

Onderzoek uitgaven specialistische jeugdhulp 2018

Managementsamenvatting

"It takes a community to raise a child"



1. Aanleiding

In het tweede kwartaal 2018 heeft Kurtosis in opdracht van de gemeente Westland onderzoek verricht naar de uitgavenstijging van specialistische jeugdhulp in de gemeente Westland. Aanleiding voor dit onderzoek was de (onevenredige) mate van stijging bij de gemeente Westland ten opzichte van de andere H10 gemeenten. Om tot een verdieping op deze centrale vraag te komen zijn de volgende aspecten onderzocht:

- ✓ Intergemeentelijke vergelijking kosten jeugdhulp;
- ✓ Inzicht in oorzaken en trends van kostenstijging;
- ✓ Onderzoek en analyse aanwezigheid boeggolfeffect;
- ✓ Scenario's om bij te sturen.

De volledige resultaten van het onderzoek op deze aspecten zijn na te lezen in hoofdstuk 2 t/m 5 in het rapport "Onderzoek uitgaven specialistische jeugdhulp" d.d. 9 juli 2018.

Aanvullend aan dit onderzoek is Kurtosis gevraagd om op een aantal uitkomsten uit de tussenrapportage en de spiegelsessies nader in te zoomen. Hierbij gaat het om de volgende drie punten:

1. Welke kansen biedt integraal werken (ontschotting) in de context van Westland?
2. In hoeverre kan resultaatgerichte financiering als vliegwiel worden gebruikt om cultuurverandering tot stand te brengen?
3. Op welke vormen van preventie en vroegsignalering kan naast de bestaande vormen nog worden ingezet en welk effect zouden deze kunnen hebben?

2. Context en samenvatting

2.1 Context decentralisatie- en transformatieopgave

Voor 1 januari 2015, het moment van de decentralisatie van de (jeugd)taken van het Rijk naar de gemeenten, had de gemeente vooral een preventieve, coördinerende en verwijzende rol. Vanaf het moment van de decentralisatie kreeg de gemeente echter niet alleen te maken met veranderende bevoegdheden en verplichtingen, maar kreeg de gemeente ook een andere, meer sturende, rol. Daarnaast kwam de zelfredzaamheid van burgers (leefwereld) centraal te staan. Hierbij deed "het in eigen kracht staan" z'n intrede en werd niet alleen de rol van gemeenten anders, maar kregen burgers en ook aan aanbieders (hulpverleners) een andere rol. Deze wijzigingen stellen doorlopend eisen aan de vorm van sturing, niet alleen binnen de ambtelijke organisatie maar ook aan die van de bestuurlijke organen en aan het onderhouden van contacten met partners en burgers.

In het Sociaal beleidskader Kernachtig Sociaal gemeente Westland¹ (SBK), is helder uiteengezet dat het bij deze omslag gaat om sturing geven aan de veranderde rol, de veranderende omgeving en het veranderde perspectief (van systeemwereld naar leefwereld).

Al deze wijzigingen plaatst de gemeente Westland voor een complexe opgave. Enerzijds het oplossen van organisatorische vraagstukken (aansturing, kwaliteiten van medewerkers en bestuur, samenwerking intern/extern, loketfunctie etc.) in het sociale domein. Anderzijds het handen en voeten

¹ Sociaal beleidskader Kernachtig Sociaal gemeente Westland, november 2016

geven aan de inhoudelijke ambitie (van inzicht in eigen vakgebied naar overzicht totale sociale domein, van alleen aan de tekentafel naar samenwerking in de keten en extern gerichtheid, van regelen hulpverlening bij zorgvraag naar luisteren naar behoeften van cliënt etc.): *“licht waar het kan en zwaar waar het moet”*. Bij het realiseren van deze ambitie uit het SBK heeft de gemeente Westland aangegeven rekening te houden met de draagkracht van burgers.

