenseren tussen de verschillende producten, soms stelseloverstijgend (van WLZ naar Jeugd en andersom). Aanbieders die zich richten op een of enkele producten komen in de regel beter uit met de tarieven omdat zij bijvoorbeeld geen producten aanbieden waar de kostendekkendheid lager is. Andere aanbieders hebben ook een onderwijs- en kennisfunctie die zich niet eenvoudig laat bekostigen vanuit individuele producttarieven.

Gemaximeerd budget
De gemeenten opteren voor alle percelen voor de *mogelijkheid* om gemaximeerde budgetten per jeugdhulpaanbieder op te leggen. Dit gemaximeerde budget is voor de betreffende gemeente een sturingsinstrument. Ingeval sprake is van een dergelijk gemaximeerd budget, dient de jeugdhulpaanbieder direct een dreigende, geprognosticeerde overschrijding hiervan te melden aan de betrokken gemeente. Heemskerk maakt geen gebruik van budgetplafonds. Haarlem en Velsen maken hier sinds respectievelijk vorig jaar en dit jaar wel gebruik van. De hoop bij deze gemeenten is dat aanbieders daardoor meer gaan sturen op uitstroom. Maar het kan ook contraproductief werken, namelijk dat een budgetplafond in de loop van het jaar bereikt wordt waarna toch een keuze moet worden gemaakt tussen wachtlijsten of verhogen van het budgetplafond. Het is volgens de gemeente Heemskerk beter te sturen aan de voorkant en niet aan de achterkant. Hulp naast elkaar kan ook nodig zijn, twee trajecten tegelijkertijd bij diverse aanbieders moet dus ook mogelijk zijn. Wanneer het helpend en effectiever is, laat de gemeente dit aan het oordeel van de professional over. Meer samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders moet wel afgedwongen worden, de sturing hierop wordt door de gemeente nu als te vrijblijvend ervaren. Dit laatste wordt door meerdere aanbieders ook herkend, daar is, zoals eerder beschreven, een behoefte aan meer regie door de gemeente.

Verantwoording
Uiterlijk 1 april na afloop van het voorgaande kalenderjaar verstrekt de jeugdhulpaanbieder aan Opdrachtgever een door de accountant gewaarmerkte financiële productieverantwoording met een controleverklaring. De controleverklaring is gericht op het verschaffen van zekerheid van de financiële productieverantwoording op totaalniveau per domein (Jeugdwet) en per gemeente van het voorgaande kalenderjaar ten behoeve van de rechtmatigheid van de uitgaven van gemeente. Hiervoor maakt de jeugdzorgaanbieder gebruik van het landelijk accountantsprotocol Financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet, dat is opgesteld door het I-Sociaal domein.

Controlemaatregelen
Om te waarborgen dat gemeenten voldoende controlezekerheid over de uitgaven verkrijgen, moeten jeugdhulpaanbieders medewerking te verlenen aan de uitvoering van materiële controles door of namens gemeenten en/of te voldoen aan verzoeken om nadere informatie. Uit de interviews met de gemeente en de aanbieders blijkt dat dit weinig gebeurt.

Inrichting financiële sturing binnen de gemeente Heemskerk
De beleidsmedewerker jeugd is budgetbeheerder, de teamleider Strategie en Beleid is deelbudgethouder en de budgethouder is de domeinmanager Sociaal. De hoofdbudgethouder is de gemeentesecretaris. De budgetbeheerder heeft toegang tot het financiële systeem en kan akkoord geven op betalingen. De budgetbeheerder heeft regulier overleg met de financieel consulent op de jeugdhulp en heeft toegang tot de dashboards waarin de uitgaven en het gebruik per kwartaal zichtbaar zijn. De financieel consulent geeft inzicht in mogelijke overschrijdingen en signaleert het mogelijk achterblijven van betalingen of factureren door aanbieders.

4.6 Bevindingen netwerksamenwerking, transformatie en sturing op effectiviteit

Netwerksamenwerking

Vanuit het perspectief van het voorliggend veld
MET Heemskerk is de naam van de welzijnsorganisatie die jongerenwerk en jeugdmaatschappelijk werk biedt. Dit met het doel om jeugd- en jongeren toekomst te bieden, voorkomen dat zij in problemen komen, talenten te ontwikkelen en te voorkomen dat zij onnodig in geïndiceerde jeugdhulp terecht komen. Zij werken daarbij vindplaatsgericht. Op de vindplaats ‘straat’ bieden zij ambulant jongerenwerk, activiteiten in de wijk voor jongeren, het Jongereninformatiepunt (JIP) en jongerencoaching. Op de vindplaats ‘primair onderwijs’ is MET Heemskerk actief op de brede school met naschoolse activiteiten, huiswerkbegeleiding, Heemskerk Leest mee, jeugdmaatschappelijk werk, Kies en sociale vaardigheidstrainingen. In het voortgezet onderwijs wordt jeugdmaatschappelijk werk geboden, net als het JIP, huiswerkbegeleiding en jongerencoaching. Iedere dinsdag was het jongerenwerk tot enige tijd geleden aanwezig op één van de drie locaties, maar dit is gestopt naar aanleiding van signalen van ouders over voorlichtingsactiviteiten door jongerenwerkers. Nu worden er nog gastlessen gegeven door jongerenwerkers. Op de praktijkschool zijn de jongerenwerkers nog wel wekelijks aanwezig.

Bij complexere casussen van jongeren van 12 jaar of ouder gaat de coaching vanuit jeugdmaatschappelijk werk over naar een traject met hulpverlening. Hier is de school en CJG bij betrokken en eventueel een andere aanbieder, de beschermingstafel en Veilig Thuis. Bij de 12-plussers richten de jeugdmaatschappelijk werkers samen met de jongerenwerkers zich op zorgmijdende jeugd en zorgelijke zorgvragers. Deze worden aangemeld via leerplicht of het Kennemercollege, NOVA of RMC.

MET Heemskerk werkt samen met jeugdzorgaanbieders, bijvoorbeeld jongerenwerkers die actief zijn voor jongeren die worden ondersteund door de Hartekampgroep. Echter er wordt naar de ervaring van MET Heemskerk nog weinig gebruik gemaakt van afschaling door bijvoorbeeld jeugdhulpaanbieders naar voorliggende voorzieningen.

Vanuit het perspectief van de gemeentelijke toegang: CJG IJmond
Het CJG heeft gezorgd dat elke arts een korte eenduidige lijn naar de geïntegreerde wijk/gebiedsgericht jeugdhulp via een CJG Coach heeft. Deze coach zorgt voor snelle levering van de benodigde jeugdhulp. Dit alles is vastgelegd in een overeenkomst tussen de IJmondgemeenten en de huis- en jeugdartsen en medisch specialisten. Ook heeft elke school een vast aanspreekpunt (CJG coach) bij het CJG. In de interviews wordt aangegeven dat het CJG in de linie vooral gericht is op de jeugdhulp en niet op de sociale basis en voorliggend veld. Deze slag moet nog gemaakt worden. De afschaling richting voorliggend veld gaat wisselend. Aanbieders vragen snel een verlenging. De beweging die het CJG wil maken is dat gekeken gaat worden of de verlenging bij de

aanbieder nodig is of dat er iets voorliggend kan. Het zou ook mooi zijn als aan het begin van het traject al besproken wordt wat de mogelijkheden zijn voor afschalen in de sociale basis. Dat gebeurt nu nog niet.

Vanuit het perspectief van de jeugdhulpaanbieders
De aanbieders hebben, afhankelijk van hun expertise en werkgebied, netwerksamenwerking met diverse andere partners. Zo zijn er aanbieders die bijvoorbeeld onderdeel zijn van een integraal kindcentrum, waarbij samengewerkt wordt met de school, het CJG en enkele andere aanbieders die ook onderdeel vormen van het IKC. Deze samenwerking overstijgt de samenwerking en afstemming op casuïstiekniveau. Een meerderheid van de gesproken aanbieders werkt op basis van casuïstiek samen met andere partners, met name in het onderwijs. Een deel van deze aanbieders zou graag een meer structurele samenwerking willen. Opvallend is dat veel aanbieders weinig zeggen samen te werken met voorliggende voorzieningen. Deels vanwege de jeugdhulp die ze aanbieden, maar deels ook omdat zij het lastig vinden om zicht te krijgen op het aanbod dat alle verschillende gemeenten in het voorliggend veld hebben. Of zoals één van respondenten het treffend weergaf: “het is lastig om structureel af te schalen naar een cursus of training als de ene gemeente die wel in het aanbod heeft en de andere niet”. Het gevolg is dat afschaling bij meerdere aanbieders vooral binnen de eigen productenrange plaatsvindt en niet reikt tot en met voorliggende voorzieningen. Meerdere aanbieders werken samen met andere jeugdhulpaanbieders, maar ook dat is op het niveau van individuele casuïstiek.

Samenvattend: netwerksamenwerking niet vanzelfsprekend
Samenwerking vindt vooral op het niveau van individuele casuïstiek plaats. Vooral tussen aanbieders onderling, met het CJG en met het onderwijs. De verbinding tussen jeugdhulpaanbieders en het voorliggend veld (MET Heemskerk) wordt weinig gemaakt. Noch op initiatief van MET Heemskerk noch op initiatief van de zorgaanbieders zelf. De gemeentelijke toegang (CJG) geeft daarbij zelf aan dat zij daar nu nog beperkt op sturen. De focus ligt nu nog veel op de jeugdhulp en weinig op de inzet van of het afschalen naar voorliggende voorzieningen. Met name de aanbieders missen een gemeentelijke regie hierop.

Preventie
In de raadsvergadering van 15 december 2016 is het amendement ‘Extra investeren in preventie Jeugdhulp’ aangenomen. Hiermee heeft de gemeenteraad besloten in de begroting van 2017 ten laste van de reserve Sociaal Domein een bedrag van € 250.000 extra te besteden aan preventie Jeugd. Inmiddels zijn deze extra middelen opgenomen in het reguliere budget. De preventieve jeugdhulp wordt ingezet om problematiek bij jeugdigen en hun ouders vroegtijdig te signaleren en hulp en ondersteuningsactiviteiten adequaat te kunnen inzetten, zodat wordt voorkomen dat deze doelgroep “het zelf niet meer kan” en afhankelijk is van specialistische jeugdhulp. In een tweetal raadsmemo’s (2017 en 2018) wordt verantwoording afgelegd waar deze middelen aan worden en zijn besteed:

Jongerencoaches
De begeleiding van (kwetsbare) jongeren van 18 tot 23 jaar met meervoudige problemen die weinig zelfredzaam zijn behoeft aandacht. Deze doelgroep valt formeel niet meer onder de Jeugdwet maar vraagt wel de benadering vanuit dit perspectief. Op 1 mei 2017 is in Heemskerk gestart met een team van drie jongerencoaches aangesteld bij het CJG die deze jongeren kunnen begeleiden en helpen bij de specifieke problemen waar zij tegenaan lopen om te voorkomen dat zij tussen wal en schip raken. Jongeren die zichzelf bij de gemeente melden of die in beeld komen vanuit de jeugdhulpverlening of de maatschappelijke opvang, ervaren praktische begeleiding van hun coach.
Huisvesting blijkt vaak een enorm knelpunt. In samenspraak met ViVa! Zorggroep zijn kamers in Huis ter Wijck beschikbaar gesteld voor de huisvesting van deze doelgroep. De eerste twee jongeren uit Heemskerk hebben inmiddels hun intrek

genomen. Gesprekken zijn gestart met de corporatie om tekijken naar tijdelijke en structurele oplossingen voor het huisvestingvraagstuk

Streetcornerwork
Vanaf november 2016 is Streetcornerwork in Heemskerk ingezet voor een specifieke groep jongeren die overlast veroorzaakt. De jongeren werden door Streetcornerwork kort begeleid en indien nodig doorgeleid naar hulpverlening met als doelstelling erger te voorkomen. De inzet van Streetcornerwork is eind 2017 gestopt.

Home Start
Home start is een programma dat - door de inzet van ervaren en getrainde vrijwilligers- ondersteuning, praktische hulp en een luisterend oor biedt aan ouders van jonge kinderen. Socius Welschap is in mei 2017 in Heemskerk gestart met Home Start. De ervaringen zijn voorzichtig positief en het aantal vrijwilligers en ondersteunde gezinnen neemt toe.

Begeleide OmgangsRegeling (BOR)
De drie gemeenten in de IJmond zijn in 2016 gestart met de pilot BOR. BOR van Humanitas richt zich op het begeleiden van gescheiden ouders bij het tot stand komen van een omgangsregeling met hun kinderen. De start van de regeling in onze regio verliep moeizaam. Het ziet er naar uit dat de resultaten nog niet zijn zoals gewenst. Wel zijn de resultaten ten opzichten van het eerste pilot jaar verbeterd.

