



Sturen op jeugdhulp

Onderzoeksopzet



11 mei 2022

Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

dr. M.S. (Marsha) de Vries CPC (secretaris)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: rekenkamer@sudwestfryslan.nl

Website: www.gemeentesudwestfryslan.nl



Inhoud

1. EEN ONDERZOEK NAAR JEUGDHULP: AANLEIDING EN PERSPECTIEF	4
1.1 UITDAGINGEN IN HET JEUGDDOMEIN	4
1.2 STUREN OP DE TEKORTEN IN DE JEUGDHULP	5
1.3 DE POSITIE VAN GEMEENTERADEN	6
2. DOELSTELLING & ONDERZOEKSVRAGEN	6
3. ONDERZOEKSMETHODEN	7
4. AANGEPASTE PLANNING	8



1. Een onderzoek naar jeugdhulp: aanleiding en perspectief

1.1 Uitdagingen in het jeugddomein

Met ingang van 1 januari 2015 zijn er door de komst van de Jeugdwet grote veranderingen doorgevoerd in de hulpverlening aan jeugdigen en hun gezinnen. Als gevolg hiervan hebben gemeenten een grotere bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid gekregen in het jeugddomein. Ook is er gekozen voor een transformatie in de aanpak van de problemen. Er moet meer regie op de ingezette jeugdhulp komen, problemen moeten integraal worden aangepakt en er moet een verschuiving plaatsvinden van dure specialistische hulpverlening naar de preventieve en vrij toegankelijke zorg.

De transformatie van de jeugdhulp gaat gepaard met een bezuinigingsopgave en dat blijkt voor veruit de meeste Nederlandse gemeenten een grote uitdaging. Anno 2021 worden veel Nederlandse gemeenten voor wat betreft het jeugddomein geconfronteerd met grote financiële tekorten, sturingsproblemen en zorgen over de kwaliteit van zorg en ondersteuning. Op 9 oktober 2020 kopt de Leeuwarder Courant: *“Structureel tekort bij tien Friese gemeenten door onvoldoende grip op jeugdzorg”*. De gemeente Súdwest-Fryslân is één van deze gemeenten. Uit de Benchmark tekorten jeugdhulp van It’s Public uit 2021 blijkt dat in 2019 in de gemeente Súdwest-Fryslân het tekort van de uitgaven ten opzichte van de begroting 36 procent bedroeg. Het werkelijk tekort, dat wil zeggen de uitgaven ten opzichte van de inkomsten die de gemeente in het gemeentefonds ontving, werd becijferd op 33 procent¹. In 2020 laat het jaarverslag van de gemeente Súdwest-Fryslân zien dat er sprake is van een onderschrijding ten opzichte van de begroting op lichte jeugdhulp, maar van een overschrijding van eenzelfde omvang waar het gaat om specialistische jeugdhulp. De overschrijding was in het bijzonder het gevolg van de uitgaven aan maatwerk, de zwaarste vorm van ondersteuning binnen de jeugdhulp.

De jeugdhulp legt een steeds groter beslag op de gemeentelijke begroting. Oplopende tekorten op het gebied van jeugdhulp hebben ook gevolgen voor andere taken van de gemeente. Het onderwerp staat hoog op de agenda bij veel gemeenten, waaronder de gemeente Súdwest-Fryslân. Daarbij gaat het over inzicht in de ontwikkelingen in de kosten, maar ook over de vraag hoe deze in de hand gehouden kunnen worden, met andere woorden, welke mogelijkheden tot sturing gemeenten hebben in het jeugddomein. De rekenkamer heeft op basis van deze ontwikkelingen en op basis van signalen vanuit de raad dat er naar meer grip op de jeugdhulp wordt gezocht, besloten een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van de gemeente om te sturen op de jeugdhulp.

¹ Circa 97 procent van de gemeenten heeft een tekort op de jeugdhulpverlening, waarbij de grootte van het tekort sterk verschilt. Het landelijk gemiddelde wordt door It’s Public berekend op 30 procent.



1.2 Sturen op de tekorten in de jeugdhulp

Gemeenten zoeken naar grip op de (financiële) ontwikkelingen die zich momenteel voordoen in de jeugdhulp. In recent onderzoek² is geïnventariseerd welke mogelijkheden gemeenten hebben om de tekorten in de jeugdhulp tegen te gaan. Grofweg zijn dit:

1. De grip op de toegang verbeteren

Jeugdhulpvoorzieningen zijn toegankelijk via de gemeente, maar er zijn ook andere toegangspoorten, zoals de huisartsen en de gecertificeerde instellingen. Elke verwijzer heeft invloed op de kosten; de verwijzer bepaalt namelijk welke duur en intensiteit van zorg passend is bij de hulpvraag van de cliënt. In de praktijk blijkt het merendeel van de verwijzingen plaats te vinden via niet-gemeentelijke instellingen waardoor gemeenten dus maar beperkte controle hebben op de verwijzingen en daarmee op de kosten. Door onder meer het verbeteren van de samenwerking met de huisartsen, het organiseren van laagdrempelige toegang en het beter afstemmen van het aanbod op de vraag proberen gemeenten hun grip op de toegang te versterken.