2.2 Samenvatting onderzoeksrapport

Het onderzoek laat in de periode 2015-2017 een toename van het aantal jeugdigen in gespecialiseerde jeugdhulp zien. Een deel van de uitgavenstijging is hiermee verklaard. Een andere oorzaak is gelegen in het declaratiegedrag; in 2017 zijn nog declaraties uit 2015 betaald. Verdere mogelijke oorzaken van de stijging zijn: wijze van indiceren en het ontbreken van een prikkel om zo efficiënt mogelijk tot resultaten te komen. Daarnaast zijn er verschuivingen te zien van grote naar relatief kleine aanbieders (dit verschijnsel neemt toe) en tussen wetten (van WLZ naar Jeugd) en geldstromen. Opvallend is dat een relatief klein deel van de inwoners zorgt voor een grote mate van zorgconsumptie (> € 50.000 p/inwoner).

Verder is er een oorzakelijk verband tussen het tekort op het budget voor Jeugdhulp in Westland en het objectief verdeelmodel zoals dat nu als grondslag onder de rijksfinanciering ligt. Dit is overigens bij meer gemeenten met een ontoereikend budget het geval. Inmiddels is bekend geworden dat het Interbestuurlijk Programma (IBP)² is bekrachtigd en dat het rijk openstaat voor gesprekken om de tekorten op het sociaal domein te dichten.

De toename van een zware vorm van hulpverlening als de specialistische Jeugdhulp staat haaks op de ambitie van de gemeente om meer hulp en ondersteuning in het voorveld te verlenen. Een afvlakking, zoals deze op landelijk niveau al is ingezet, treedt in Westland later op. Als mogelijke verklaring hiervoor wordt de gesloten cultuur in het Westland genoemd; men zoekt niet zo snel hulp met als gevolg dat problematiek verergerd. De gemeente en het SKT hebben veel energie gestoken in het realiseren van de transformatiedoelstellingen, o.a. door intensivering van preventie/vroegsignalering en samenwerking in de keten. Deze investeringen gaan ongetwijfeld renderen en tot afvlakking leiden. Het is wel belangrijk om te blijven investeren in integraal en domein overstijgend werken en de effecten hiervan periodiek te gaan meten middels het beschikbare monitoringsmodel.

Het is nog te vroeg om de conclusie te kunnen trekken dat er sprake is van een boeggolfeffect. Er zijn echter wel sterke aanwijzingen voor; er komen meer jongeren eerder in beeld. Binnen de cliëntenpopulatie zijn twee groepen te onderscheiden: een kleine oudere groep jeugdigen met zware ondersteuning en een grotere groep jongeren, waarvan veel nieuwe cliënten, met lichte ondersteuning.

Vanuit deze voorlopige conclusie over het boeggolfeffect zijn er twee scenario's mogelijk:

1. Er is een inhaalslag gaande vanwege de gesloten cultuur en de afvlakking is een stabilisatie naar het niveau van de zorgbehoefte van voor de transitie. Hiermee volgt Westland, weliswaar met enige vertraging, de landelijke trend.

² In het IBP zijn afspraken vastgelegd over samenwerking tussen overheden aan de grote opgave waar ons land de komende jaren voor staat; zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/interbestuurlijk-programma>

2. Het boeggolfeffect is in volle gang en de investeringen beginnen te renderen. Jeugdigen komen eerder in lichtere zorg en de groep ouderen met zwaardere zorg stromen uit. Er treedt eerst een afvlakking op die op termijn omslaat in een afname.

Op beide scenario's worden aanbevelingen gedaan en maatregelen voorgesteld om bij te gaan sturen. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van het rapport. Dit varieert van afwachten en monitoren tot actief beïnvloeden van het gewenste boeggolfeffect (versnellen) door continuering van inzet op preventie en versterken inzet op integraal en domein overstijgend werken.

