

Raadsinformatiebrief

Onderwerp: Werkagenda Verantwoorde jeugdhulp Peelgemeenten 2018-2022

Naast inhoudelijke informatie over de werkagenda die vastgesteld is, wordt u met deze brief op de hoogte gebracht van regionale ontwikkelingen waar het de samenwerking op het terrein van de inkoop van jeugdzorg betreft.

Datum 4 september 2018

Aanleiding

Gemeenten hebben de afgelopen jaren hard gewerkt aan de opbouw en ontwikkeling van de nieuwe jeugdzorgtaken. Er is nog steeds geen sprake van 'going concern'. Vrijwel alle gemeenten kampen met financiële tekorten op de jeugdhulp en zoeken naar een modus om tot financiële beheersbaarheid te komen.

De Peelgemeenten hebben zich gezamenlijk met de uitvoeringsorganisatie GR Peelgemeenten gebogen over de vraag wat er nodig is om in de komende bestuursperiode te komen tot grip en beheersing. De maatregelen moeten er aan bijdragen dat er stabiliteit en duurzaamheid wordt gerealiseerd, op allerlei vlakken:

- In de ervaring van jeugdigen en gezinnen die zorg nodig hebben;
- In de dagelijkse uitvoering (toegang, zorginzet, contractmanagement, e.d.);
- In de relatie met onze zorgpartners;
- In financieel opzicht: alsmaar stijgende tekorten leiden niet tot een houdbaar zorgstelsel.

Werkagenda Verantwoorde jeugdhulp

De bezinning op de keuzes leidt tot een concrete werkagenda voor de komende bestuursperiode 2018-2022, waarbij de totale kosten voor jeugdhulp op een verantwoorde manier worden teruggedrongen, gelet op kwaliteit, kwantiteit en betaalbaarheid. De werkagenda bevat een aantal maatregelen en actiepunten waar de GR in samenwerking met de gemeenten in de huidige bestuursperiode aan wil werken. In de afweging van mogelijke maatregelen is gekozen voor de maatregelen waarvan het grootste effect wordt verwacht, tegen de minst mogelijke risico's en kosten. Beheersbaarheid van kosten gaat niet alleen over de 'p', maar ook over de 'q', niet alleen over financiën, maar ook over inhoud en kwaliteit.

Als doelen voor de werkagenda worden geformuleerd:

1. Kwalitatief en kwantitatief passende zorg, gericht op zoveel mogelijk versterking van de eigen kracht en het sociaal netwerk van de jeugdige;
2. Inzet van zware en langdurige professionele tweedelijns zorg op een verantwoorde wijze stabiliseren en waar mogelijk terugdringen;
3. Kostenbeheersing.

Concreet betreft het de volgende zes hoofdmaatregelen:

Hoofdmaatregel	Doel	Verwacht effect
Monitoring en data-analyse a. 0-meting per 31-12-2018 b. Kwartaalanalyses uitvoeren samen met de gebiedsteams c. 0-meting / kwartaalanalyses basis voor resultaats-besprekingen met aanbieders en contractmanagement d. Benchmark tussen gemeenten/aanbieders	Inzicht krijgen en behouden op de ontwikkeling van de specialistische jeugdzorg.	Zicht op effectieve sturingsmogelijkheden: -instroom -uitstroom -doorlooptijden -bekostiging -benchmarkgegevens als basis voor contractmanagement -kostenontwikkeling
Contractmanagement	Aanbieders medeverantwoordelijk voor : a. inhoudelijke transformatiedoelen b. (inkoop-)doelen en kostenbesparing op basis van 0-meting en benchmark; c. zo nodig bijsturen van (on-)gewenst gedrag of oneigenlijk gebruik	-instroom beperken -uitstroom bevorderen -doorlooptijden bekorten -transformatie bevorderen
Versterken van de toegang a. Scholing en deskundigheidsbevordering b. Verlichting administratieve processen c. Meer tijd voor directe hulpinzet	Het beter toerusten van de toegangsprofessionals en daardoor vergroten van de effectiviteit en kwaliteit van de toegang, zodat er passende zorg wordt ingezet, niet zwaarder of duurder dan nodig.	-instroom beperken -voorliggende voorzieningen beter benutten/ontwikkelen -transformatie bevorderen
Medische verwijlsroute a. Goede samenwerking gemeenten en huisartsen b. Pilot controle verwijzingen huisartsen c. Toetsingskader aanbieders	Zorginzet via de medische verwijlsroute voldoet aan het gemeentelijke afwegingskader (zoveel mogelijk voorliggend; passende zorg, niet zwaarder of duurder dan nodig).	-voorliggende voorzieningen goed benutten -administratieve processen beperken -niet zwaardere of duurdere zorg dan nodig -verlengingen beperken
Aanpassen van producten (PDC) en	Tot een passend en zo scherp mogelijk tarief te komen, inclusief passende	-kostenbesparing (tarief en doorlooptijden)