Praktijkondersteuner Jeugd Huisartsen (Poh)
Huisartsen zijn een belangrijke vertrouwensfiguur voor ouders en jeugdigen. Het zijn generalisten op het gebied van gezondheid met een spilfunctie voor gezinnen en een toegangspoort naar specialistische zorg. De huisarts kan een belangrijke preventieve rol spelen doordat psychosociale problematiek bij kinderen tijdig herkend en behandeld wordt en erger kan worden voorkomen. Om de samenwerking te intensiveren is gestart met een pilot POH bij de huisartsenpraktijk Broekpolder. De resultaten waren zeer positief en de inzet is eind 2017 uitgebreid van 2 naar 4 uur per week. De wens is om dit bij meer huisartsenpraktijken vorm te geven. Heemskerk heeft in 2021 4 POH'ers in 4 praktijken. Hun handelen wordt ook gevolgd via een dashboard. Daarin is te zien dat specialistische verwijzingen in de praktijken waar een POH'er zit, afneemt omdat er meer in het voorveld of door de POH-er wordt opgevangen. De ambitie is dat iedere praktijk een POH'er heeft, maar dit is een kwestie van een lange adem. De gemeente is bezig met het verzamelen van informatie om de meerwaarde te laten zien van een POH'er in de praktijk. De bekostiging is hierin een knelpunt. Aanvankelijk is gestart met een cofinanciering (50% zorgkantoor/zorgverzekeraar en 50% gemeente). De gemeente betaalt in twee praktijken de volledige kosten van de POH'er. Er zijn rond de 15 huisartsenpraktijken in Heemskerk.

Pilot onderwijs
Met passende en tijdige hulp en ondersteuning waar dat nodig is, kan erger worden voorkomen. Het onderwijs is een belangrijke vindplaats om een ondersteuningsbehoefte op tijd te herkennen. Scholen, jongeren en hun ouders krijgen te maken met het Jeugdmaatschappelijk werk, het CJG en de GGD jeugdarts. De toegang tot hulp is daarmee nog te versnipperd en onduidelijk en een totaalbeeld ontbreekt. Met de start van het schooljaar 2017-2018 zijn we gestart met een project om de samenwerking tussen de genoemde organisaties op scholen in het primair onderwijs, te versterken. Per school gaat een vast team aan de slag en worden onder leiding van een externe supervisor op maat werkafspraken gemaakt. De meeste scholen in het primair onderwijs zijn inmiddels bezocht en concrete afspraken zijn of worden gemaakt.

Extra preventieve activiteiten Jeugdgezondheidszorg 0 – 4 jaar (JGZ 0-4)
Jaarlijks subsidieert de gemeente Heemskerk de Jeugdgezondheidszorg Kennemerland voor haar activiteiten op het gebied van de (preventieve) gezondheidszorg voor het jonge kind (van 0 tot 4 jaar). Door extra te investeren in interventieprogramma's gericht op het jonge kind en het gezin – zelfs al in de fase vóór de geboorte – kunnen op langere termijn maatschappelijke problematiek zoals kindermishandeling verminderen. Daarom wordt ingezet op de volgende preventieve activiteiten: gezamenlijk inschatten van de zorgbehoefte (GIZ methodiek), prenatale zorg in de vorm van begeleiding en voorlichting aan kwetsbare zwangere vrouwen, extra orthopedagogische inzet en thuisbegeleiding van gezinnen met jonge kinderen met (aanstaande) ouders met een licht verstandelijke beperking.

Preventie suïcide
Volgens onderzoek heeft 17% van de scholieren in Heemskerk serieus gedacht aan zelfdoding. 3% heeft een poging gedaan. In dit kader worden in 2018 professionals op scholen in de regio getraind in het signaleren en doorverwijzen van mensen met suïcidaal gedrag. De trainingen moeten de eigen vaardigheden van professionals versterken en de kennis over op welke manier hier gevolg aan te geven: hoe moet ik doorverwijzen en hoe zorg ik ervoor dat de ander ook daadwerkelijk de zorg tot zich neemt.

Uit de interviews blijkt dat de keuze voor deze voorzieningen niet vanuit een sturend beleidskader of een gestructureerde analyse van kansen en mogelijkheden tot stand is gekomen.

Transformatie

De vier IJmondgemeenten, Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest en Velsen hebben met elkaar afgesproken dat zij gezamenlijk de transitie en transformatie van de jeugdzorg voorbereiden en vormgeven. Eind 2016 heeft de gemeenteraad daarom de 'Transformatieagenda Sociaal domein IJmond' vastgesteld. Deze bevatte de volgende strategische doelen en acties (tussen haakjes):

- Versterken zelforganisatie van inwoners (van specialistische hulp naar laagdrempelige hulp en preventie)
- Samenhangende aanpak (zoals de pilot praktijkondersteuner huisarts Jeugd-GGZ, preventie vechtscheidingen, zorg in en om de school)
- Integrale toegang (stimuleren zelforganisatie, een verschuiving van specialistische hulp naar preventie en laagdrempelige ondersteuning middels algemeen toegankelijke voorzieningen)
- Meer grip (vermindering van administratieve lastendruk bij de inkoop van 2018, bijdragen aan een levendig en inspirerend Kennisplatform sociaal domein Noord-Holland)

Eind 2017 is een gezamenlijk Transformatieplan 2018-2020 opgezet met Beverwijk, Heemskerk en Velsen. Uitgeest richt zich vanaf die tijd op de samenwerking in BUCH-verband. De visie luidt in het Transformatieplan luidt: 'Jeugdigen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien. Ze moeten hun talenten kunnen ontwikkelen ongeacht een eventuele beperking, om uiteindelijk naar vermogen mee te kunnen doen in de maatschappij.' De volgende uitgangspunten zijn opgenomen:

- *Preventie en vroegsignalering versterken.* Professionals en medeopvoeders moeten alert zijn op signalen van problematiek bij jeugdigen. Vroegtijdig signaleren en het inzetten van preventieve ondersteuning kan ervoor zorgen dat bestaande problematiek niet erger wordt. Op de lange termijn leiden preventieve interventies tot betere schoolprestaties, minder gedragsproblematiek en een lager beroep op professionele ondersteuning en specialistische jeugdhulp. Daarnaast zorgt het voor een positieve invloed op het welzijn van het gezin en de relatie van de ouders onderling.
- *Hulp wordt tijdig, passend en dichtbij ingezet.* De inzet van hulp en ondersteuning is het meest effectief op de plek waar de problemen het meest voorkomen, namelijk in het gezin, in de wijk en op school.
- *Integrale aanpak.* Algemeen uitgangspunt is dat problemen integraal worden aangepakt en dat organisaties de samenwerking daarin zoveel mogelijk opzoeken. De integrale aanpak heeft ook betrekking op de gemeente zelf, vandaar ook de ontwikkeling naar een integrale toegang in het najaar van 2021.

In de programmabegroting 2020 wordt daarnaast aangegeven dat wordt ingezet op de volgende transformatieactiviteiten:

- Jeugdigen groeien zoveel mogelijk op in een gezinssituatie.
- Uitvoeren van de Beschermingstafel en het Doorbraakberaad.
- Uitvoeren van cliëntervaringsonderzoeken.

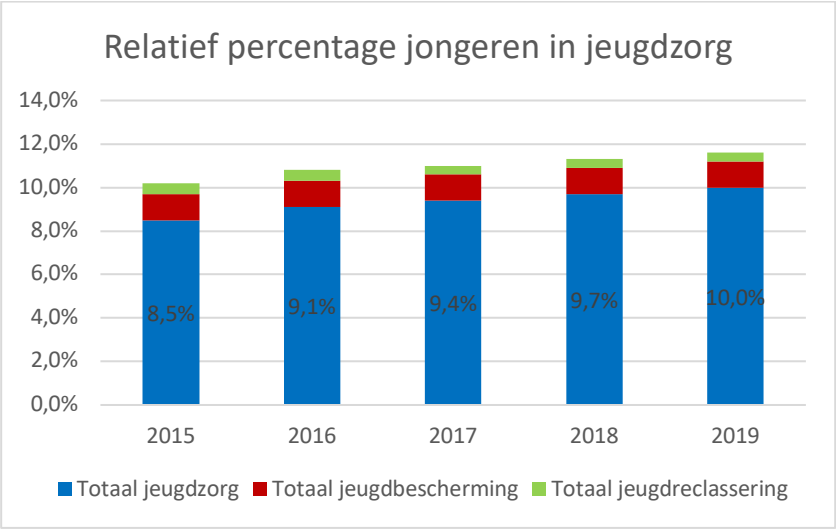
- Monitoren van klachten bij alle aanbieders.
- Doorontwikkelen van de jeugdbescherming, waarbij meer jongeren in het vrijwillig kader worden geholpen in plaats van in het gedwongen kader.
- Verder investeren in de transformatie van de JeugdzorgPlus.

De gemeente heeft geen indicatoren of meetpunten benoemd aan de hand waarvan bepaald kan worden of de transformatiedoelen worden bereikt. De gemeente gaat wel na of de transformatieactiviteiten worden uitgevoerd. Daarbij moet worden opgemerkt dat het wel of niet uitvoeren van een beschermingstafel of cliëntervaringsonderzoeken of het monitoren van klachten weinig zegt over het bereiken van de transformatiedoelen. Daarvoor is een analyse benodigd van de effecten van deze activiteiten. Die analyse is niet aangetroffen.

Sturing op effectiviteit

In de programmabegroting wordt sinds 2016 gerapporteerd op de volgende indicatoren:
- Aandeel jongeren met jeugdhulp als percentage van het totaal aantal jongeren
- Aandeel jongeren met een jeugdbeschermingsmaatregel als percentage van het totaal aantal jongeren
- Aandeel jongeren met een jeugdreclasseringssmaatregel als percentage van het totaal aantal jongeren
- Oordeel over ondersteuning door het CJG

Voor de eerste drie indicatoren is op basis van de gegevens uit de programmabegrotingen een samenvatting van de ontwikkelingen op deze indicatoren weergegeven:



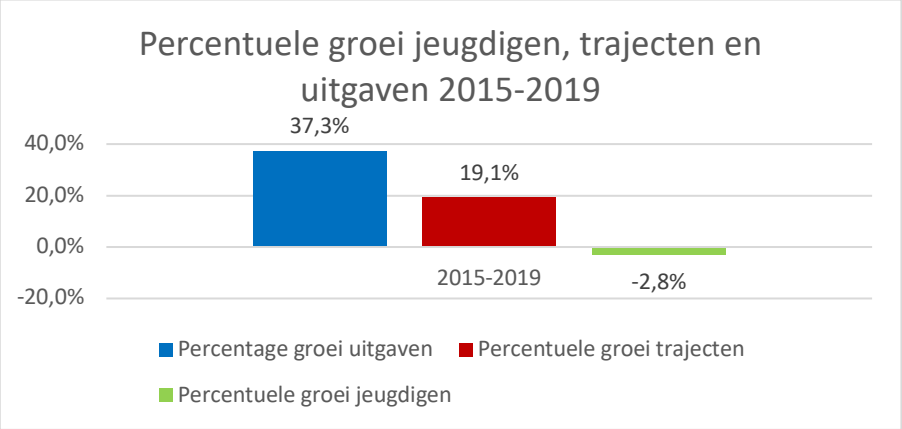
Het oordeel over het CJG, een rapportcijfer, is alleen bekend voor het jaar 2016 (7,3) en 2018 (7,2). Voor de andere jaren zijn geen gegevens beschikbaar omdat deze tweejaarlijks worden verzameld.

4.7 Bevindingen invloed toegang, inkoop en bekostiging op grip op de kosten

Ontwikkeling van uitgaven, aantallen trajecten en aantal jeugdigen

Gestart is met een kort overzicht van de ontwikkelingen in de uitgaven, aantallen trajecten en het aantal jeugdigen. Uit de meerjarige cijfers blijkt dat het percentage jeugdhulptrajecten in jeugdzorg in Heemskerk behoorlijk (19,1%) toeneemt in de periode 2015-2019. Dit terwijl het totaal aandeel jeugdigen op de bevolking in dezelfde periode licht (2,8%) afneemt. Mede daardoor neemt het

aandeel jeugdigen in jeugdzorg toe (van 8,5% naar 10%) zoals ook blijkt uit de grafiek in de voorgaande paragraaf. De uitgaven stijgen met 37 procent in de periode 2015.

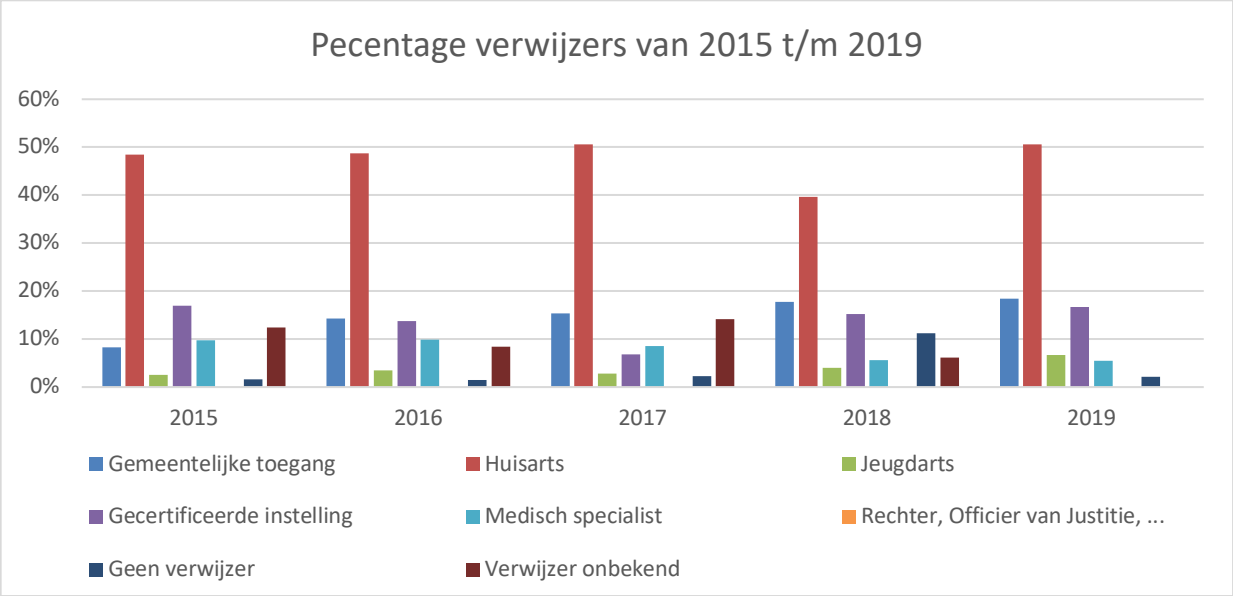


Uit de documentenstudie en de interviews komen de volgende mogelijke verklaringen voor deze ontwikkelingen naar boven:

- Een toename de complexe problematiek in de samenleving, met name bij kwetsbare gezinnen.
- Er is veel meer openheid gekomen over hulpverlening en ondersteuning, waardoor er ook meer beroep op wordt gedaan.
- Het systeem waarin kinderen leven wordt complexer, online zijn er veel prikkels, naast de gehaastheid en prestatiegerichte samenleving.
- De norm voor goed functioneren ligt hoger: kinderen moeten ‘presteren’ binnen bepaalde kaders en bepaalde verwachtingen.
- De bereikbaarheid van de diensten is makkelijker geworden en er kan eerder een beroep op worden gedaan.
- De hulpverlening biedt weinig maatwerk, ‘light’ versies of combinaties van trajecten zijn hierin niet mogelijk. Er wordt niet gekeken of het traject ook korter kan.