Het onderzoek en de aansluitend hieraan gehouden spiegelsessies hebben nog een aantal interessante inzichten / kansen opgeleverd. Deze hebben wij samengebracht onder hoofdstuk 6 "Kansen voor bijsturing". Op een aantal onderdelen heeft de gemeente Westland ons gevraagd om in deze management-samenvatting nader in te gaan. Zie hiervoor hoofdstuk 3.

3. Uitkomsten onderzoek en spiegelsessies nader beschouwd

De gemeente heeft ons gevraagd om op de volgende onderdelen een nader onderzoek/advies te geven. Deze werken we in punt 3.1 t/m 3.3 nader uit op basis van eigen kennis en ervaring en voorbeelden uit den lande.

3.1 Welke kansen biedt integraal werken (ontschotting) in de context van Westland?

Niet alleen integraal werken vanuit de keten, maar juist ook domein overstijgend werken is van belang bij een goede dienstverlening aan klanten en uiteindelijk ook voor het onder controle krijgen van de kosten in het sociaal domein. De gemeente Westland en het SKT hebben hierin zeker al de nodige stappen gezet, maar onderkennen (zie ook verslag Spiegelsessie 07-06 bij het rapport) dat hierin nog verbeteringen mogelijk zijn. Dit past ook in de huidige tijdgeest waarin we continue in beweging zijn en verbeteringen nastreven. De onderstaande adviezen dienen dan ook in deze context gelezen te worden.

- a) *Bestaande patronen en werk- c.q. zienswijzen die niet ondersteunend zijn aan het leveren van maatwerk aan inwoners moeten doorbroken worden.*

Het SKT geeft aan slagen gemaakt te hebben op het gebied van integraal samenwerken in de keten en hier fors op te hebben geïnvesteerd. Dit kan op basis van dit onderzoek niet één op één zichtbaar worden gemaakt, maar is wel aannemelijk als we kijken naar het verwijsgedrag. Er blijven echter hardnekkige beelden bestaan over het wederzijds functioneren. Overigens is dit niet uniek voor Westland en zie je dit terug in andere gemeenten en ook sectoren waar rollen/taken drastisch wijzigen en er nieuwe verhoudingen ontstaan.

Maak samen een volgende stap door naar elkaar uit te spreken waar de schoen wringt, zodat er vanuit vertrouwen verder gebouwd kan worden aan ondersteuning van de inwoners. De gemeente als regievoerder is hiervoor aan zet.

- b) *Belemmeringen om samen te werken ontstaan vaak door uiteenlopende visies op en het benutten van ruimte in wet- en regelgeving.*

Dit soort belemmeringen leiden tot verkramping en stagnering in de (keten)samenwerking. In het geval van de decentralisatie leidt het tot het uitblijven van het behalen van de transformatiedoelstellingen, zoals domein overstijgend werken. In de praktijk ontstaat het gevoel dat men geen gehoor krijgt bij de ander met als gevolg dat men zich terugtrekt in de eigen koker (afdeling of organisatie) en zelf het probleem maar gaat oplossen. Het schuiven met budgetten (zoals uit ons onderzoek paragraaf 3.2.) naar voren komt en de onbekendheid met elkaar en elkaars werk(terrein) (zie verslag spieghelsessie 07-06) kan duiden op het zich terugtrekken in de eigen koker. Als dit soort ervaringen herhaaldelijk optreden dan is men geneigd om zich bij een volgende keer (als reflectie op eerdere ervaringen) maar meteen terug te trekken. Dit is een herkenbare menselijke reactie als er geen bijval of hulp komt. Met het oprichten van het verbindingsoverleg waarin casuïstiek wordt besproken is er een eerste stap gemaakt richting meer onderlinge samenwerking en begrip voor elkaars uitgangspositie (wettelijke grondslag voor handelen/adviseren). Daarnaast loopt het project ketensamenwerking waarin vernieuwende ideeën vormkrijgen en vanuit operationeel, tactisch en strategisch perspectief worden benaderd en ook vormgegeven. Dit zijn belangrijke stappen die breed gedeeld en gemonitord moeten worden, zodat de opbrengst voor een ieder zichtbaar is en men de voordelen ervan ziet. De ervaring leert dat als duidelijk wordt gemaakt wat de opbrengst is, men eerder is geneigd om te investeren in samenwerking. Een goede monitoring die binnen korte termijn wordt uitgevoerd kan zorgen voor die duidelijkheid. Integraal en domein overstijgend samenwerken dienen een plek te krijgen binnen de reguliere werkwijze. Om hier een impuls aan te geven kan er een (tijdelijke) hulpstructuur worden ingericht.