Hoofdmaatregel	Doel	Verwacht effect
aanscherping tarieven Selectief en specifiek op onderdelen waar vanuit de praktijk behoefte aan doorontwikkeling is c.q. besparing mogelijk is.	productdefinities en uitvoeringsvarianten, op onderdelen waar snelle doorontwikkeling noodzakelijk is.	-kwaliteit en toepassing PDC verbeteren
Transformatie-agenda	Het voorkomen en verminderen van het aantal jeugdigen in (specialistische) jeugdzorg en de verlaging van de daaraan gerelateerde kosten.	-instroom beperken -voorliggende voorzieningen beter benutten/ontwikkelen -transformatie bevorderen

Uitvoering

De werkagenda zal op korte termijn verder worden uitgewerkt in een verdere aanpak en fasering, inclusief eventuele benodigde aanvullende investeringen. Maatregelen die direct uitvoerbaar zijn, worden voortvarend opgepakt.

Regionale ontwikkelingen in samenwerking inkoop en doorontwikkeling van de jeugdhulp

Er ligt voor gemeenten een stevige opgave op het gebied van de jeugdhulp. Om redenen van inhoud, efficiency en bedrijfsvoering hebben gemeenten in de afgelopen periode op regionale schaal met elkaar samengewerkt op inkoop van jeugdhulp. Nu de regio geconfronteerd wordt met indringende vragen op het gebied van inhoudelijke transformatie van de zorg en beheersing van de kosten groeit de behoefte om het sturend vermogen en de slagkracht binnen de samenwerking te versterken.

Zowel op inhoud als op proces is versteviging gewenst om de bestuurlijke ambities te kunnen realiseren en een goede vertaalslag te kunnen maken van regionale doelen naar het beleid van de aangesloten gemeenten en visa versa. De Stuurgroep 21VoordeJeugd besloot in april 2018 daarom de mogelijkheden te onderzoeken om de governance steviger te verankeren en daarbij de beleidsinhoud en de inkoop beter met elkaar te verbinden.

Door het complexe speelveld is gebleken dat het lastig is om als vier inkooporganisaties voortvarend te komen tot eenduidige inkoopafspraken en -financiële- beheersmaatregelen. Daarnaast speelt de besluitvorming van Eindhoven over de aard en het invoeringstempo van maatregelen een belangrijke rol. Dit heeft geleid tot de conclusie van Eindhoven dat Eindhoven zich moet concentreren op het slagvaardig uitvoeren van de eigen werkagenda en daarin geen ruimte (meer) ziet tot uitbreiding van de huidige (DVO-)samenwerking. Deze conclusie heeft met name betrekking op de inkoop en het beleid van de taken die niet-wettelijk in regionaal verband georganiseerd hoeven te worden. Het mogelijk formaliseren van vier naar één inkooporganisatie voor de inkoop van specialistische jeugdhulp is daarmee niet langer een optie.