2. In de inkoop- en bekostigingssystematiek meer aandacht besteden aan kostenbeheersing

Inkopen van jeugdhulp kan op verschillende manieren: via het zelf uitvoeren van de diensten, subsidie of aanbesteding. Gemeenten moeten keuzes maken ten aanzien van welke aanbieders worden gecontracteerd, het aantal te contracteren aanbieders, de samenwerkingsvorm en het de sturing op de aanbieders. Door regionale samenwerking in de inkoop van bepaalde vormen van zorg en ondersteuning proberen gemeenten de uitvoerings- en administratiekosten terug te dringen die veelal het gevolg zijn van een groot aantal gecontracteerde zorgaanbieders.

Gemeenten kunnen voor de jeugdzorg kiezen voor drie soorten bekostigingsmodellen: productiebekostiging (ook wel: pxq-bekostiging), resultaatbekostiging en populatiebekostiging. Het bekostigingsmodel bepaalt op grond van welke achterliggende redenatie een zorgaanbieder wordt betaald en van elk bekostigingsmodel gaat een andere financiële prikkel uit voor de hoeveelheid zorg die wordt geboden.

3. Meer aandacht besteden aan de realisatie van de oorspronkelijke transformatiedoelstellingen

Verskillende doelstellingen van de transformatie blijken in veel gemeenten nog onvoldoende vorm te hebben gekregen. Denk aan meer integrale hulpverlening, het versterken van de samenwerking met zorgaanbieders en partners in het voorliggend veld en de (hoge) verwachtingen van de preventieve werking van het voorliggend veld en preventieve maatregelen om de-medicalisering te bereiken.

4. In de uitvoering de grip op de financiën versterken

Ten tijde van de decentralisatie van de jeugdhulp was er onvoldoende zicht bij gemeenten op beschikbare budgetten en de omvang van de zorgvraag. Inmiddels is gebleken dat er sprake is van een gat tussen de gemeentelijke uitgaven en de bijdragen die gemeenten vanuit het Rijk

² PBLQ in opdracht van Divosa, *Rekenkamers over het sociaal domein*, januari 2020; Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, *Sturing op jeugdhulp*, maart 2021.



ontvangen. In veel gemeenten schiet de monitoring van de kostenontwikkeling van de jeugdhulp tekort.

5. In de uitvoering de grip op de effectiviteit van de zorg versterken

Veel gemeenten ervaren een gebrek aan inzicht in de effectiviteit van de geboden zorg. Veelal zijn de beleidsdoelstellingen niet duidelijk of meetbaar geformuleerd, zodat ook de resultaten niet helder kunnen worden weergegeven. Ook worden de doelstellingen onvoldoende uitgewerkt in de contracten met hulpverleners. Dit leidt tot onvoldoende zicht op de kwaliteit en doelmatigheid van de geboden zorg en ondersteuning en daarmee tot onvoldoende sturing hierop.

1.3 De positie van gemeenteraden

Gemeenteraden zoeken naar manieren om beter zicht te krijgen op en sturing te geven aan de (financiële) ontwikkelingen in de jeugdhulp. Zij lopen daarbij tegen verschillende uitdagingen aan. In 2020 concludeerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in een onderzoek naar de sturende rol van gemeenteraden in het sociaal domein dat zorgthema's, zoals de jeugdhulp, nog steeds een weinig politiek karakter hebben. Dit geldt zowel voor de achterliggende visie op deze taken als voor de afwegingen die gemeenten moeten maken om de schaarse middelen over het sociaal domein te verdelen. Dit heeft volgens de ROB verschillende oorzaken, waaronder de aard van het onderwerp (2020, p.4): *“Gemeenteraadsleden willen zo goed mogelijke zorg en ondersteuning voor iedere bewoner en vinden het moeilijk om daarin (politieke) keuzes te maken. Hun terughoudendheid heeft onder andere te maken met het gegeven dat iedere keuze in beleid het leven van kwetsbare inwoners kan raken. Het wordt nog lastiger als de uitkomst van keuzes in beleid moeilijk te voorspellen blijkt”*. Daarnaast, zo concludeert de ROB, is er niet veel alternatief om uit te kiezen als kadernota's en beleidsnota's vooral als hamerstuk worden voorgelegd aan raadsleden zonder dat zij zorgvuldig meegenomen zijn in het proces dat daaraan vooraf gaat. En ook worstelen gemeenteraden nog met hun plek in de regionale samenwerkingsverbanden en hebben ze te maken met het Rijk dat tussen de alledaagse hectiek door ingrijpt en, zonder dat daarbij altijd wordt gezocht naar afstemming, aanpassingen in de wet- en regelgeving doet. Hierdoor wordt de sturingsruimte van raadsleden en hun gevoel van eigenaarschap over beleid in het sociaal domein beperkt, aldus de ROB.