Invloed van de toegang op de kostenbeheersing

In onderstaande grafiek is weergegeven hoe de feitelijke verdeling van de verwijzingen is. Daarbij valt op dat het aandeel verwijzingen via de gemeentelijke toegang (CJG) sinds 2015 meer dan verdubbeld is. Het aandeel verwijzingen via de huisarts is het grootst (rond de 50%). Het percentage onbekende verwijzers neemt vanaf 2018 fors af.

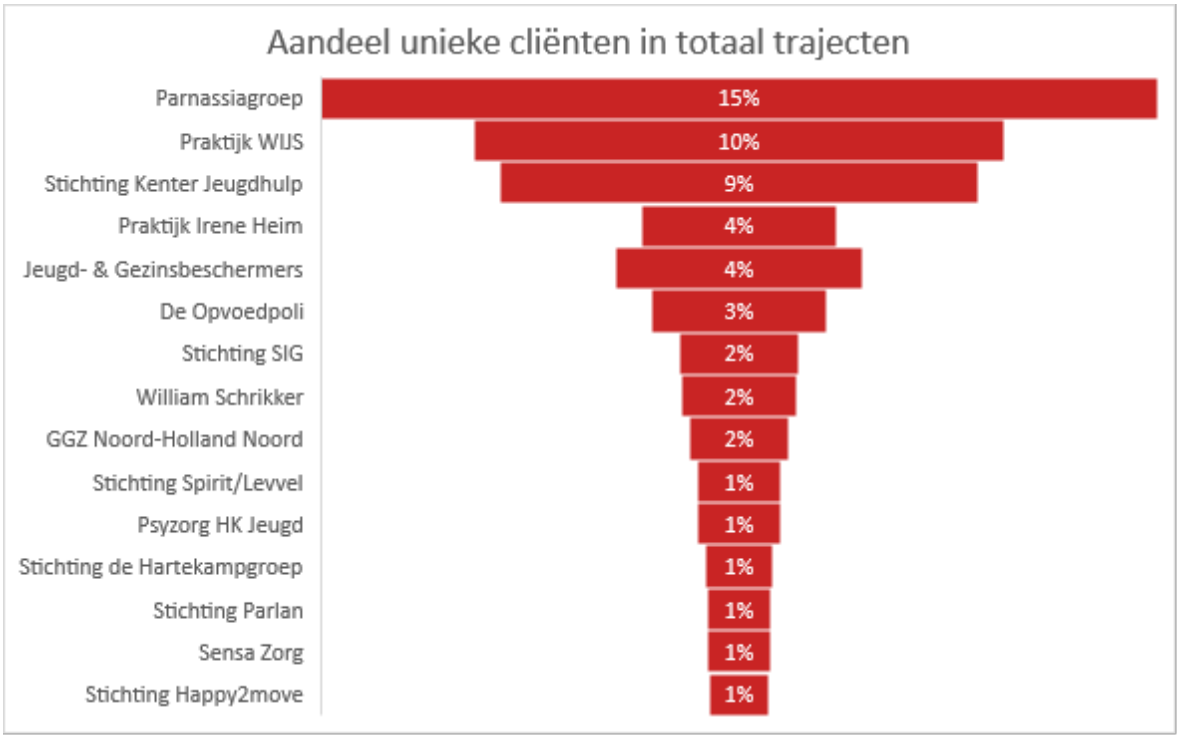


Het CJG heeft geen expliciete rol gekregen in het beheersen van de kosten. De budgetbewaking op de uitgaven van de jeugdhulp ligt bij de gemeente en niet bij het CJG. Uiteraard wordt gestuurd zo licht mogelijke ondersteuning waar mogelijk en specialistische inzet waar nodig. Het CJG stuurt vooral op het te behalen resultaat met het gezin of de jeugdige. De toekenning bevat bovenal dit resultaat. Het is volgens het CJG aan de aanbieder om daarbij het juiste product en de benodigde hoeveelheid hulp te bepalen. In andere gemeenten stuurt de toegang ook op duur, inzet en type product of ondersteuning. Uit de interviews met zowel het CJG en de aanbieders blijkt dat de aanbieders wel behoefte hebben aan duidelijkheid over het in te zetten product en de intensiteit (hoeveelheid in tijdseenheden) daarvan. Zeker als gewerkt wordt met budgetplafonds (zoals in een aantal van de regiogemeenten).
Het CJG ziet mogelijkheden om meer te sturen op afschaling van de specialistische hulp en daarmee op de kosten. Bijvoorbeeld door kritischer te kijken naar verlengingsverzoeken van aanbieders, maar ook door bij de start van een toekenning afspraken te maken over de wijze waarop de hulp na beëindiging van de specialistische hulp kan worden afgeschaald. Vanuit het voorliggend veld wordt aangegeven dat het CJG nog weinig gebruik maakt van afschaling naar de voorzieningen die zij bieden. Daarnaast worden vanuit het CJG praktijkondersteuners bij huisartsen ingezet. Dat leidt, zo blijkt uit evaluaties, tot minder verwijzingen naar specialistische hulp vanuit de betreffende huisartsenpraktijken.

Invloed van de inkoop op kostenbeheersing

Het inkoopmodel biedt geen prikkel op de duur van de inzet van jeugdhulp, bijvoorbeeld via een bonus-malusregeling zoals door enkele aanbieders genoemd is. Het inkoopmodel stuurt vooral op kwaliteit, keuzevrijheid en beschikbaarheid van hulp. Het stuurt niet tot beperkt op volumebeheersing. Vanuit het inkoopmodel is geen expliciete sturing op de wijze waarop het CJG voorschrijft hoeveel van welk product moet worden toegekend. Het inkoopmodel kent wel een mogelijkheid tot het instellen van budgetplafonds, maar de gemeente Heemskerk maakt daar geen gebruik van. Dit heeft te veel negatieve gevolgen die niet opwegen tegen eventuele financiële voordelen. Het leidt tot wachtlijsten en aanbieders die zich vooral willen toeleggen op die percelen waarvoor geen budgetplafond geldt.
Het inkoopmodel stuurt wel op kosten via de vastgestelde tarieven. Daarvoor heeft ook tarievenonderzoek plaatsgevonden om tot reële en kostendekkende tarieven te komen. De praktijk

leert dat voor sommige aanbieders deze tarieven goed uitpakken en voor andere aanbieders niet. Dit laatste heeft voor een aantal producten ook geleid tot een tariefaanpassing voor 2021. Vanuit de inkoop zijn ook weinig prikkels om hulp af te schalen, iets dat in de praktijk volgens het CJG, aanbieders en MET Heemskerk ook te weinig gebeurt. Wel geeft een aantal aanbieders aan dat soms te lang is gewacht met het opschalen naar specialistische hulp, waardoor problematiek soms ingewikkelder is geworden. Dit leidt ook tot meer kosten.
Het contractmanagement dat aan het inkoopmodel is gekoppeld, is vooral individueel contractmanagement. Aanbieders geven aan dat zij in het contractmanagement de overkoepelende analyse missen: wat zien we in het gehele jeugdveld gebeuren en welke kansen en bedreigingen doen zich voor zowel waar het gaat om de kostenbeheersing maar ook de inhoudelijke zorg. De indruk is dat de aanbieders vooral zelf met signalen over kansen en bedreigingen moeten komen. De grotere aanbieders geven aan dat zij de grotere aanbieders van jeugdhulp goed kennen en ook met hen samenwerken. Echter ze hebben weinig zicht op de grotere hoeveelheid kleinere aanbieders. Dat maakt structurele samenwerking tussen aanbieders, maar ook met het voorliggend veld ingewikkeld. Onderstaande weergave van de verdeling van het aantal unieke cliënten over de 15 grootste aanbieders geeft weer hoe 'verspreid' het zorglandschap is. De top 15 grootste aanbieders biedt aan ongeveer drievijfde van de jeugdigen hulp. Dit terwijl er ongeveer 150 gecontracteerde aanbieders (inclusief vrijgevestigden) zijn.



Invloed van de bekostiging op de kostenbeheersing

De jeugdhulp wordt nu via inspanningsbekostiging gefinancierd. Dat betekent dat producten tegen een vast tarief worden betaald vermenigvuldigt met het aantal eenheden tijdsinzet (uren, dagdelen, dagen). Het zogenaamde prijs keer hoeveelheidmodel. Bij de toekenning van hulp wordt door de verwijzer geen limiet gezet op de hoeveelheid zorg (dus hoeveel uren, dagen etc), wel op de tijdsduur. Die staat meestal op maximaal een jaar. Kenmerk van inspanningsgerichte bekostiging is dat niet het behalen van het beoogde resultaat centraal staat, maar de inspanning die daadwerkelijk is geleverd (of die nu effectief is geweest of niet). In een dergelijk bekostigingsmodel zit de

belangrijkste knop tot beheersing van de kosten in het afbakenen van de tijdsinzet in de toekenning van de hulp. Dit gebeurt in Heemskerk in wisselende mate door het CJG.

4.8 Toetsing normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel (<=50%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel (>50%, <75%) wel dan niet wordt voldaan aan de norm
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte (>75%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Uitkomst toetsing
Toegang	
▪ Bij de gemeentelijke toegang is sprake van budgetverantwoordelijkheid voor het gebruik van jeugdhulp.	▪ Voldoet niet. Het CJG heeft geen budgetverantwoordelijkheid voor de kostenontwikkeling van de door hen toegekende jeugdhulp. De budgetverantwoordelijkheid ligt bij de gemeente.
▪ Bij de gemeentelijke toegang is sprake van voldoende kostenbewustzijn van adequaat geïndiceerde jeugdhulp.	▪ Voldoet beperkt. Het CJG doet een toekenning op resultaat en wisselend wel en niet op de hoeveelheid en in te zetten product.
▪ Bij de gemeentelijke toegang wordt gestuurd op budgetbewaking en kostenontwikkelingen.	▪ Voldoet niet. De budgetbewaking vindt plaats bij de gemeente, niet door het CJG. Het CJG is voornemens om vooraf bij een toekenning afspraken te maken over de afschaling van zorg en niet automatisch tot verlenging van specialistische hulp over te gaan.
▪ De gemeente heeft zicht op trends en patronen in de verwijzingen: welke verwijzers verwijzen hoeveel jeugdigen naar welke vormen van jeugdhulp tegen welke kosten.	▪ Voldoet grotendeels. De gemeente beschikt sinds 2020 over een dashboard waarmee zicht is op de verwijzers en de kosten en trajecten per aanbieder. De kosten per verwijzer zijn nog niet opgenomen in dit dashboard.
▪ Dit inzicht wordt gebruikt ter verbetering van de kostenbeheersing door de toegang.	▪ Voldoet beperkt. Het inzicht wordt gedeeld met het CJG, maar uit het onderzoek zijn nog geen concrete uitgevoerde verbeteracties naar voren gekomen.
▪ De gemeente is minimaal 2 x per jaar in dialoog met niet gemeentelijke verwijzers over de geconstateerde patronen in de verwijzingen en de effecten daarvan op de kostenontwikkeling.	▪ Voldoet beperkt. Alleen met de huisartsenpraktijken met een praktijkondersteuner wordt gesproken over de effecten van de inzet van de praktijkondersteuner op de verwijzingen door de huisarts. Het merendeel van de huisartsenpraktijken heeft geen praktijkondersteuner Jeugd. Met andere verwijzers, zoals de jeugdarts, de