Recent is geconcludeerd dat het op kleinere schaal inkoop en beleid met elkaar verbinden, op dit moment meer kansen biedt om slagvaardig tot gedeelde inzichten en gewenste resultaten

te komen. Vandaar dat de voorbereiding nu gericht is op enerzijds handhaving van de reeds bestaande inkoopregio Eindhoven, BOV, de Kempengemeenten en de A2-gemeenten; en anderzijds de vorming van een nieuwe inkoopregio: Helmond, Peelgemeenten en Dommelvallei+. Momenteel vindt verkenning plaats in beide "subregio's" van de stappen die gezet moeten worden op inhoud en organisatie om voortvarend een goede samenwerking neer te zetten. Door aan te sluiten bij de huidige bestaande structuren, wordt beoogd een belangrijke stap te maken in slagvaardigheid. Tegelijkertijd biedt deze schaalgrootte kansen om tot een betere afstemming met de zorgaanbieders te komen zodat daarmee de gewenste transformatie van de jeugdhulp en een betere aansluiting op het lokale veld gerealiseerd wordt.

Eindhoven blijft bereid om de DVO uit te voeren, die zij heeft afgesloten met 21 gemeenten voor taken die wettelijk op regionaal niveau moeten worden ingekocht. Het gaat daarbij om de inkoop van Jeugdbescherming/ Jeugdreclassering, Veilig Thuis, Spoedeisende zorg en Jeugdzorg+.

Hierdoor blijft de jeugdhulpregio als één regio Zuidoost-Brabant behouden.

Besparingsagenda

Uit het landelijke beeld blijkt dat de meeste gemeenten niet uitkomen met het ter beschikking gestelde rijksbudget voor de uitvoering van de Jeugdwet. Een aantal gemeenten heeft besloten om vanuit de eigen algemene reserves bij te passen, bijvoorbeeld door de uitvoeringskosten afzonderlijk te begroten en een aantal gemeenten kan door herschikking in het totale sociaal domein (zoals via het Wmo-budget) de tekorten op de jeugdhulp (nog) compenseren. Ook hierdoor zijn er verschillen in de omvang van de tekorten zichtbaar tussen gemeenten.

Bij aanvang van de decentralisatie is uitgegaan van kostenbesparing door gemeenten, als gevolg van een andere werkwijze (dichterbij de inwoner, één gezin één plan) en transformatiemogelijkheden (meer in het sociaal netwerk en meer in voorliggende voorzieningen), maar uit een recente tussenevaluatie van de Jeugdwet¹ is gebleken dat er veel meer tijd en investering nodig is om de beoogde transformatie echt op gang te krijgen. In dat licht is het belangrijk om een realistisch begrotingsperspectief te formuleren als het gaat om de besparingsagenda. Het realiseren van de verschillende doelen zal zeker de komende bestuursperiode in beslag nemen en heeft daarmee een effect op de mogelijkheden tot kostenbeheersing. Zelfs is het zo dat er mogelijk investeringen nodig zijn voordat tot besparing kan worden gekomen.

Het is raadzaam om de begroting met dit realistische perspectief voor ogen op te stellen, gebaseerd op de feitelijke (zorg-)behoeften. Een realistische begroting moet uitgangspunt zijn voor het te meten effect van de beheersmaatregelen.

De eerste vraag zal zijn: wat levert de "Werkagenda verantwoorde jeugdhulp" aan concrete besparingen op? Dit antwoord kan echter niet in harde financiële taakstellingen worden gegeven. Dat veronderstelt dat we een exacte inschatting kunnen geven van het financiële effect van een specifieke maatregel, terwijl we tot nog toe onvoldoende zicht hebben op de financiële ontwikkeling van de jeugdzorg. Het eerste doel is dat we 'grip' krijgen, zodat we

¹ Kamerbrief Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 30 januari 2018 'Evaluatie Jeugdwet'.

alle mogelijke sturingsknoppen effectief kunnen benutten. We willen daarmee in ieder geval voorkomen dat de kosten nog verder stijgen.

