

# Rekenkamerbrief Tekorten Jeugdhulp

## 1. Inleiding

De Rekenkamer Leudal voert op dit moment in gezamenlijkheid met de Rekenkamers Weert en Nederweert een groot onderzoek uit naar de toegang tot de Jeugdhulp in de regio Midden-Limburg West. In dit onderzoek staat de kwaliteit van deze toegang centraal, waarbij aan de hand van verhalen van deelnemers aan de Jeugdhulp wordt gekeken, of hun wereld ook overeenkomt met een effectieve en efficiënte inrichting van het Sociale Domein, waartoe de Jeugdhulp behoort. De uitkomsten van het onderzoek geven door middel van “goede praktijken” inzicht in “leidende principes”, die in kenmerkende (beroeps)situaties door een ieder in het Sociale Domein in het algemeen, en in de Jeugdhulp in het bijzonder toegepast zouden moeten worden.

Dit rapport dat in concept na de zomer van 2019 ter beschikking komt aan de gemeenteraden van Leudal, Nederweert en Weert gaat vooral in op de kwalitatieve aspecten van de organisatie van de Jeugdhulp als onderdeel van het Sociaal Domein en niet zozeer op de directe kwantitatieve aspecten daarvan. Echter tijdens het lopende onderzoek is in maart 2019<sup>1</sup> voor de gemeente Leudal ook zichtbaar geworden dat er op het onderdeel Jeugdhulp van het Sociale Domein flinke financiële tekorten zijn ontstaan.

Tekorten die een dusdanige grootte hebben, dat zij bij een duurzaam voortbestaan, flinke consequenties hebben voor het geheel van de financiële situatie van de gemeente Leudal en dus op alle terreinen hun weerslag kunnen hebben. Gezien de urgentie van dit vraagstuk, als ook de inzichten die de Rekenkamer Leudal tijdens het onderzoek naar de kwalitatieve aspecten van de Jeugdhulp heeft opgedaan, heeft de Rekenkamer Leudal mede in het kader van haar “*Plan van aanpak werkzaamheden*”<sup>2</sup> het belangrijk gevonden tussentijds ook te rapporteren over bevindingen die antwoorden kunnen geven op de gestelde problemen, stijgende uitgaven en maatregelen, zodat de gemeenteraad van Leudal hier ook informatie uit kan halen wat nu precies te doen.

## 2. Analyse van het kwantitatieve tekort

De decentralisaties binnen het Sociaal Domein zijn eerder onderwerp geweest van Rekenkameronderzoeken. Uit deze onderzoeken is naar voren gekomen dat de decentralisaties zowel gezien moeten worden als een transitie, als ook als een transformatie. **Transitie** in de zin dat de uitvoering van bepaalde onderdelen van het Sociaal Domein verschoven worden naar de gemeenten, alsmede **Transformatie** dat alle onderdelen van het Sociaal Domein bij de gemeente komen te liggen, zodat een gemeente over alle aspecten van het Sociaal Domein heen een integraal beleid kan organiseren. “*Gekend worden, en kenbaar maken*” zijn in dit “*bottom-up proces*” nadrukkelijk aan de orde, waarbij gemeenten zelf mogen weten hoe zij invulling geven aan dit proces. “*Één persoon/gezin, één plan en één regisseur*” is een ander belangrijk leidend principe, zodat “*ongelijke gevallen, ook ongelijk behandeld kunnen worden*”. Door de integratie van de vele regelingen in het sociale domein op het niveau van de gemeente (transitie), zou naar de mening van het Rijk een geheel andere wijze van werken en benadering moeten ontstaan, waardoor verkokering

---

<sup>1</sup> Brief van het college van burgemeester en wethouders van 26 maart 2019, kenmerk LE2019UIT/0725

<sup>2</sup> Plan van aanpak van werkzaamheden REKENKAMER LEUDAL 2014-2020, 8 april 2014

zou verdwijnen, dure vormen van zorg en hulp effectiever en efficiënter in de nabijheid van de bewoner ingevuld kunnen worden. En om dit proces (in tijden van grote bezuinigingen) aan te sporen boekte het Rijk deze efficiëntiewinsten alvast van te voren in.