Richt een programmateam Sociaal Domein op met een duidelijk aanspreekpunt en eindverantwoordelijke voor het verder vormgeven van de transformatie en zorg voor een heldere opdracht.

c) *Een veilige leeromgeving om te kunnen experimenteren en geduld*

Ieder verandertraject en daar is de transformatie van het Sociaal Domein niet uniek in vraagt om een veilige omgeving waarin geëxperimenteerd kan worden en er stappen worden genomen. Soms vooruit, maar soms ook achteruit. Er fouten mogen worden gemaakt, waar vervolgens lering uit wordt getrokken. Het Uitvoeringsprogramma 2016-2020 gemeente Westland straalt veel ambitie uit als het gaat om het handen en voeten geven van het Beleidskader. De financiële randvoorwaarden zijn geschapen. Het vraagt echter ook om de nodige (organisatorische- en personele) randvoorwaarden om een dergelijk programma succesvol uit te kunnen voeren.

En last, but not least is geduld nodig. Een verandertraject van deze omvang vraagt doorgaans 3 – 5 jaar. De eerste jaren zijn volgens de tussenevaluatie Jeugdwet vooral opgegaan aan het bieden van zorgcontinuïteit en het inrichten van het lokale (jeugd)zorgstelsel. De daadwerkelijke transformatie is dus pas in gang gezet en vraagt nu om oefenruimte en inbedding in de reguliere organisatie(s).

Zorg voor samenhang in de doorontwikkeling van het sociale domein en een goede monitoring (en nul-meting) op alle lopende projecten in het Uitvoeringsprogramma. Gebruik de uitkomst hiervan als input voor de opdracht aan het programmateam Sociaal Domein.

3.2 In hoeverre kan resultaatgerichte financiering als vliegwiel worden gebruikt om cultuurverandering tot stand te brengen?

Het invoeren van resultaatgerichte financiering van Jeugdhulp is in Westland in volle gang. Dit vraagt naast een gedegen voorbereiding op inhoud ook een cultuuromslag. Zo ligt b.v. de vraag voor wie gaat beoordelen of er passende hulpverlening is ingezet. Nu is dit nog als vanzelfsprekend degene die de declaratie accordeert (toetsende rol vanachter bureau). In sommige gemeenten wordt de driehoek van aanbieder, cliënt en gemeente genoemd. Deze driehoek blijkt in de praktijk echter lastig uitvoerbaar te zijn, omdat er vanuit verschillende belangen en perspectieven overeenstemming moet worden bereikt; aanbieders hebben ook bij resultaatgerichte financiering nog steeds een financiële prikkel, cliënten zijn het niet altijd eens met de inzet van in potentie zeer doeltreffende ondersteuning en niet alle toetsers beschikken over de kwaliteiten en flexibiliteit om dit soort lastige trajecten te begeleiden en een nieuwe werkwijze te omarmen.

Alle reden dus om van tevoren een goede operationalisatie op te stellen van criteria waarop de outcome-monitoring plaatsvindt, de organisatorische consequenties in beeld te brengen en hier overeenstemming over te bereiken met aanbieders en vertegenwoordigers van cliënten en medewerkers.