	gecertificeerde instellingen en de rechterlijke macht is geen dialoog over de patronen in de verwijzingen en kostenontwikkelingen.
Inkoop	
▪ In de inkoopsystematiek zijn prikkels ingebouwd bij aanbieders van jeugdhulp tot kostenbeheersing en budgetbewaking.	▪ Voldoet beperkt. Het gekozen inkoopmodel leidt tot veel aanbieders en legt in Heemskerk geen verantwoordelijkheid bij aanbieders voor budgetbewaking of kostenbeheersing.
▪ Er is sprake van contractmanagement waarin zicht is op budgetuitputting, prijsvorming en trends en patronen in gebruik van verschillende vormen van jeugdhulp.	▪ Voldoet grotendeels. Het contractmanagent op individueel aanbiedersniveau vraagt van aanbieders verantwoording over gebruik, kosten, wachttijden, doorlooptijden via kwartaal en halfjaarsrapportages. Omdat Heemskerk niet werkt met budgetplafonds, wordt hierop geen verantwoording gevraagd van de aanbieders. Met alle of een selectie van de grote aanbieders wordt niet gezamenlijk gesproken over de ontwikkelingen en trends.
▪ De gecontracteerde jeugdhulpaanbieders leveren (minimaal 2 x per jaar) managementinformatie die zicht biedt op kosten en gebruik aan de gemeente.	▪ Voldoet grotendeels. Voor de niet-vrijgevestigde aanbieders geldt dat elk kwartaal een rapportage wordt opgeleverd, twee keer per jaar aangevuld met gegevens over kwaliteitsaspecten. Bij vrijgevestigden gebeurt dit in de praktijk niet.
Bekostiging	
▪ Voorafgaand aan het vaststellen van het beleid en de jaarlijkse programmabegroting heeft een gedegen analyse plaatsgevonden van de benodigde jeugdhulp en patronen in kosten, gebruik en verwijzingsroutes.	▪ Voldoet merendeels. Elk jaar maakt de gemeente op basis van de uitgaven van het voorafgaande jaar en de ontwikkelingen daarin een prognose voor het budgettair kader. Deze bevat vooral patronen in uitgavenontwikkeling, maar patronen in gebruik en verwijzingsroutes zijn daarin geen expliciet onderdeel.
▪ De resultaten van deze analyse zijn herleidbaar in het beleid en de jaarlijkse begrotingscyclus	▪ Voldoet merendeels. In de begroting is geen samenvatting van de analyse opgenomen, maar de analyse krijgt wel een vertaling in de begrotingscyclus in de vorm van het vast te stellen financiële kader.
▪ De gemeente heeft op de juiste niveaus in de organisatie kennis van variabele kosten (zowel op de inkomsten als op de uitgaven).	▪ Voldoet merendeels. Kennis van de variabele kosten ligt bij de financieel adviseur, de beleidsmedewerker en de teamleider. Door personeel verloop is deze driehoek in de afgelopen periode niet altijd bij elkaar geweest.
▪ In de administratieve processen van beschikken tot controleren tot betalen zijn checks ingebouwd op rechtmatigheid en budgetuitputting.	▪ Voldoet grotendeels. In het proces van gegevensuitwisseling tussen gemeente, CJG en zorgaanbieders zijn checks ingebouwd op de rechtmatigheid van de geleverde en gefactureerde hulp. De gemeente kan materiële controles uitoefenen, maar maakt hiervan weinig gebruik en alleen op basis van signalen. De check op budgetuitputting vindt alleen op geaggregeerd niveau plaats, niet per aanbieder omdat de gemeente geen budgetplafonds hanteert.

▪ De inrichting van de administratieve organisatie levert gegevens op over verwijspatronen, ontwikkelingen in kosten en gebruik per jeugdhulpproduct.	▪ Voldoet grotendeels. Alleen de verwijspatronen gekoppeld aan kosten per verwijzer zit nog niet standaard in de rapportages en dashboards.
▪ Sprake is van een PDCA-cyclus die leidt tot minstens kwartaalrapportages met daarin een analyse van verschillen tussen begroting en realisatie.	▪ Voldoet grotendeels. De gemeente beschikt over kwartaalrapportages sociaal domein, waarin ook jeugdhulp is opgenomen. In die rapportages is geen analyse van verschillen tussen begroting.
▪ Op basis hiervan vindt sturing plaats op doelbereik (inhoudelijk en financieel).	▪ Voldoet merendeels wat betreft de financiële sturing. Op de inhoudelijke sturing wordt in hoofdstuk 4 ingegaan.
Transformatie	
▪ De gemeente realiseert haar transformatiedoelstellingen, de netwerksamenwerking en een effectieve jeugdhulp.	▪ Voldoet beperkt. De gemeente onderschrijft het belang en noodzaak van de transformatie en netwerksamenwerking. Uit met name de interviews komt naar voren dat van expliciete sturing op de transformatie nog beperkt sprake is. De gemeente beschikt niet over indicatoren of meetpunten aan de hand waarvan ze kan sturen op de transformatie. De ontwikkeling van een integrale toegang en een nieuw inkoopmodel moeten hier substantieel aan gaan bijdragen. De netwerksamenwerking komt op casuïstiekniveau op onderdelen tot uitwerking, maar van een structurele samenwerking tussen relevante netwerkpartners, met name tussen toegang-voorliggende voorzieningen enerzijds en de jeugdhulpaanbieders anderzijds is meer niet dan wel sprake.
▪ De gemeente maakt inzichtelijk op welke wijze de transformatie bijdraagt aan de verbetering van de grip op de kosten.	▪ Voldoet niet. De gemeente heeft geen indicatoren of andere analyses op basis waarvan inzichtelijk is of wordt hoe de transformatie bijdraagt aan de verbetering van de grip op de kosten.

5 Bevindingen invloed coronacrisis en wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen centraal. Eerst zijn de onderzoeksvragen op hoofdlijnen beantwoord, waarna een onderbouwing volgt. De snelle lezer kan volstaan met de beantwoording van de vragen in de grijze boxen, deze lezen als een samenvatting van de bevindingen. Het hoofdstuk eindigt met een toetsing van de bevindingen aan het normenkader.

5.2 Beantwoording deelvragen invloed coronacrisis en maatregelen (centrale vraag 2)

a. Welke invloed heeft de coronacrisis nu en naar verwachting in de toekomst op de uitvoering van de jeugdhulp in Heemskerk?
b. Welke invloed heeft de coronacrisis nu en naar verwachting in de toekomst op de bekostiging van de jeugdhulp in Heemskerk?

Antwoord:

- De coronacrisis heeft de volgende effecten voor gezinnen en jeugdigen:
  - Vermindering schoolmotivatie, vastlopen in thuisonderwijs en verveling bij en toenemend gamen door jongeren, met name door sluiting van scholen en sportclubs.
  - Voor kinderen met dyslexie betekent het wegvallen van school een toenemende druk op ouders, maar ook minder aanmeldingen en dus later ingrijpen. Na opening van scholen komen meer kinderen weer in beeld en stijgt het aantal aanmeldingen.
  - Toename van het aantal verwaarlozingszaken. Gezinnen die ‘op het randje’ zaten, vallen daar door de lockdown en soms ook baanverlies overheen. Het aantal ondertoezichtstellingen neemt na de opening van scholen dan toe, omdat de problemen zichtbaar worden op school.
- De coronacrisis heeft de volgende effecten voor de uitvoering van de jeugdhulp
  - Verschuiving van fysiek contact naar meer digitaal contact met jeugdigen en gezinnen. De verhouding is bij meerdere aanbieders ongeveer 70% fysiek en 30% digitaal.
  - Een aantal aanbieders ziet in de regio Zuid-Kennemerland een stijging van tussen de 25 en 30 procent in het aantal spoedgevallen. Vermoedelijk veroorzaakt doordat kinderen minder in beeld zijn op school of de problemen door maatregelen toenemen.
  - Om de personeelsinzet op peil te houden zetten sommige aanbieders eigen teststraten in.
  - Vermoeidheid en meer ziekteverzuim bij hulpverleners, zeker in de periode dat werk en onderwijs gecombineerd moeten worden.
- De coronacrisis heeft geen effecten op de bekostiging.

c. Welke maatregelen heeft Heemskerk al genomen of is Heemskerk voornemens te nemen om grip te houden op de kosten van de jeugdhulp als gevolg van de coronacrisis?
d. Welke maatregelen kan Heemskerk nemen om grip te houden op de kosten van de jeugdhulp als gevolg van de coronacrisis?

Antwoord:

- Jeugdzorgaanbieders mogen alternatieve vormen van zorg leveren als de reguliere zorg als gevolg van Corona niet mogelijk is.
- Aanbieders kunnen gebruik maken van een omzetgarantie. Daar is een landelijke regeling voor (geweest).
- Tot slot zijn er mogelijkheden tot compensatie van kosten als gevolg van Corona, bijvoorbeeld doordat extra beschermende materialen moesten worden ingezet.

5.3 Beantwoording deelvragen invloed Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen (centrale vraag 3)

a. Welke invloed heeft de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen naar verwachting op de uitvoering van de jeugdhulp in Heemskerk?
b. Welke invloed heeft de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen naar verwachting op de bekostiging van de jeugdhulp in Heemskerk?
c. Welke maatregelen heeft Heemskerk al genomen of is Heemskerk voornemens te nemen ter voorbereiding op de invoering van de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen?
d. Welke maatregelen kan Heemskerk nemen om grip te houden op de kosten van de jeugdhulp als gevolg van de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen?

Antwoord:
- De wet heeft naar inschatting van de gemeente en de partners niet veel invloed op de uitvoering van de jeugdhulp.
- De jeugdhulp wordt al regionaal ingekocht, alleen niet via een gemeenschappelijke regeling. Aanbieders die ook in andere regio's werkzaam zijn, willen vooral landelijke afspraken over tarieven en de wijze van bekostiging. Dat vermindert voor hen de administratieve en verantwoordingsdruk.
- De gemeente heeft al een plan voor de toegang en beschouwt het opstellen van toegangsplannen vooral als een administratieve belasting. De jeugdhulpaanbieders geven wel aan een sterke voorkeur te hebben voor een regionaal eenduidige inrichting van de toegang.
- De toevoeging van de Nederlandse Zorgautoriteit (Nza) in het toezicht op de jeugdhulp wordt door de gemeente als overbodig ervaren, zorgaanbieders die al te maken hebben met de Nza hebben daar geen moeite mee.
- Heemskerk neemt geen voorbereidende maatregelen. De gemeente heeft per brief aan het ministerie aangegeven op verreweg de meeste punten van het wetsvoorstel geen meerwaarde te herkennen.

5.4 Invloed coronacrisis en maatregelen

Invloed coronacrisis op gezinnen en jeugdigen

Aan alle geïnterviewden is gevraagd welke effecten de coronacrisis heeft op gezinnen en jeugdigen. De volgende effecten worden daarbij benoemd:
- De jeugd verveelt zich, met als effect recalcitrant gedrag op straat en/of veel gamen. Dit wordt vooral opgemerkt door jongerenwerkers.
- Kinderen met kwetsbaarheden maken grote stappen terug doordat zij perioden niet meer naar school gaan. Dit wordt zichtbaar als kinderen weer naar school gaan. Dit merken zowel de schoolmaatschappelijk werkers als de aanbieders van jeugdhulp. Na opening van scholen komen meer kinderen weer in beeld en stijgt het aantal aanmeldingen. Ook neemt de stress bij de gezinnen weer af doordat werk en onderwijs niet meer hoeven te worden gecombineerd.
- De effecten van de eerste lockdown in 2020 konden voor sommige gezinnen positief uitpakken. De gedwongen nabijheid nam in een aantal gevallen ook problemen weg doordat er meer ruimte was voor gesprek. Voor andere gezinnen leidde de lockdown juist tot meer stress, met name bij die gezinnen waarin sprake is van een gedragsstoornis of een lastige kind-ouderrelatie.
- De tweede lockdown is heftiger en negatiever in de effecten. Dit heeft te maken met de langere duur aan de ene kant en het feit dat de coronasituatie al een jaar duurt.
- Met name in de gedwongen jeugdhulp is sprake van een toename van het aantal verwaarlozingszaken. Gezinnen die 'op het randje' zaten, vallen daar door de lockdown en soms ook baanverlies overheen. Het aantal ondertoezichtstellingen neemt na de opening van scholen dan toe, omdat de problemen zichtbaar worden op school. Ook wordt een relatie vermoed tussen de financiële

kwetsbaarheid en een beroep op jeugdhulp: als er weinig geld is, kunnen ouders ook weinig alternatieve vormen van daginvulling organiseren, zeker als de scholen en sportverenigingen gesloten zijn.
- Een aantal aanbieders ziet in de regio Zuid-Kennemerland een stijging van tussen de 25 en 30 procent in het aantal spoedgevallen. Door wachtlijsten is het niet eenvoudig om kinderen te plaatsen.
- Voor kinderen met dyslexie betekent het wegvallen van school een toenemende druk op ouders. Kinderen kunnen alleen thuis oefenen en moeten dat combineren met het reguliere schoolwerk.
- Bij een aantal aanbieders, bijvoorbeeld waar het gaat om de zorg voor kinderen met een (licht) verstandelijke beperking of dyslexie is sprake geweest van een volumedaling. Bij dyslexie heeft dat te maken met het niet open zijn van de scholen, waardoor de instroom opdroogt. Voor andere aanbieders is de oorzaak naar eigen zeggen niet duidelijk.
- Bij de praktijkondersteuners in de huisartsenpraktijken melden zich jongeren aan. Het zijn jongeren die door het thuisonderwijs vastlopen in het schoolwerk, problemen hebben met de motivatie, geen overzicht wat ze moeten doen of eindexamens doen. Zij hebben ondersteuning nodig om het overzicht weer te krijgen.

Zowel aanbieders als gemeente houden rekening met een mogelijke toename van de kosten in de jeugdhulp, maar kunnen dit niet verder specificeren. De meerkosten houden mogelijk verband met uitgestelde zorg(vraag) en toegenomen vraag naar hulp als gevolg van de coronamaatregelen.