De gepresenteerde cijfers van de gemeente Leudal laten deze veronderstelde efficiëntiewinsten van het Rijk duidelijk zien in termen van een dalend budget voor de Jeugdhulp, maar laten in termen van uitgaven door de gemeente Leudal geen dalende uitgaven zien. Althans, ze laten dit niet zien voor de uitgaven voor de Jeugdhulp, omdat uit de tabel niet naar voren komt of er ook dalende uitgaven zijn op andere belangrijke uitgavenposten die in het Sociaal Domein aan de orde komen, en die conform het leidende principe van *“één persoon, één plan, één regisseur”* volgens het Rijk ook betrokken zouden moeten worden bij een kosten-baten-analyse. Er is immers inmiddels één brede doeluitkering voor het sociaal domein (inclusief integratiekortingen) en anders zou men appels met peren gaan vergelijken, als er slechts één onderdeel uitgehaald zou worden.

Het tekort is overigens wel goed verklaarbaar als het sociaal domein conform de wijzen van werken uit het verleden niet integraal wordt beschouwd, maar als resultante van een manier van werken vanuit het verleden, waarin niet het totaal maar de delen centraal staan, omdat de gemeente Leudal toen alleen ging over een deel van het sociale domein. En waarin we WMO, Jeugdhulp, Participatiewet, Onderwijs, Veiligheid, Armoedebeleid, Jeugdbescherming en Voorliggende voorzieningen naast elkaar zouden beschouwen, waarbij een ieder gelijk wordt behandeld, zonder de toepassing van het bij de decentralisatie bedoelde *“ongelijk behandelen van ongelijke situaties”*. Immers, langs deze weg worden vraagstukken binnen het domein van de WMO alleen ingevuld met producten en diensten die voor de WMO beschikbaar zijn, conform verordening en aanbestedingsbeleid, en waar iedereen een gelijk afgesproken product of dienst krijgt, terwijl in werkelijkheid de oplossing voor een vraagstuk van een oudere bewoner of een bewoner met een beperking ook kan liggen in de beschikbaarheid van nabije voorliggende voorzieningen, vrijwilligersorganisaties etc.

Hetzelfde probleem geldt voor de Jeugdhulp, waarbij uit het daadwerkelijk gebruik van de Jeugdhulp naar voren komt, dat oplossingen in deze koker vooral een zorgkarakter hebben (medicalisering noemt de Taskforce Jeugdhulp dat zelf), juist omdat vooral zorgoplossingen aangeboden worden, in trajecten die in alles zorg uitstralen, terwijl de meerderheid van de zorg in de kern geen vraagstuk van een ziekte of beperking is, maar veelal samenhangt met armoedevraagstukken en het zich kunnen redden in een complexe samenleving. Voor dat laatste zijn vooral hulpmiddelen met een sociaal en financieel karakter nodig. Deze hulpmiddelen zitten in een andere koker, die onvoldoende toegankelijk is voor bewoners en (verkokerde) wijkcoaches of worden niet integraal meegenomen door 2<sup>e</sup> lijn-aanbieders.

Voorbeeld: budgetcoaches die het mandaat hebben kleine schulden op te lossen of 200 euro extra in de maand beschikbaar kunnen stellen zijn een schaars goed, terwijl jeugdzorgtrajecten met een gemiddelde kostenpost van 3.000 euro per maand ruim beschikbaar en goed georganiseerd zijn. Dit dilemma gaat schuil achter de afweging tussen een integrale (nieuwe) benadering of een verkokerde (padafhankelijke) benadering in het Sociaal Domein. En die laatste benadering is historisch zeer goed te verklaren, doch niet in overeenstemming met de uitgangspunten van de decentralisatie (lees: transitie *én* transformatie), en nu dus ook niet meer in overeenstemming zijn met het budget voor de Jeugdhulp van de gemeente Leudal.