Op het organisatorische deel en meer in het bijzonder op het cultuuraspect dient bij het maken van de plannen voor de operationalisatie goed worden nagedacht over een goede kwalitatieve bezetting en een juiste instelling (houding/gedrag) bij medewerkers om inhoud en vorm te geven aan een dergelijke omslag in werken. Medewerkers die niet aan het gewenste profiel (kunnen) voldoen moeten om- of bijscholen. Indien dat niet mogelijk is, is het aan het management om hiervoor de binnen de gemeente Westland gebruikelijke procedure te bewandelen.

Breng de wederzijdse verwachtingen goed in beeld (gemeente en aanbieders) en betrek in een vroegtijdig stadium het adviesorgaan namens cliënten en medewerkers om ook hun perspectief in te brengen in de operationalisatie. Zorg dat de organisatie(s), zowel intern gemeente als extern bij aanbieders, zijn toegerust op deze nieuwe werkwijze en de vereiste omslag in houding en gedrag kunnen waarmaken.

3.3 Op welke vormen van preventie en vroegsignalering kan naast de bestaande vormen nog worden ingezet en welk effect zouden deze kunnen hebben?

In de gemeente Westland loopt al een groot aantal initiatieven, op allerlei beleidsdomeinen. Daarnaast ontplooit het SKT allerlei initiatieven om vindplaatsen te betrekken in de ketensamenwerking om de beweging naar het voorveld te maken. Daarnaast zien wij de volgende kansen voor Westland:

- a) *Preventie op het ene domein kan een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van problemen op een ander terrein.*

Op schuldenproblematiek is een voorlopige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) gemaakt³. Hierin wordt zichtbaar wat het maatschappelijke en financiële effect van schulden is. Voor de totale breedte van het sociaal domein zijn er nog geen voorbeelden beschikbaar. Er zijn wel deelonderzoeken

³ "Een onbemand probleem"

http://www.effectieveland.nl/files/3214/7980/2748/Rapport_maatschappelijke_kosten-batenanalyse_schuldenproblematiek_november_2016.pdf

op verschillende beleidsterrein, maar deze zijn niet in relatie tot elkaar en in relatie tot de transformatiedoelstellingen (beweging naar preventie) gebracht.

Stel in samenhang met de doorontwikkeling (om zicht/grip te krijgen op de kosten/opbrengsten) over het totale sociaal domein heen een MKBA op.

b) Aansluiten bij Nationaal Preventieakkoord

Het Ministerie van VWS heeft begin 2018 met stakeholders uit diverse geledingen gesprekken gevoerd over een Nationaal Preventieakkoord. Terugkerende thema's zijn: overgewicht, roken en alcohol. Het Preventieakkoord wordt in oktober ondertekend en beoogd om bestaande aanpakken te versterken c.q. te verbreden en best practices voor het voetlicht te brengen. Het is niet de bedoeling om nieuwe aanpakken te gaan bedenken.

Vertaal het Preventieakkoord naar het Uitvoeringsprogramma (o.a. Preventieplan "Voorkomen is beter") en zorg dat de activiteiten van de GGD hierbij (gaan) aansluiten. Sluit zorgkantoren en zorgverzekeraars aan op deze vertaalslag zodat de financiële prikkel op het voorkomen van ziektes / problemen komt te liggen en niet op het bestrijden ervan. En om te zorgen dat het rendement op de juiste plek neerdaalt.

c) Mobility Mentoring inzetten voor domein overstijgend werken aan preventie

Het adagium van zelfredzaamheid is de afgelopen jaren onder vuur komen liggen en daarmee de zelfredzaamheidsmatrix. Mobility Mentoring is ontstaan uit wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van hersenen in stresssituaties. Door het in de dagelijkse praktijk hanteren van de tools (brug en actieplan) uit Mobility Mentoring wordt bij de periodieke gesprekken met cliënten de hele situatie, samen met de cliënt, domein overstijgend in beeld gebracht. en gemonitord. De cliënt is en blijft bij het gebruik van deze instrumenten zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de afspraken uit het gezamenlijk opgestelde actieplan.