Maatregelen die aanbieders van hulp getroffen hebben

De aanbieders, maar ook het CJG en de praktijkondersteuners bij huisartsen, hebben verschillende maatregelen getroffen om met name de zorg aan de gezinnen en jeugdigen te blijven continueren. De hulp is in veel gevallen fysiek (face-to-face) voortgezet met inachtneming van de coronamaatregelen. Daar waar dat niet kon of ouders en jeugdigen dat niet wilden, de keuze ligt altijd bij hen, zijn de volgende maatregelen ingezet om de hulp te continueren:
- Appen, videobellen en bellen. Digitaal kan er erg veel, maar huisbezoeken en gesprekken op locatie zijn toch anders. Er zijn zaken die je kan verbloemen op een scherm. Dus vaak is een combinatie van fysiek en digitaal contact ingezet. Meerdere aanbieders geven aan dat de verhouding fysiek contact - digitaal contact ongeveer op 70-30 ligt.
- Partners, zoals bijvoorbeeld de politie, vragen om in burger bij bepaalde gezinnen polshoogte te nemen.
- Hulp bieden via wandel- of speelafspraken.
- Het inzetten van eigen teststraten voor medewerkers zodat zij inzetbaar blijven als ze niet besmet zijn.

Getroffen en voorgenomen maatregelen door gemeente en Rijk

Uit de interviews blijkt dat jeugdzorgaanbieders alternatieve zorg mogen leveren als de reguliere zorg als gevolg van Corona niet mogelijk is. Aanbieders kunnen daarnaast gebruik maken van een omzetgarantie. Daarin wordt de landelijke lijn gevolgd. Noch de gemeente noch de aanbieders geven aan dat het huidige inkoopmodel een belemmering vormt als gevolg van de coronacrisis. Tot slot zijn er mogelijkheden tot compensatie van kosten als gevolg van Corona, bijvoorbeeld doordat extra beschermende materialen moesten worden ingezet. Een aantal aanbieders geeft aan dat het lastig is om die meerkosten per gemeente te specificeren. Overigens geven meerdere aanbieders aan dat de verschillen tussen gemeenten hierin fors zijn. Sommige gemeenten rekenen het zelf uit, andere vragen het de aanbieders te doen en weer andere gemeenten betalen zonder noemenswaardige controle het gevraagde bedrag uit. Uit de interviews met de gemeente blijkt, dat voor corona-meerkosten ook een specifieke regeling in IJmondiaal verband uitgewerkt is. De claims worden conform de VNG-richtlijnen volledig uitbetaald of anders naar rato indien Rijksmiddelen ontoereikend zijn.
De gemeente is niet voornemens om verder nog maatregelen te treffen. Aanbieders van jeugdhulp geven aan dat de Rijksmaatregelen in principe afdoende zijn. Aanbieders van jeugdhulp, maar ook het CJG en

MET Heemskerk vinden dat de gemeente hen goed bevraagd over de gevolgen van de coronacrisis op hun organisatie en de wijze waarop ouders en kinderen geholpen worden. Het is onderwerp van de contractgesprekken.

5.5 Invloed Wet Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

Doel en inhoud Wet Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

Het wetsvoorstel komt voort uit geconstateerde knelpunten in de Jeugdwet en ziet op meerdere aspecten toe op een toenemende rol van de rijksoverheid en sturing op verplichte regionale samenwerking. Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat het kabinet de volgende doelen nastreeft met de wet:

1. Gemeenten verstevigen hun opdrachtgeverschap door regionale samenwerking
Er is een noodzaak om tot duurzame, niet-vrijblijvende samenwerking te komen tussen gemeenten met het oog op borging van (zorg)functies, vermindering van onnodige uitvoeringslasten en de nodige transformatie 'naar zo thuis mogelijk' van het zorglandschap. Met dit wetsvoorstel wordt vastgelegd dat gemeenten binnen de jeugdregio's een Jeugdregio oprichten voor de organisatie van specialistische zorg voor jeugdigen.

2. Gemeenten versterken de toegang tot jeugdhulp
De manier waarop de toegang door gemeenten wordt ingevuld, is niet altijd duidelijk voor inwoners en verschilt van kwaliteit. Een goede borging van de basisfuncties en centrale inzichten leidt tot een versterking van de toegang tot jeugdhulp. Met dit wetsvoorstel wordt daarom in de Jeugdwet een delegatiegrondslag opgenomen op grond waarvan een gemeentelijk toegangsplan verplicht kan worden gesteld.

3. Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen versterken hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en goed bestuur
Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zijn verantwoordelijk voor het leveren van juiste zorg in de keten, een goede financiële bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en de borging van de kwaliteit van zorg. We bezien met de sector hoe jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen actiever kunnen aansluiten op zelfregulerende normen die in een aantal zorgsectoren worden gebruikt. Met dit wetsvoorstel wordt een aantal vereisten met betrekking tot intern toezicht, transparante financiële bedrijfsvoering en de openbare jaarverantwoording wettelijk verankerd.

4. Versterken inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen
Om de zorgcontinuïteit te kunnen borgen, is het van belang continuïteitsproblemen tijdig te signaleren, te voorkomen en op te vangen. De Jeugdautoriteit, die vanaf januari 2019 actief is, is opgericht om, aanvullend op het door gemeenten zelf georganiseerde horizontaal toezicht, deze functies te vervullen en werkt hierbij samen met gemeenten en de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Passend bij de ontwikkeling van de jeugdsector – en bij de andere elementen van dit wetsvoorstel – worden de taken van de Jeugdautoriteit in dit wetsvoorstel structureel verankerd en ondergebracht bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). De taak van de NZa wordt in dit verband uitgebreid naar het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

Hiermee wil het kabinet een aantal van de geconstateerde knelpunten aanpakken. Zo moet er een meer uniforme inkoop en organisatie van specialistische jeugdhulp komen door een opgelegde samenwerking in een Jeugdregio. Bij het versterken van de toegang gaat het kabinet expliciet in op een vaak door gemeenten als 'loophole' ervaren knelpunt in de Jeugdwet, namelijk de verwijzing door anderen dan de gemeente naar jeugdhulp. Dit beperkt de gemeente in behoorlijke mate in het sturen op kwaliteit en kosten bij de toegang tot jeugdhulp. Door het toevoegen van een verplicht gemeentelijk toegangsplan is het de bedoeling dat de positie van de gemeente wordt versterkt. Het derde doel ziet toe op het versterken van de rolinvulling van de jeugdhulpaanbieders. Vermoedelijk mede ingegeven door het feit dat de vermogenspositie van meerdere zorgaanbieders uitgehold is. Het laatste doel gaat over het

versterken van inzicht en toezicht, waarbij het voorstel nadrukkelijk een toenemende rol ziet voor landelijke toezichtsorganen.

Invloed op uitvoering en bekostiging jeugdhulp Heemskerk

De gemeente Heemskerk, heeft mede namens de andere IJmondgemeenten, in de digitale consultatieronde voor het wetsvoorstel via een brief gereageerd naar het ministerie. De reactie kent de volgende inhoud:

- Waar het gaat om de *toegang* (het verplicht stellen om aan te geven wie welke rol vervult in de toegang) wordt aangegeven dat het onnodig is om dit op te nemen in de wet. De reden hiervoor is dat bij het opstellen van de regiovisie die rollen worden meegenomen. Bovendien zorgt een groei in plannen en planverplichtingen voor meer administratieve taken.
- Wat betreft de *regionale samenwerking* geven de IJmondgemeenten aan dat zij het belang van een niet vrijblijvende regionale samenwerking onderschrijven inclusief een helder aanspreekpunt per regio. Alleen de verplichting om dit te formaliseren via een gemeenschappelijke regeling wordt als onnodig beschouwd. Dit kost extra tijd en geld en leidt af van de inhoudelijke transformatie. Ook wordt de gemeentelijke beleidsvrijheid beperkt en komen de toezicht- en sturingsmogelijkheden van de gemeenteraden onder druk te staan. Dit is, aldus de brief, “voor ons onbespreekbaar”.
- Ook over de verplichte *bovenregionale samenwerking* zijn de gemeenten kritisch. Een verplicht op overeenstemming gericht overleg wordt niet wenselijk beschouwd. Ook het feit dat nieuwe eisen door de wetgever kunnen worden gesteld aan de gemeente, bijvoorbeeld wie met wie samenwerkt, wordt onwenselijk gevonden.
- De *te stellen kwaliteitseisen aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (GI’s)* wordt door de gemeenten onderschreven. “Meer transparantie over de financiële bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders en GI’s is een positieve ontwikkeling ten goede van de zorg. Hetzelfde geldt voor een interne toezichthouder. Daarnaast levert het een bijdrage aan het bieden van inzicht in tarieven en kostprijzen”.
- Tot slot gaan de gemeenten in op *het toezicht door de Jeugdautoriteit*. De IJmondgemeenten zijn voorstander van het doorontwikkelen van de huidige praktijk van de Jeugdautoriteit, maar zijn tegenstander van de beoogde rol van de Nederlandse Zorgautoriteit. Dit omdat de Jeugdwet “totaal anders is dan centrale zorgwetten”. De Nederlandse Zorgautoriteit is volgens de gemeenten wezensvreemd aan het sociaal domein en hierdoor bestaat het risico om te veel gericht te zijn op marktwerking.

Samengevat vindt de gemeente dat de meeste onderdelen van de wet te weinig toevoegen of de invloed van de gemeente te veel beperken. Geen van de geïnterviewde partners van de gemeente geeft aan geraadpleegd te zijn door de gemeente bij het opstellen van bovengenoemde reactie.

Bij de geïnterviewde partners wordt het wetsvoorstel overwegend ‘neutraal’ ontvangen. De regionalisering wordt als principe positief ontvangen, maar er wordt nu al veel op regionaal niveau ingekocht. Niet alleen in Zuid-Kennemerland, maar ook in andere regio’s. De regionalisering heeft voor aanbieders die ook in andere regio’s actief zijn meerwaarde als in elke regio voor eenzelfde wijze van contractering en vooral bekostiging wordt gekozen. Dit vraagt eerder landelijke afspraken. De verschillen in de wijze van bekostigen en verantwoorden leiden tot veel administratieve last. Net als de wijze waarop de toegang functioneert en bijvoorbeeld beschikkingen of toekenningen opstelt.

Wat betreft het versterken van het opdrachtgever-opdrachtnemerschap, geldt dat aanbieders aangeven dat hierop al voldoende is geregeld. Het betrekken van de Nederlandse Zorgautoriteit bij het toezicht is voor meerdere aanbieders geen bezwaar, zij hebben vaak al vanuit de Wet Langdurige Zorg (van waaruit zij ook zorg leveren) te maken met de Nederlandse Zorgautoriteit.

Getroffen, voorgenomen en mogelijke maatregelen door de gemeente Heemskerk
In de interviews is aangegeven dat in de regio niet geanticipeerd wordt op het wetsvoorstel anders dan de reactie op het wetsvoorstel. Het meeste van wat met het wetsvoorstel wordt beoogd, is naar opvatting van de gemeente al in voldoende mate geregeld in de regio. Mogelijke maatregelen worden hierdoor niet benoemd of overwogen.

5.6 Toetsing normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel (<=50%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel (>50%, <75%) wel dan niet wordt voldaan aan de norm
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte (>75%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Uitkomst toetsing
De gemeente heeft inzichtelijk welke invloed de coronacrisis heeft op de uitvoering en de bekostiging van de jeugdhulp en treft (aanvullende) maatregelen om grip te houden op de kostenontwikkeling.	Voldoet merendeels. De gemeente bevraagt partners actief op de effecten van de coronacrisis op de uitvoering van de jeugdhulp. De gemeente voert Rijksmaatregelen uit om aanbieders van jeugdhulp te ondersteunen bij financiële gevolgen van de coronacrisis. De gemeente heeft nog weinig gespecificeerd zicht op mogelijke financiële gevolgen van de coronacrisis. Zicht dat ook door aanbieders van jeugdhulp niet gespecificeerd kan worden.
De gemeente weet welke wijzigingen in de inrichting en bekostiging van de jeugdhulp optreden als gevolg van de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen en weet welke maatregelen getroffen moeten worden om grip te houden op de kosten.	Voldoet beperkt. De gemeente heeft een eigen opvatting over de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen en deze ook kenbaar gemaakt aan het Rijk via een brief. De gemeente onderschrijft een belangrijk deel van het wetsvoorstel niet. De gemeente heeft (mede daardoor) geen maatregelen getroffen waarmee geanticipeerd wordt op een mogelijke implementatie van het wetsvoorstel.

6 Bevindingen sturingsmogelijkheden voor de raad

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen centraal. Eerst zijn de onderzoeksvragen op hoofdlijnen beantwoord, waarna een onderbouwing volgt. De snelle lezer kan volstaan met de beantwoording van de vragen in de grijze boxen, deze lezen als een samenvatting van de bevindingen. Het hoofdstuk eindigt met een toetsing van de bevindingen aan het normenkader.

6.2 Beantwoording deelvragen sturingsmogelijkheden voor de raad

a. Op welke doelen en financiële kaders stuurt de raad nu als het gaat om de jeugdhulp?