Het individuele vraagstuk op de juiste wijze benaderen met de kenmerkende maatwerkoplossing, zoals hierboven geschetst, kan overigens ook in deze situatie nog altijd tot gevolg hebben dat het aantal inwoners dat een beroep doet op een regeling binnen het Sociale Domein stijgt. Vooral omdat het in nabijheid organiseren van de hulp er ook voor zorgt dat er steeds meer jongeren in beeld komen, die eerder niet geholpen werden. Het verkrijgen van inzicht in deze gevolgen van de transformatie is juist onderdeel van het kwalitatieve onderzoek van de Rekenkamer Leudal, dat zij in gezamenlijkheid met de Rekenkamers Weert en Nederweert uitvoert en waarover later gerapporteerd wordt.

### **3. Een nadere analyse van de maatregelen**

De rapportage tekorten Jeugdhulp laat zien welke maatregelen al genomen zijn, en welke maatregelen voorgenomen worden. Gezien de bovenstaande analyse van het tekort volgt in deze paragraaf een nadere beschouwing van deze maatregelen, zodat deze maatregelen ook getoetst kunnen worden op hun effectiviteit.

Wat generiek opvalt bij alle maatregelen is dat deze zich hoofdzakelijk afspelen binnen de koker van de Jeugdhulp van het Sociaal Domein en geen brede integrale benadering van de problematiek van het Sociale Domein, zoals gewenst door het Rijk, volgen. Dat is een hele lastige in de discussie met het Rijk over eventuele extra middelen voor een gemeente, omdat het Rijk zich nog steeds op het standpunt stelt dat gemeenten eerst integraal moeten werken binnen het Sociale Domein, voordat ze kunnen aankloppen voor tekorten. **Geen integraliteit, geen casus!** En zeker geen redenen om het verdeelmodel voor 2021 aan te passen. Daarvoor moeten de tekort-gemeenten ook zelf bewegen in een richting die met de transformatie van het Sociale Domein bedoelt was. Gemeenten moeten niet slechts blijven hangen in het transitiegedeelte, maar juist alle onderdelen van het Sociale Domein er integraal bij betrekken.

Geconstateerd kan worden dat er eerste stappen te zien zijn waar het gaat om de aanbevelingen van het Nederlands Jeugd Instituut. Daarbij is aandacht voor de versterking, samenwerking en integratie met het onderwijsdomein, inclusief de pedagogische basisvoorzieningen. Deze voornemens zouden in praktijk gebracht moeten worden, en zich niet moeten beperken tot het onderwijs, maar over meerdere kokers binnen het sociale domein heen moeten gaan. Het zijn belangrijke stappen naar meer integraliteit binnen het Sociaal Domein.

Deze benadering kan versterkt worden doordat de gemeente Leudal zich binnen de maatregel "*nadere analyses kostenstijgingen*" niet beperkt tot de kosten die binnen de Jeugdhulp zichtbaar zijn bij de 20 cases, maar alle kosten binnen het Sociale Domein van deze cases daarbij te betrekken. Dat wil zeggen, dat op postcode niveau de gehele boekhouding van het sociale domein, inclusief onderwijs, transparant moet worden gemaakt, zodat oorzakelijke verbanden tussen demografische kenmerken en uitgaven ten aanzien van hulp, zorg, dienstverlening, uitkeringen etc. het plaatje compleet kunnen maken. Een mooie taak voor de businesscontroller Sociaal Domein, er vanuit gaande dat deze businesscontroller ook gaat over het gehele Sociale Domein en zich niet beperkt tot de koker Jeugdhulp. Uiteraard kan deze controller daarbij gebruik maken van de expertise die inmiddels binnen de adviesmarkt is ontstaan om op basis van data-analyse patronen te herkennen die inzicht verschaffen in te nemen maatregelen (data-gestuurde beleidsontwikkeling).

Op die wijze kan ook zichtbaar gemaakt worden welke integrale samenhang tussen collectieve voorzieningen in een kern, verdere voorliggende voorzieningen aldaar en individuele maatwerkvoorzieningen kunnen worden samengesteld, zodat alternatieven niet beperkt zijn tot de individuele maatwerkvoorziening in de zorg. Want het is naar de mening van de Rekenkamer niet de aanwezigheid van een groot aantal “zorgboeren” in Leudal dat er voor zorgt dat er hoge kosten aan Jeugdhulp zijn, maar dat een verkokerde kijk op het sociaal domein er voor zorgt dat er slechts weinig alternatieven overblijven waar iets voor een jongere gedaan kan worden.