Verken de toepasbaarheid van Mobility Mentoring in Westland als alternatief voor de zelfredzaamheidsmatrix.

d) Preventie en vroegsignalering bij Armoede

Een belangrijke trigger voor problemen op allerlei leefgebieden is armoede. De armoede neemt landelijk af, maar degenen die in armoede leven komen steeds moeilijker uit deze situatie. Dit wordt steeds meer onderkend en als antwoordt hierop worden in veel gemeenten (of regio's) gezamenlijke initiatieven ontplooid om de neergaande spiraal positief te beïnvloeden. Zo kent Almelo het "Armoedepact" en is in de achterhoek de Sallandse Dialoog opgericht. Hierbij gaan professionals van gemeente, breed maatschappelijk middenveld en vrijwilligersorganisaties met elkaar in gesprek over actuele thema's rondom armoede (gezondheid, laaggeletterdheid, schulden etc.). Primaire doel hiervan is verbinding creëren en van elkaar leren (eigenlijk een "levende sociale kaart"). Daarnaast zijn er lokale agenda's, waarvan de realisatie gezamenlijk wordt opgepakt. De vormen waarin men zich organiseert verschilt; soms is de gemeente trekker en eigenaar en in andere gevallen richten leden een coöperatie op.

Leg de ontwikkeling van een gezamenlijke aanpak van armoede naast het Landelijke Preventieakkoord en het Uitvoeringsprogramma, zodat er een integrale aanpak ontstaat op alle leefgebieden.

e) Vroegsignalering bij schulden

Hiervoor wordt steeds vaker data-analyse ingezet. Hierbij worden voorbeelden als “Vroeg erop af” uit Amsterdam of het model “Nijmegen” gevolgd. Er is een landelijke kopgroep actief die zich bezighoudt met vroegsignalering van schulden en regelmatig landelijke bijeenkomsten houdt om kennis te delen. Daarnaast bepleit deze kopgroep bij het Ministerie om vroegsignalering in de wet vast te leggen, zodat gegevensuitwisseling gerichter en met een wettelijke grondslag plaats kan vinden. “Vroeg erop af” richt zich op samenwerking tussen gemeente en woningcorporaties. Het model Nijmegen betreft daarnaast ook landelijke partners op het gebied van de vaste lasten (zorgverzekeraars en leveranciers gas, water en elektra e.d.).

Onderzoek of het voor Westland interessant is om aansluiting te zoeken op landelijke voorbeelden voor vroegsignalering van schulden. Ons netwerk om kennis en ervaringen te delen zetten we hier graag voor in.

4. Resumerend

Domein overstijgend en integraal werken zijn van belang om meer zicht en grip te krijgen op de financiële situatie in het sociaal domein en de oneigenlijke doorverwijzing of boekingen op bepaalde posten. In de spiegelsessie van 7 juni jl. bleek dat ondanks alle goede bedoelingen en randvoorwaarden centrale sturing op ontwikkeling integraal en domein overstijgend werken niet goed van de grond komt. Overigens is Westland hier niet uniek in. Blijkens de tussenevaluatie van de Jeugdwet en ook op basis van onze eigen waarnemingen in andere gemeenten duurt de transitie langer dan verwacht en is de transformatie nog niet voldoende van de grond gekomen.

Meerdere gemeenten hebben in navolging van een ontschotter begroting voor het sociaal domein ook ontschotting in de sturing aangebracht. De vormen hiervoor verschillen nogal, van een projectleider tot een programmadirecteur. Belangrijk bij de keuze voor de vorm van sturing is dat er zowel op inhoud als op proces voldoende mandaat en doorzettingsmacht wordt georganiseerd.



Kurtosis

DATA | ONDERZOEK | ADVIES