Antwoord:

- Het inhoudelijke kader wordt sinds 2017 in het volgende hoofddoel verwoord: Jeugdigen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien. Ze moeten hun talenten kunnen ontwikkelen ongeacht een eventuele beperking, om uiteindelijk naar vermogen mee te kunnen doen in de maatschappij.
- Dit hoofddoel is in de Beleidsnota Jeugd van 2017 uitgewerkt in verschillende subdoelen en te behalen resultaten. Deze hebben hun weg niet gevonden in de verantwoording in de planning en controlcyclus. Daar wordt niet op deze of andere maatschappelijke effecten verantwoord.
- De financiële kaders zijn opgenomen in de programmabegroting. Deze komen tot stand op basis van beschikbaar gestelde Rijksbudgetten (eerste jaren) en daarna op basis van de verwachte kostenontwikkeling (reëel begroten).
- De begrote bedragen ofwel de financiële kaders voor de jeugdhulp liggen tussen de 7,2 en 8,4 miljoen op jaarbasis. In 2019 heeft voor het eerst een overschrijding plaatsgevonden. Voor 2020 wordt ook een overschrijding verwacht.

b. Welke informatiepositie heeft de raad nu om het doelbereik en de grip op de kosten van de jeugdhulp te bepalen?

Antwoord:

- De raad krijgt naast de rapportages in de reguliere planning- en controlcyclus (begroting, jaarrekening, bestuursrapportages, perspectiefnota) ook zogenaamde raadsmemo's (in kader van actieve informatieplicht), afzonderlijke raadsbesluiten en een monitor sociaal domein.
- De raad krijgt vooral informatie over kosten en gebruik via de monitor sociaal domein en de planning en controlcyclus. Daarnaast ontvangt de raad informatie uit cliëntervaringsonderzoeken.
- Informatie over het inhoudelijk doelbereik ontvangt de raad beperkt.
- De andere informatie die de raad ontvangt gaat over 'uitvoeringskwesties' zoals financiële problemen bij jeugdzorgorganisaties, maar ook de inkoopprocedures.
- De raad heeft naar eigen zeggen weinig grip op de kosten en doelbereik van de jeugdhulp. Daarvoor ontbreekt het aan voor hen bruikbare knoppen en informatie.

c. Met behulp van welke invalshoeken voor sturing kan de raad beter de kaderstellende en controlerende rol vervullen zodat meer grip ontstaat op het complexe terrein van de jeugdhulp?

d. Wat kan de raad van Heemskerk leren van de uitkomsten en aanbevelingen van de verschillende onderzoeken om meer grip de kosten van de jeugdhulp te krijgen?

Antwoord:

- Raadsleden geven aan behoefte te hebben aan sturing op maatschappelijke effecten. Daarvoor moet je in beeld hebben, wat wil je bereiken en vanuit daar het kader mee geven. Dat gesprek moet nog gevoerd moet worden.
- De raad wil zicht hebben op waar het geld van de burger aan wordt uitgegeven. Dus sturing op gebruik en kosten.
- Raadsleden geven aan dat sturing op de transformatie een belangrijk punt is waarop de raad meer grip wil krijgen. Dit zou kunnen door bijvoorbeeld ervaringsdeskundigen aan het woord te laten om bijvoorbeeld te zien of het uitgangspunt 1 plan, 1 gezin, 1 regisseur ook in de praktijk vorm krijgt.

6.3 Bevindingen doelen en financiële kaders (kaderstellende rol)

Inhoudelijke kaders

Beleidskaders
De raad heeft de volgende inhoudelijke beleidskaders vastgesteld sinds 2015:
- Beleidsplan Jeugdhulp IJmondgemeenten, Jeugd, Onze Zorg, (2015-2018)
- Beleidsnota Jeugd, Opgroeien in de IJmond (2017)
- Transformatieagenda IJmond (2016)
- Transformatieplan Jeugd 2018-2020
- Beleidsplan Sociaal Domein, Naast elkaar, met elkaar, voor elkaar 2020-2023

In het beleidsplan Jeugdhulp IJmondgemeenten (2015-2018) is het volgende te bereiken effect geformuleerd: “De IJmondgemeenten willen bereiken dat kinderen/jeugdigen gezond en veilig opgroeien en hun kwaliteiten kunnen ontwikkelen ongeacht stoornis of handicap, om uiteindelijk als volwaardige burgers te gaan participeren in de maatschappij.”. Concrete indicatoren of meetpunten zijn hierin niet benoemd.

De beleidsnota Jeugd, Opgroeien in de IJmond (2017) formuleert het volgende hoofddoel: ”Jeugdigen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien. Ze moeten hun talenten kunnen ontwikkelen ongeacht een eventuele beperking, om uiteindelijk naar vermogen mee te kunnen doen in de maatschappij.”. Dit doel is ook vanaf dat moment in de programmabegrotingen tot en met 2021 opgenomen. Het beleidsplan werkt dit uit in de onder andere de volgende beleidsdoelen en resultaten:

- Kinderen hebben minder last van scheidingsproblematiek. Gewenst resultaat: jeugdigen ervaren minder problemen als gevolg van een echtscheiding van hun ouders.
- Minder kinderen worden belemmerd door armoede binnen het gezin. Gewenst resultaat: kinderen die opgroeien in armoede worden niet belemmerd bij het positief opgroeien.
- Minder jeugdigen hebben overgewicht. Gewenst resultaat: het percentage jeugdigen met overgewicht daalt
- Schadelijk gebruik van alcohol en drugs verminderen. Gewenst resultaat: het schadelijk gebruik van alcohol en drugs bij jeugdigen verminderd.
- Minder suïcide. Gewenst resultaat: minder jeugdigen doen een poging tot suïcide en meer jongeren kunnen met hun depressieve- en suïcidegedachten terecht bij bekenden of een professional.
- Minder kindermishandeling. Gewenst resultaat: het verminderen van het aantal jeugdigen dat te maken heeft met kindermishandeling.
- Toegang tot hulp en ondersteuning is herkenbaar en laagdrempelig. Gewenst resultaat: inwoners weten waar zij met vragen rond opvoeden en opgroeien terecht kunnen, zodat de meest passende ondersteuning ingezet kan worden. Het is duidelijk wie het aanspreekpunt is.
- Gezinnen met problemen op meerdere levensgebieden worden passend ondersteund. Gewenst resultaat: gezinnen met problemen op meerdere levensgebieden zijn in beeld en worden passend ondersteund.
- Wanneer jeugdigen 18 jaar worden, is er continuïteit van zorg en begeleiding. Gewenst resultaat: wanneer jeugdigen 18 jaar worden, is er indien nodig continuïteit van zorg en begeleiding.

De nota vermeldt dat het wenselijk is dat regelmatig wordt bekeken of de beleidsactiviteiten de gewenste resultaten opleveren, minimaal één maal per twee jaar. Na vier jaar moet een evaluatie plaatsvinden. De doelen in deze nota vinden de weg naar de programmabegroting nauwelijks, alleen het hoofddoel wordt daarin opgenomen. Ook is niet aangetroffen of inderdaad de gewenste resultaten zijn behaald.

Het Transformatieplan Jeugd 2018-2020 bevat een aantal actielijnen, waarbij per actielijn is aangegeven wat het doel / gewenste resultaat is van elk van de te ondernemen activiteiten. In het plan wordt opgemerkt "Hiervoor zullen we per activiteit werken met, deels nog uit te werken, meetbare doelen en resultaten. De voortgang en resultaten per actielijn worden jaarlijks in een rapportage opgenomen". Van specifieke te bereiken maatschappelijke effecten is, doordat het vooral leest als een activiteitenplan, weinig sprake.

In het meest recente Beleidsplan Sociaal Domein (2020-2023) worden de volgende te bereiken maatschappelijke effecten benoemd:
- Meedoen
- Omzien naar elkaar
- Zo thuis mogelijk wonen
- Gezond en weerbaar

In het beleidsplan is een bijlage opgenomen met 'een mogelijke vraagstelling voor indicatoren'. Die leest vooral als een vragenlijst die door bewoners kan worden beantwoord. De doelen en effecten hebben weinig specifiek betrekking op opvoeden en opgroeien. Ook lijken ze geen invloed te hebben op de programmabegroting 2021, zoals blijkt uit navolgende paragraaf. De daarin geformuleerde doelen en effecten zijn al jarenlang hetzelfde.

Inhoudelijke kaders waarop in de planning- en controlcyclus wordt gestuurd en verantwoord
De bovengenoemde beleidskaders zijn in verkorte vorm vertaald in de programmabegroting in het programma sociaal domein en daarbinnen de paragraaf gespecialiseerde jeugdhulp en passend onderwijs. Daarmee zijn de doelen bestendigd in de planning- en controlcyclus. Bij de vraag 'wat willen we bereiken' wordt al enige jaren het volgende benoemd:
1. Alle jonge inwoners van Heemskerk groeien gezond en veilig op, kunnen hun talenten ontwikkelen en kunnen naar vermogen meedoen in de samenleving.
2. Alle inwoners van Heemskerk tot en met 23 jaar verlaten het onderwijs met een startkwalificatie.
3. Onderwijskundige accommodaties houden we zo actueel en optimaal mogelijk, zowel kwantitatief en kwalitatief.

Deze doelen kunnen als WAT-doelen worden gekwalificeerd. Ze zien toe op een te bereiken maatschappelijk effect. Het eerste doel heeft betrekking op de jeugdhulp, de andere twee doelen hebben vooral betrekking op onderwijs. De indicatoren om te bepalen of inderdaad de jonge inwoners gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen mee doen ontbreken. Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, wordt alleen op het aantal jeugdigen in jeugdhulp gerapporteerd en het oordeel over het CJG. Ook de rapportages Sociaal Domein die de raad ontvangt, gaan niet in op het beoogde doelbereik.

In de programmabegroting wordt vervolgens aangegeven wat de gemeente daarvoor gaat doen. Dat wisselt uiteraard per jaar, zo zijn voor 2021 zijn de volgende 'HOE' doelen geformuleerd:
- De toegang tot de jeugdhulp wordt betrokken bij de integratie van de gemeentelijke toegangstaken.
- Verwerving gespecialiseerde jeugdhulp per 1 januari 2022. Het gaat hierbij om jeugdbescherming, jeugdreclassering, jeugd-Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), jeugd-Verstandelijke Beperking (VB), verslavingszorg voor jongeren, jeugd- en opvoedhulp, jeugdzorg in een gesloten instelling, pleegzorg en crisiszorg.
- Uitvoeren pilots voor omvormen van specialistische naar algemene voorzieningen

In de toelichtingen zoals die in de jaarrekeningen en bestuursrapportages zijn opgenomen, wordt vooral op deze 'wat gaan we ervoor doen'-doelen gerapporteerd. En niet op de vraag of het hoofddoel bereikt is.

Vastgestelde inhoudelijke uitvoeringskaders
De raad heeft daarnaast de volgende inhoudelijke verordeningen vastgesteld:
- Verordening jeugdhulp 2015
- Verordening jeugdhulp 2017
- Verordening jeugdhulp 2018

In de verordening staat de wijze waarop en de voorwaarden waaronder een beroep kan worden gedaan op jeugdhulp in Heemskerk uitgewerkt.

Beleving van kaderstellende rol op de inhoud door de raad
In een werksessie met de raad is tijdens dit onderzoek gesproken over de wijze waarop de raad de kaderstellende rol invult en beleeft. Daaruit volgen de volgende bevindingen:
- De raadsleden vragen zich af of het haalbaar is om als raad te sturen op jeugdzorg, daarvoor is specialistische kennis nodig die niet in voldoende mate aanwezig is bij de meeste raadsleden. Daardoor vinden zij dat zij onvoldoende op een constructieve manier mee kunnen praten over de jeugdhulp. Zo geven ze aan dat ze erg diep de materie moeten induiken om begrijpen waarom de jeugdhulp als beleidsterrein zo lastig is.
- Raadsleden geven aan minder zicht te hebben op de samenwerking in de regio. Er worden vraagtekens gezet in hoeverre Heemskerk als kleinere gemeente in de regio inbreng hebben of dat het voornamelijk de gemeente Haarlem is die de inhoudelijke kaders bepaalt. In dit verband wordt de recente informatiebijeenkomst over de nieuwe inkoop genoemd. Een van de raadsleden beschreef het gevoel daarbij als volgt: "als je ooit raadsleden het gevoel wil geven dat ze geen inspraak hebben, dan is dit de manier". Volgens de raadsleden zat er een enorme tijdsdruk op de bijeenkomst en werd het gepresenteerd alsof de keus al gemaakt is.
- Raadsleden vinden dat zij niet de kaders kunnen stellen om de jeugdzorg vorm te geven. Vaak wordt er een voorstel voorgelegd zonder alternatieven of keuzen.
- Raadsleden ervaren dat het 'wat' (te bereiken maatschappelijke effecten) en de kosten vaak door elkaar worden gehaald. Volgens een aantal raadsleden moet de vraag zijn of er grip op het jeugdzorgbeleid is en de discussie over het geld volgt dan daarna. De kaders van het beleid worden als onvoldoende helder en concreet ervaren om erop te kunnen sturen. Mede daardoor is het onduidelijk of de raad nu stuurt op het beleid zelf of vooral op de kosten.
- De deelnemende raadsleden kunnen zich niet herinneren of in de raad zelf is gesproken over op welke maatschappelijke effecten gestuurd moet worden. De doelen en indicatoren die de gemeente nu hanteert gaan bijna niet in op te bereiken maatschappelijke effecten, maar gaan vooral over gebruik en kosten. Daarmee blijft het 'wat' onderbelicht. En krijgt de kostenontwikkeling de overhand in de discussie. Wel worden er nu gesprekken gevoerd over indicatoren en hoe er op de juiste manier kan worden gemeten. Daar is met een afvaardiging vanuit de raad over gesproken, bijvoorbeeld om meetbare doelen te formuleren, maar dit ging (nog) niet over de jeugdzorg. Om meer te kunnen sturen op het 'wat' geven de raadsleden aan dat er indicatoren moeten komen die zeggingskracht hebben over bereikte maatschappelijke effecten.
- De raadsleden ervaren het sociaal domein als enorm breed en ondoorgrondelijk. Doordat alles integraal wordt aangepakt binnen het sociaal domein, geven meerdere raadsleden aan de weg kwijt te raken.