Deze verkokering leidt er automatisch toe dat de duurste oplossing uit de bus komt bij gebrek aan alternatieve oplossingen, die in een andere koker of gecombineerd met een andere koker wel beschikbaar zouden zijn. Op die manier is er daadwerkelijk sprake van maatwerk en hoeft een “zorgboer” niet in te springen in die situaties, waar “zorgboeren” helemaal niet nodig zijn en hoeft een dergelijke of andere aanbieder ook niet te kijken naar stijgende uitgaven, omdat binnen zijn of haar wijze van bedrijfsvoering dit nu eenmaal de noodzakelijke kosten zijn, die samenhangen met een bepaald vraagstuk, inclusief de bijbehorende kwaliteit van diensten die daarbij hoort. Het leidt feitelijk slechts tot een inbreuk op de kwaliteit waar niemand iets aan heeft.

Een integrale wijze van werken zorgt niet alleen voor een maatschappelijke ideale situatie, maar bespaart ook een hoop onnodige kosten. Als de oorzaak van de problematiek niet van medisch aard is, leidt dit direct ook tot minder vraag binnen de zorgsector en tot een ander kostenpatroon. De personeelstekorten binnen de sector Jeugdzorg is geen probleem voor de gemeente. Wel is het zo dat door personeelstekorten de vraag groter is dan het aanbod en dat dit volgens de economische wetten van “vraag en aanbod” automatisch leidt tot hogere tarieven.

Het vergrote inzicht van de business controller door het grootschalig en breed uitvoeren van het onderzoek naar de 20 duurste cases kan er in gezamenlijkheid met de contractmanagers ook toe leiden dat zichtbaar wordt dat veel vraagstukken rondom jongeren een lange adem vragen. En dan spreken we niet alleen over de transformatie van de jeugdhulp, maar vooral over het feit dat iedere speler in het sociaal domein gebaat is met de insteek van een langdurige (warme) en integrale relatie. Zoals ook bedoeld door het Rijk, waarin zij spreekt over “*gekend worden, en kenbaar maken*”. Heel veel gemeenten zijn daarom ook afgestapt van de jaarlijkse cyclus van aanbesteden van de inkoop van producten en diensten, en overgegaan naar de organisatie van een langdurige relatie op basis van een subsidie, waarbinnen eerst de relatie wordt georganiseerd tussen de verschillende spelers, inclusief de wijze waarop verantwoording, dienstverlening, innovatie, declareren, financieren etc. aan de orde komt.

In de wijkverpleging heeft dit er bijvoorbeeld toe geleid dat Buurtzorg haar extra dikke korte termijn contracten vol met passages ten aanzien van het betugelen van onderling wantrouwen (voorbeeld: minuten tijdschrijven), heeft ingeruild en met de verzekeraars een contract sluit van slechts 7 pagina’s, gebaseerd op vertrouwen. En dat vertrouwen is de basis van het werken in het Sociaal Domein. Het verlies aan vertrouwen binnen het Sociaal Domein heeft geleid tot grote onnodige kosten en bureaucratie. Het voorbeeld van de Wijkzorg zou tot vele volgers in de Jeugdhulp moeten leiden en de rol van contractmanagers wezenlijk moeten veranderen.

De Rekenkamer Leudal raadt dan ook de gemeenteraad van Leudal aan om met het college in gesprek te gaan en de richtinggevende notitie inkoop 2017 en de uitvoeringsagenda Jeugdhulp nog eens te bekijken met de hiervoor geschetste achtergrond. Immers naar de overtuiging van de

Rekenkamer is het onder andere de huidige wijze van inkoop die zorgt voor een extra wijze van verkokering en daarmee een stijging van de kosten in het Sociaal Domein. De Rekenkamer adviseert u om de brede integrale benadering als alternatief te zien.