De ROB heeft uit de bevindingen van zijn onderzoek drie factoren gedestilleerd die van invloed zijn op de sturingsruimte van gemeenteraden. Twee daarvan zijn interne factoren, te weten de aard van het bestuurlijk proces en de bestuurscultuur binnen gemeenten. De derde is de invloed van de in het sociaal domein steeds veranderende dynamiek en de grote hoeveelheid belanghebbenden, met andere woorden, de bestuurlijke context.

2. Doelstelling & onderzoeksvragen

Doel van dit rekenkameronderzoek is om inzichtelijk te maken op welke wijze de kosten van de jeugdhulp in de gemeente Súdwest-Fryslân zich hebben ontwikkeld en op welke wijze de gemeente, en in het bijzonder de gemeenteraad, invulling geeft aan de sturingsmogelijkheden met betrekking tot de kostenontwikkeling in de jeugdhulp. Vervolgens kunnen er aanbevelingen



worden gedaan ten aanzien van de wijze waarop in de toekomst invulling gegeven kan worden aan die sturingsruimte. Hiervoor worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Hoe hebben de kosten voor de jeugdhulp zich de afgelopen vier jaar ontwikkeld en welke oorzaken liggen ten grondslag aan deze ontwikkeling?
2. Welke mogelijkheden heeft de gemeente Súdwest-Fryslân om te sturen op de ontwikkelingen in (de kosten van) de jeugdhulp en in hoeverre wordt hiervan gebruik gemaakt?
3. Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol voor wat betreft de jeugdhulp? En hoe zijn het bestuurlijk proces, de bestuurscultuur en de bestuurlijke context hierop van invloed?
4. In hoeverre en op welke wijze kan de gemeente beter in staat worden gesteld zijn sturingsruimte voor wat betreft de jeugdhulp in te vullen?

3. Onderzoeksmethoden

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen worden verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Op basis van eerder (rekenkamer)onderzoek wordt allereerst een normenkader opgesteld aan de hand waarvan de bevindingen in dit onderzoek getoetst kunnen worden. Vervolgens vindt er een analyse plaats van relevante (beleids)documenten, waaronder:

- Jaarstukken 2020
- Programmabegroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025, 12 oktober 2021
- Koersnota 2022, 8 juli 2021
- Naar een veerkrachtig sociaal domein, 28 februari 2013
- Koersnota Veerkracht in het sociale domein, 30 januari 2014
- Beleidsplan Sturing, inkoop en financiering, 5 juni 2014
- Beleidsplan Veerkracht in het sociaal domein, 13 november 2014
- Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Fryslân 2018, 20 juli 2017

Ook worden ontwikkelingen in de kosten van de verschillende vormen van jeugdhulp geanalyseerd. Daarnaast worden interviews gehouden met verschillende vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke organisatie en wordt er gesproken met de portefeuillehouder jeugd en jeugdzorg. Ook wordt er een enquête uitgezet onder raadsleden en wordt, aanvullend aan de enquête, gesproken met de raadsleden die jeugdhulp in portefeuille hebben. Tot slot wordt er gesproken met enkele partners van de gemeente.



4. Aangepaste planning

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de periode mei 2022 t/m april 2023. De (aangepaste) planning van het onderzoek ziet er als volgt uit:

Activiteit	Door wie	Wanneer	Aantal uur
Startgesprek gemeentesecretaris en ambtelijk contactpersoon	Marsha	Mei 2022	4
Uitwerken definitieve onderzoeksopzet en documentanalyse	Marsha Jet Rick	Mei-juni 2022	12 2 2
Uitvoeren en uitwerken analyses kosten jeugdhulp	Marsha	September-oktober 2022	40
Enquête raadsleden (opstellen, uitzetten en analyseren)	Marsha	November-december 2022	24
Interviews (opstellen vragenlijsten, uitvoeren en uitwerken)	Marsha	Januari-maart 2023	56
Uitwerken rapportage (incl. conclusies en aanbevelingen)	Marsha Jet Rick	Maart-april 2023	40 2 2
Verwerken ambtelijke en bestuurlijke reactie, communicatie	Marsha Jet Rick	n.t.b.	12 2 2
Totaal			200 uur