Financiële kaders

Totstandkoming financiële kaders
Jaarlijks stelt de raad de programmabegroting vast en daarmee ook de financiële kaders. De planning- en controlcyclus in Heemskerk bestaat uit:

- De jaarlijkse programmabegroting (oktober/november)
- Het jaarverslag en de jaarrekening (juli)
- Bestuursrapportages: voorjaarsnota (mei) en najaarsnota (november)
- Sinds 2020 wordt gewerkt met een perspectiefnota (eerste over de periode 2021-2024)

In 2015 is begroot op basis van de beschikbaar gestelde Rijksmiddelen voor jeugd. Vanaf 2019 is dit door de gewijzigde uitkering in het gemeentefonds, waarin geen middelen expliciet zijn toegekend voor jeugdzorg, gestopt. Sindsdien wordt op basis van ervaringscijfers en gerealiseerde uitgaven aangevuld met een indexatie begroot. De gebruikte indexatie is hetzelfde als die voor de hele gemeentelijke begroting geldt. De financieel adviseur stelt forecasts op, dit op basis van extrapolatie van wat er gefactureerd is. Daarnaast wordt nagegaan of instellingen tijdig factureren. De gemeente maakt geen gebruik van de openstaande verplichtingen op basis van de beschikkingen: beschikkingen uitgeven betekent niet dat ze volledig worden benut, daarom wordt op basis daarvan niet geprognotiseerd.

Als bijvoorbeeld sprake is van een structureel tekort is (zoals bij Wmo) dan wordt dat meegenomen in de begroting voor het volgende jaar. Vermoedelijk zal, zo blijkt uit de interviews met de gemeentelijke organisatie, over 2020 uit de jaarstukken blijken dat sprake is van een groot en vermoedelijk structureel tekort voor jeugdhulp. Ten tijde van de interviews was nog niet bekend of tussentijds taakstellende maatregelen zullen worden getroffen om de uitgavengroei te beheersen. Als sprake is van een tekort wordt tussentijds een aanpassing van de begroting doorgevoerd via de planning en controlcyclus.

Een analyse van de jaarrekeningen en programmabegrotingen levert het volgende beeld op over de begrote en gerealiseerde uitgaven in de jeugdhulp. Voor de jaren 2015 en 2016 is het begrote bedrag niet op te maken uit de jaarrekening of begroting omdat sprake is van een gecombineerde post van gespecialiseerde jeugdhulp en passend onderwijs. Dit inzicht is wel verkregen in de interviews en de gegevens voor deze jaren zijn gebaseerd op nageleverde gegevens.

Jaar	Begroot	Gerealiseerd	Verschil
2015	8.088.951	5.758.673	+/+ 2.330.278
2016	7.626.052	6.769.934	+/+ 856.118
2017	7.471.988	7.267.162	+/+ 204.826
2018	7.279.000	7.244.000	+/+ 35.000
2019	7.640.000	8.119.000	-/- 479.000
2020	8.270.000	Niet bekend	Niet bekend
2021	8.442.000	Niet bekend	Niet bekend

Uit deze opstelling blijkt dat de uitgaven stijgen van bijna 6 miljoen in 2015 tot ruim 8 miljoen in 2019. In 2019 is in deze opstelling voor het eerst sprake van een overschrijding van de begrote uitgaven.
Wat de verhouding is tussen het tekort in 2019 en het tekort in 2020, is volgens de gemeentelijke respondenten niet duidelijk en moeilijk te duiden als gevolg van de coronacrisis. Die verstoort het beeld enorm. In 2020 loopt het tekort, op basis van de voorlopige cijfers waarschijnlijk op naar circa 700.000 euro.

Beleving van de kaderstellende rol op de kostenontwikkeling door de raad
De meeste raadsleden geven aan dat de informatiepositie die zij hebben onvoldoende is. Door de hoeveelheid en omvang van de documenten raken raadsleden de samenhang kwijt. Veel raadsleden geven aan zoekende te zijn naar de knoppen waar aan te draaien valt.

Verklaringen voor de groei van uitgaven en gebruik
Bij de meeste respondenten is het vermoeden dat de jeugdhulp te maken heeft met meer complexe casuïstiek en dat de vraag naar jeugdzorg toeneemt. Verwezen wordt ook naar conclusies uit het rapport Stelsel in groei (december 2020) dat in opdracht van het ministerie van VWS is uitgevoerd naar de stijging van de jeugdzorguitgaven. In het rapport wordt een aantal verklaringen benoemd voor de stijging van de groei van gebruik en kosten die door de meeste respondenten ook als verklarend voor Heemskerk worden beschouwd. De volgende verklaringen worden daarbij gegeven:

- In tegenstelling tot wat vaak wordt aangenomen, wordt de stijging in cliëntaantallen niet veroorzaakt door toenemende instroom, maar door achterblijvende uitstroom. Anders gezegd: jeugdigen blijven lang in zorg.
- De kosten per cliënt nemen toe sinds 2015, vermoedelijk om dat sprake is van steeds meer complexe casuïstiek.
- Er is een grote nog niet zichtbare vraag naar jeugdhulp. Op dit moment maakt landelijk ongeveer 12% van de kinderen en jongeren gebruik van jeugdhulp, maar de geschatte prevalentie van verschillende DSM-classificaties (psychische aandoeningen en vraagstukken) ligt nog hoger dan dat. Er is dus een onmerkbare vraag naar jeugdhulp van kinderen en jongeren.
- Soms bespaart een integrale toegang kosten, soms leidt ze juist tot meer kosten in de Jeugdwet. Vooral het oplossen van financiële problemen leidt tot goedkopere hulp.
- Preventie en vroegsignalering zorgen voor beter welzijn van kinderen, jongeren en gezinnen, en leveren mogelijk (op langere termijn) wel baten in andere domeinen, maar binnen de Jeugdwet werken ze vooral kostenverhogend.
- De uitgangspunten van de Jeugdwet bevatten diverse prikkels voor een kostenverhoging. In de afgelopen jaren is door Rijk en gemeenten vooral de nadruk gelegd op preventie, vroegsignalering en het verbeteren van de kwaliteit van jeugdhulp vanuit de aanname dat dit kosten zou verlagen. De uitgangspunten die wel tot besparingen kunnen leiden, zoals normaliseren en beter gebruik maken van eigen kracht, hebben veel minder aandacht gekregen en zijn veel minder goed geoperationaliseerd op landelijk en lokaal niveau.

De stijging van de uitgaven is in Heemskerk wel minder hard te zijn dan in omliggende gemeenten. Wat hier de verklaring voor is, blijkt niet uit de documenten en de interviews.

6.4 Bevindingen informatiepositie raad (controlerende rol)

Feitelijk ontvangen informatie
De raad krijgt naast de eerdergenoemde rapportages in de reguliere planning- en controlcyclus ook zogenaamde raadsmemo's (in kader van actieve informatieplicht), afzonderlijke raadsbesluiten en een monitor sociaal domein. Een aantal van ondergenoemde raadsmemo's zijn het gevolg van initiatieven van de raad zelf.

Memo	**Onderwerp**
2017	
Raadsmemo extra investeren in preventie jeugdhulp (mei 2017)	Het college informeert de raad over de uitvoering van de motie van 15 december 2016 om € 250.000 extra te investeren in preventie jeugdhulp.

2018	
Raadsmemo stand van zaken 'extra investeren in preventie jeugdhulp' (februari 2018)	Het college informeert de raad over de uitvoering van de motie van 15 december 2016 om € 250.000 extra te investeren in preventie jeugdhulp.
Raadsmemo Verevening kosten jeugdhulp (oktober 2018)	Toelichting dat de vereveningsregeling waaraan gemeenten Beverwijk, Heemskerk, Velsen deelnamen, is komen te vervallen als gevolg van een besluit van de gemeente Beverwijk. De vereveningsregeling. De reden van deze regeling was destijds om risico's in de inkomsten- en uitgavenkant te verminderen. De vereveningsafspraken waren vastgelegd in de in maart 2015 vastgestelde 'Gemeenschappelijke regeling verevening kosten jeugdzorg IJmond'.
2019	
Raadmemo cliëntervaringsonderzoek Jeugdhulp 2018	Raad wordt geïnformeerd over de uitkomsten van het cliëntervaringsonderzoek
Raadsmemo Kenter Jeugdhulp (juni 2019)	Informeren dat bij Kenter Jeugdhulp financiële problemen zijn als gevolg van ICT-problemen en tekortschietende tarieven voor de ambulante jeugdhulp.
Raadsmemo Zorgen om continuïteit jeugdhulp bij Parlan (september 2019)	Achttien gemeenten in Noord-Holland-Noord gaan niet langer met Parlan –Transferium Jeugdzorg in zee gingen voor gesloten jeugdzorg. Ook jongeren uit de regio's IJmond en Zuid-Kennemerland verblijven bij Transferium. Dit betekent dat Transferium Heerhugowaard de deuren moet sluiten en kinderen uit de regio niet meer bij Transferium Heerhugowaard terecht kunnen. De sluiting van locatie Transferium op korte termijn kan de organisatie Parlan als geheel financieel niet dragen. Hierdoor ontstaan er ernstige zorgen over de continuïteit van alle jeugdhulp die Parlan biedt. Naast gesloten jeugdzorg levert Parlan ook diverse vormen van ambulante hulp aan jeugdigen. Vanuit IJmond en Zuid-Kennemerland hebben we gezocht naar oplossingen voor Transferium zonder NHN, maar deze blijken niet haalbaar
Raadsmemo Kenter Jeugdhulp (september 2019)	Informeren over uitkomsten onderzoek naar oorzaak financiële problemen Kenter Jeugdhulp
Raadsmemo beantwoording vragen raadsfractie Liberaal Heemskerk	Beantwoording vraag: Wat is het totaalbedrag aan subsidies en overige financiële ondersteuning dat Kenter krijgt? Kenter krijgt geen subsidie, maar is een gecontracteerde partij. Contractwaarde is ongeveer 1,3 miljoen.
Raadsmemo Stand van zaken jeugdhulpaanbieders Kenter, Lijn5 en Parlan (december 2019)	De raad wordt geïnformeerd over stand van zaken bij Kenter (financiële problemen), Lijn5 (overname door andere organisatie) en Parlan (financiële problemen als gevolg van wegvallen contract andere gemeenten)
2020	
Raadsmemo Overeenkomsten Jeugdhulp en Wmo begeleiding	Raad wordt geïnformeerd dat de contracten voor jeugdhulp met een jaar worden verlengd, met uitzondering van een aantal vormen van ambulante jeugdhulp omdat daarvoor de tarieven niet toereikend zijn.
Raadmemo Kenter Jeugdhulp (mei 2020)	Voortgangsinformatie over mogelijkheden lokale steun, met mededeling dat raadsbesluit vooralsnog wordt opgeschort

	omdat Kenter het niet eens is met de hoogte van het steunbedrag.
Raadsmemo beantwoording raadsvragen over Kenter Jeugdhulp (juni 2020)	Beantwoording van de volgende vragen van raadsfracties: Vraag Groenlinks: Wat zijn de consequenties op korte en lange termijn voor de betreffende kinderen (in behandeling en op de wachtlijst)? Vraag CDA: Kan het college een (kwalitatieve) duiding geven van het grote verschil tussen de berekeningen van Kenterjeugdhulp enerzijds en die van de eigen analyse (2 miljoen euro versus 4 miljoen euro)? Vraag CDA: Heeft de ontstane situatie invloed op de toekomstige werkwijze rond aanbestedingen van diensten met een groot maatschappelijk belang? Vraag CDA: Hoe kan het risico op herhaling van situaties zoals momenteel met Kenter, Spirit en Parlan ondervangen worden?
Raadsmemo Stand van zaken Kenter Jeugdhulp (juli 2020)	Laatste stand van zaken lokale steunverzoek van Kenter Jeugdhulp
Raadsmemo datalek Kenter Jeugdhulp (oktober 2020)	Op 1 oktober jl. heeft de raad van bestuur van Kenter Jeugdhulp, één van de gecontracteerde aanbieders van jeugdhulp, de gemeente geïnformeerd over een recent datalek bij deze organisatie.
Raadsbesluit lokale steun Kenter Jeugdhulp (september 2020)	Eenmalige steun jeugdzorgaanbieder als gevolg van liquiditeitsproblemen ontstaan in 2019 voor een bedrag van € 132.011.

Beleving van de raad
In de werksessie met de raadsleden is aangegeven dat de grote hoeveelheid aan informatie het er voor de raad niet duidelijker op maakt. Zo ervaren raadsleden dat er weinig structuur in zit en het onduidelijk is hoe welke stukken met elkaar verbonden zijn. De hoger liggende vraag, wat dragen deze documenten en beleidsnotities bij aan de door de raad gestelde doelen en kaders, wordt aldus de raadsleden te weinig door de raad gesteld.