De Rekenkamer pleit in het bijzonder voor nieuwe initiatieven die deze integrale benadering juist in zich hebben of die een oplossing zijn voor regionale of bovenregionale knelpunten. Juist het bieden van alternatieven met een integrale, warme en langdurige relatie worden gemist. Hierdoor kan het aanbod aan voorzieningen in Leudal ook dienen als oplossing voor regionale en bovenregionale vraagstukken, die in het bijzonder vanuit de stedelijke agglomeraties rondom Leudal (Zuid-Limburg en Groot-Eindhoven), in een landelijke omgeving gewenst zijn, en voor veel werkgelegenheid in Leudal zorgen. Jongeren uit Leudal hebben zelf meestal geen toegang tot deze voorzieningen, omdat voor hen de keuzemogelijkheden beperkt zijn tot wat de koker hen biedt.

Het voorstel om het bestuurlijk draagvlak voor vereveningsafspraken te continueren is dan ook te prijzen, waarbij niet moet worden geschroomd om de voordelen van verdere regionalisatie en optimalisatie verder te verkennen door al ingezette onderzoeken.

#### **4. Conclusies en aanbevelingen**

Als bijproduct van haar onderzoek naar de kwalitatieve toegang tot de Jeugdhulp in Midden-Limburg-West heeft de Rekenkamer Leudal ook gekeken naar de alarmerende brief aan de gemeenteraad van Leudal, inzake de tekorten in de Jeugdhulp<sup>3</sup>. Zij heeft haar bevindingen in deze samengevat in deze Rekenkamerbrief. De tekorten binnen de Jeugdzorg zijn van een dusdanige omvang en duurzaamheid dat zij een brede negatieve impact zullen hebben op het geheel van het functioneren van de gemeente Leudal. Het is noodzakelijk dat er oplossingen gevonden worden die er voor zorgen dat budgetten en uitgaven weer in overeenstemming met elkaar komen.

De hoofdbevinding van het kwantitatieve onderzoek is dat de budgetten van het Rijk dalen, en daarmee de tekorten van de gemeente Leudal stijgen. De oorzaak is gelegen in het feit dat het Rijk uitgaat van een integrale aanpak binnen het Sociaal Domein conform de gedachten van een transformatie in dat Sociale Domein. De gemeente Leudal (en met haar ook alle andere gemeenten in Limburg) blijft echter hangen in de transitie van het onderbrengen van de Jeugdhulp binnen het taakveld van de gemeenten.

Daadwerkelijk zicht op de urgentie van de tekorten komt dan ook pas echt in beeld als blijkt dat de kostenstijgingen in de koker van de jeugdhulp niet gecompenseerd worden in andere delen van de gemeentelijke begroting. Is dat laatste wel het geval, dan is de gemeente Leudal goed op weg in de transformatie van het Sociaal Domein. Maar zolang dit niet integraal zichtbaar is, is daar eigenlijk geen concluderend oordeel over te vellen, maar vreest de Rekenkamer het ergste, omdat dit een teken is dat er niet integraal gewerkt wordt, conform ook de leidende principes binnen de decentralisatiegedachten in het Sociaal Domein.

Alle voorgestelde maatregelen in de brief zouden overigens ook met dit perspectief in het achterhoofd uitgevoerd kunnen worden, waarbij de Rekenkamer nadrukkelijk pleit voor meer nieuwe initiatieven, omdat juist de verkokering en huidige wijze van werken, een effectieve en efficiënte wijze van hulpverlening aan jongeren in de weg staat. Als de transformatie moet leiden tot

---

<sup>3</sup> Brief van het college van burgemeester en wethouders van 26 maart 2019, kenmerk LE2019UIT/0725

succes kan dit in de ogen van de Rekenkamer alleen maar als dit gepaard gaat met een integrale en innovatieve benadering van het complete speelveld binnen het Sociaal Domein. In de ogen van de Rekenkamer vinden initiatieven hun basis in het lokaal oplossen van sociale en financiële problemen en juist daardoor automatisch voor een rem zorgen op de relatieve dure psychologische en medische ondersteuning. Op die manier blijft er ook voldoende kwalitatief aanbod beschikbaar voor de jongeren die juist deze psychologische en medische hulp nodig hebben. Nu wordt deze hulp vaak weggedrukt wordt door onnodige dienstverlening aan jongeren die dit eigenlijk niet nodig hebben, maar door gebrek aan alternatieven hierop aangewezen zijn.