De raad neemt zelf een aantal initiatieven genomen die direct raken aan de jeugdhulp zoals:
- Motie Groenlinks (februari 2015) opschorting inning ouderbijdrage jeugdhulp in afwachting van landelijk onderzoek.
- Motie Groenlinks, PvdA, Liberaal Heemskerk (december 2016), extra investeren in preventie jeugd voor een bedrag van € 250.000.
- Amendement Liberaal Heemskerk (oktober 2017) over aanscherpen doelen in de programmabegroting rondom jeugdbeleid met concrete wijzigingsvoorstellen.
- Amendement Liberaal Heemskerk (juni 2020), invoeren efficiëntiekorting Wmo en Jeugd als gevolg van integrale toegang en investeringen in preventie oplopend van € 100.000 in 2022 tot € 500.000 in 2024.
- Amendement CDA (november 2020), opnemen stelpost extra rijksmiddelen jeugdhulp voor 2023 en 2024.

De initiatieven die de raad heeft ondernomen, richten zich volgens raadsleden zelf dominant op het financiële aspect.

6.5 Bevindingen verbeteringen kaderstellende en controlerende rol en leren van andere onderzoeken

Verbeteringen volgens de raadsleden
In de werksessie met de raadsleden zijn de volgende verbeterpunten benoemd, mede gebaseerd op de in de werksessie voorgelegde lessen uit andere onderzoeken:

- Raadsleden geven aan behoefte te hebben aan sturing op maatschappelijke effecten. Daarvoor moet je in beeld hebben, wat wil je bereiken en vanuit daar het kader mee geven. Dat is dan wel een gesprek dat nog gevoerd moet worden.
- De huidige sturing door de raad is vooral financieel. Dit blijft voor de raad een belangrijke knop om aan te draaien. Daarvoor is nodig dat je als raad zicht hebt op waar het geld van de burger aan wordt uitgegeven.
- Raadsleden geven aan dat sturing op de transformatie een belangrijk punt is waarop de raad meer grip wil krijgen. Dit zou kunnen door bijvoorbeeld ervaringsdeskundigen aan het woord te laten om bijvoorbeeld te zien of het uitgangspunt 1 plan, 1 gezin, 1 regisseur ook in de praktijk vorm krijgt.

Reflectie op de aanbevelingen van het DIVOSA-rapport van februari 2020, uitgevoerd door PBLQ.

In februari 2020 heeft DIVOSA onderzoeksbureau PBLQ gevraagd een ‘meta-analyse’ te maken van verschillende rekenkameronderzoeken naar de uitvoering van de jeugdwet door de gemeenten. In dit rapport is een zestal mogelijkheden benoemd om tekorten in de jeugdhulp tegen te gaan. In onderstaande tabel is aangegeven in hoeverre deze mogelijkheden ook voor de gemeente Heemskerk relevant zijn.

Mogelijkheden om tekorten tegen te gaan	Relevantie voor Heemskerk
1. De grip op de toegang verbeteren	Groot. De toegang kent nog weinig prikkels tot kostenbeheersing. De gemeente wil in het najaar van 2021 een integrale toegang realiseren. Daarbij zou ook aandacht moeten uitgaan naar prikkels tot kostenbeheersing. Op dit moment is nog bij een grote minderheid (4 van de 15) van de huisartsenpraktijken een praktijkondersteuner Jeugd actief.
2. In de inkoop- en bekostigingssystematiek meer aandacht besteden aan kostenbeheersing	Groot. Noch de inkoop- noch de bekostigingssystematiek kennen voor Heemskerk weinig expliciete prikkels tot kostenbeheersing.
3. Streven naar betere beheersing van het volume aan benodigde zorg en ondersteuning	Groot. Het aandeel jeugdigen met jeugdzorg groeit in Heemskerk, terwijl het aandeel jeugdigen tot 18 jaar in de gemeente afneemt. Ook het aantal trajecten jeugdzorg neemt toe. In de nieuwe inkoop voor 2022 is een ambitie geformuleerd om tot meer beheersing van het volume te komen. In de toegang wordt niet expliciet gestuurd op het volume van de benodigde zorg.
4. Meer aandacht besteden aan de realisatie van de oorspronkelijke transformatiedoelstellingen	Groot. De gemeente rapporteert nu wel over de uitvoering van transformatieactiviteiten, maar niet of de transformatieactiviteiten ook leiden tot het gewenste effect.
5. In de uitvoering de grip op de financiën versterken	Groot. De toegang heeft weinig zicht op de effecten van hun inspanningen op de kostenontwikkeling. Dit inzicht is er wel binnen de gemeente.

6. In de uitvoering de grip op de effectiviteit van de zorg versterken	Groot. Op geaggregeerd niveau is niet inzichtelijk of de geboden hulp ook effectief is.

In het rapport is een vijftal aanbevelingen opgenomen. Onderstaand is weergegeven in welke mate deze ook relevant zijn voor de gemeente Heemskerk.

Aanbevelingen	**Relevantie voor Heemskerk**
1. Investeer in de informatievoorziening over de inrichting, voortgang en opbrengst van het beleid;	Groot. Op het vlak van gebruik en kosten heeft de gemeente sinds 2020 een goed inzicht via de dashboards. Echter op het vlak van de realisatie van de inhoudelijke en transformatiedoelstellingen is de informatievoorziening beperkt.
2. Versterk het inzicht in de inrichting en het functioneren van het zorgverleningsveld en ontwikkel handvatten om invloed op de toegangsverleners uit te oefenen	Groot. De aanbieders geven aan dat zij weinig merken dat de gemeente inzicht heeft in het functioneren van het zorgverleningsveld of dit in ieder geval niet expliciet met hen deelt. Het is meer op initiatief van de zorgverleners dat knelpunten worden geagendeerd. De gemeente kan meer doen om invloed te hebben op de toegangsverleners, zowel waar het gaat om de uitbreiding van de invloed op bijvoorbeeld de toegang via de huisartsen, als de expliciete opdracht die de toegang mee kan krijgen als het gaat om de grip op volume en kosten.
3. Zorg voor meer grip op inkoop en resultaat	Groot. De inkoop is nu vooral gericht op het waarborgen van kwaliteit en keuzevrijheid, maar nauwelijks gericht op het beheersen van de uitgaven. Ook wordt nu weinig achteraf gestuurd op behaalde resultaten.
4. Werk samen en stem af met het zorgverleningsveld	Groot. De gemeente heeft de ambitie om meer in partnerschap met de aanbieders te gaan werken zo blijkt uit de voornemens voor de inkoop 2022. Ook de samenwerking tussen voorveld, toegang en gespecialiseerde jeugdhulp is voor verbetering vatbaar zo blijkt uit de interviews.
5. Versterk de relatie met de gemeenteraad	Groot. De gemeenteraad is erg zoekende in het vinden van de knoppen waaraan de raad kan sturen. De raad krijgt veel informatie, maar die wordt niet op gestructureerde wijze aangeboden en heeft bovendien weinig betrekking op de realisatie van de inhoudelijke beleidsdoelen.

6.6 Toetsing normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel (<=50%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel (>50%, <75%) wel dan niet wordt voldaan aan de norm
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte (>75%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Uitkomst toetsing
▪ In het jeugdhulpbeleid en deelplannen zijn doelen en streefwaarden opgenomen over: ○ De gewenste ontwikkeling in het gebruik en kosten van voorzieningen in de jeugdhulp ○ De gewenste transformatie van de uitvoeringspraktijk in de jeugdhulp, zoals minder inzet op zwaardere zorg en meer inzet op preventie. ○ De tevredenheid inwoners over de uitvoering jeugdhulp en de toegankelijkheid van voorzieningen. ○ De te behalen maatschappelijke effecten	▪ Voldoet beperkt. In de nota jeugdbeleid van 2017 is een aanzienlijk aantal inhoudelijke doelen uitgewerkt en zijn ook resultaten benoemd. Die zijn niet altijd voorzien van heldere streefwaarden. Opvallend is dat deze, op zich goed verder te operationaliseren resultaten, daarna hun weg niet meer naar de reguliere planning en controlcyclus hebben weten te vinden. In deze cyclus zijn geen doelen of verantwoording opgenomen over de gewenste ontwikkeling in gebruik, wel is een raming gemaakt van de verwachte kosten. De transformatiedoelen komen wel terug en daarop wordt vooral gerapporteerd in termen van uitgevoerde acties, maar niet op het daarmee bereikte resultaat. De tevredenheid van de inwoners wordt gemeten en komt ook terug in de programmabegroting (eens in de twee jaar). De maatschappelijke effecten zijn wel opgenomen in de beleidsnota, maar komen zeer beperkt (één aspect) terug in de planning en controlcyclus. Alleen wordt vervolgens niet gerapporteerd over het behaalde resultaat.
▪ De raad wordt periodiek geïnformeerd over de behaalde resultaten.	▪ Voldoet beperkt. De raad wordt zeker veelvuldig geïnformeerd, maar zelden expliciet over de bereikte inhoudelijke resultaten of maatschappelijke effecten. De raad ontvangt vooral informatie over de voortgang van het HOE, zowel via de reguliere planning en controlcyclus als via raadsmemo's en informatiebijeenkomsten. Daarnaast ontvangt de raad informatie over kosten en gebruik, o.a. via de monitor Sociaal Domein.
▪ De raad toetst de behaalde resultaten aan de door de raad gestelde kaders	▪ Voldoet beperkt. De raad toetst vooral op de financiële kaders, maar kan niet of nauwelijks toetsen aan de inhoudelijke kaders en bereikte maatschappelijke effecten.
▪ De raad acteert op de haar verstrekte informatie.	▪ Voldoet beperkt. De raad neemt weliswaar meerdere initiatieven, maar vindt zelf dat de grip op de jeugdhulp te beperkt is. Dit komt doordat met de informatie die de raad krijgt, niet goed geacteerd kan worden.

7 Bijlage

De volgende 32 respondenten zijn geïnterviewd.

- Wethouder Jeugd, gemeente Heemskerk
- Domeinmanager Sociaal, gemeente Heemskerk
- Teamleider Sociaal Domein, gemeente Heemskerk
- Beleidsmedewerker Jeugd, gemeente Heemskerk
- Financieel adviseur, gemeente Heemskerk
- Contractmanager, gemeente Heemskerk
- Projectleider integrale toegang, gemeente Heemskerk
- Vertegenwoordigers van CJG IJmond (3 respondenten)
- Vertegenwoordigers van de volgende jeugdzorgaanbieders: Parnassia, I-Hub, Kenter, Praktijk WIJS, Prakijk Irene Heim, Hartekampgroep, Gezinsbeschermers, Stichting SIG (in totaal 12 respondenten)
- Vertegenwoordiger van Welschap Socius
- Vertegenwoordigers van raadsfracties gemeente Heemskerk (10 respondenten)

De volgende documenten zijn geraadpleegd.

- Programmabegrotingen, jaarrekeningen, voorjaarsnota's en bestuursrapportages 2015-2021.
- Beleidsplan Jeugdhulp IJmondgemeenten, Jeugd, Onze Zorg, (2015-2018)
- Beleidsnota Jeugd, Opgroeien in de IJmond (2017)
- Transformatieagenda IJmond (2016)
- Transformatieplan Jeugd 2018-2020
- Beleidsplan Sociaal Domein, Naast elkaar, met elkaar, voor elkaar 2020-2023
- Verordening jeugdhulp 2015
- Verordening jeugdhulp 2017
- Verordening jeugdhulp 2018
- Raadsmemo extra investeren in preventie jeugdhulp (mei 2017)
- Raadsmemo stand van zaken 'extra investeren in preventie jeugdhulp' (februari 2018)
- Raadsmemo Verevening kosten jeugdhulp (oktober 2018)
- Raadmemo cliëntervaringsonderzoek Jeugdhulp 2018
- Raadsmemo Kenter Jeugdhulp (juni 2019)
- Raadsmemo Zorgen om continuïteit jeugdhulp bij Parlan (september 2019)
- Raadsmemo Kenter Jeugdhulp (september 2019)
- Raadsmemo beantwoording vragen raadsfractie Liberaal Heemskerk
- Raadsmemo Stand van zaken jeugdhulpaanbieders Kenter, Lijn5 en Parlan (december 2019)
- Raadsmemo Overeenkomsten Jeugdhulp en Wmo begeleiding
- Raadmemo Kenter Jeugdhulp (mei 2020)
- Raadsmemo beantwoording raadsvragen over Kenter Jeugdhulp (juni 2020)
- Raadsmemo Stand van zaken Kenter Jeugdhulp (juli 2020)
- Raadsmemo datalek Kenter Jeugdhulp (oktober 2020)
- Raadsbesluit lokale steun Kenter Jeugdhulp (september 2020)
- Motie Groenlinks (februari 2015) opschorting inning ouderbijdrage jeugdhulp in afwachting van landelijk onderzoek.
- Motie Groenlinks, PvdA, Liberaal Heemskerk (december 2016), extra investeren in preventie jeugd voor een bedrag van € 250.000.
- Amendement Liberaal Heemskerk (oktober 2017) over aanscherpen doelen in de programmabegroting rondom jeugdbeleid met concrete wijzigingsvoorstellen.

- Amendement Liberaal Heemskerk (juni 2020), invoeren efficiëntiekorting Wmo en Jeugd als gevolg van integrale toegang en investeringen in preventie oplopend van € 100.000 in 2022 tot € 500.000 in 2024.
- Amendement CDA (november 2020), opnemen stelpost extra rijksmiddelen jeugdhulp voor 2023 en 2024.
- Inhoudelijke notitie verwervingsstrategie jeugdhulp, 2021
- Kwartaalrapportages CJG
- Stelsel in groei een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg, 2020
- Monitor Sociaal Domein periode 2015-2020.
- Rapport cliëntervaringen sociale teams en CJG, 2018