Grip en inzicht

Het is voor vrijwel alle gemeenten heel lastig om zicht, grip en invloed te krijgen op de kostenontwikkeling in de jeugdhulp. Dat heeft verschillende oorzaken. Deze hebben deels te maken met landelijke wet- en regelgeving en deels met lokale en regionale ontwikkelingen:

- Er is sprake van autonome processen en variabelen waar gemeenten geen invloed op hebben, zoals: inzet van jeugdhulp via de justitiële route (Jeugdbescherming/Jeugdreclassering); landelijke inkoopafspraken; nieuwe instroom, bijvoorbeeld vanuit de WLZ; nieuwe wetgeving, zoals de wijziging van het woonplaatsbeginsel.
- Landelijk onderzoek geeft aan dat de kosten van de jeugdhulp reeds decennialang stijgen, met name door de toename van het aantal jeugdigen dat in zorg is. Ook door zorgaanbieders wordt vaak gesteld dat de jeugdzorg alsmaar zwaarder en complexer wordt. Vanuit dat oogpunt is voor een aantal categorieën jeugdzorg 'stabilisatie' of beperken van groei, wellicht al een realistischer doel dan het verminderen van jeugdzorg. Binnen de Peelgemeenten zien we op grond van de tweede kwartaalrapportage overigens nu wel een stabilisatie optreden. Het is de vraag of deze trend zich doorzet.
- Er is onvoldoende vergelijking mogelijk met voorgaande jaren (2016-2017-2018). Dit als gevolg van o.a. de omzetting in 2018 van de landelijke DBC-systematiek, de gebrekkige gegevensoverdracht van rijk naar gemeenten en de conversie van Peel 6.1. naar de GR, maar ook door alle vernieuwingen en tussentijdse maatregelen op de tweedelijnszorg, waaronder de geheel nieuwe PDC en tarievenstructuur per 1-1-18.
- Er was tot nu toe geen volledige en uniforme monitor beschikbaar, noch op de schaal van 21, noch op de schaal van de Peelgemeenten; o.a. vanwege grote verschillen in producten, tarieven, definities en invulling van begrippen. Monitoring en een goede -ook financiële- data-analyse is een eerste voorwaarde om zicht te krijgen en te kunnen sturen op de ontwikkelingen en de inzet en is daarom één van de prioriteiten in de Werkagenda.
- Er zijn verschillende relevante beïnvloedingsfactoren waar nog verdere investering en uitwerking op nodig is, zoals: de opbouw van voorliggende en algemene voorzieningen, het versterken van de toegang en eerstelijns hulpverlening; de medische verwijzroute. Deze onderwerpen maken nu deel uit van de Werkagenda.
- Er is veel meer tijd nodig om de transformatie echt op gang te krijgen, zo blijkt ook uit de recente tussenevaluatie van de Jeugdwet. Ook dat is een gegeven waar vrijwel alle gemeenten mee te maken hebben. Het is een illusie om te denken dat we een dermate complex stelsel binnen enkele jaren volledig getransformeerd krijgen.

Deze factoren -gebrekkige sturingsinformatie en een aantal variabelen waar we geen invloed op hebben- maken het niet mogelijk om te komen tot harde financiële taakstellingen per maatregel of gemeente. Waar we op kunnen en moeten inzetten zijn de beïnvloedbare elementen en daaraan gekoppelde realistische doelen.

Voorstellen, maatregelen, onderbouwingen en aannames over effecten en haalbaarheid van beheersmaatregelen lopen tussen gemeenten sterk uiteen, zo blijkt ook uit recent onderzoek door Binnenlands Bestuur. In onze regio heeft Eindhoven richting aanbieders reeds

gecommuniceerd per 2019 een aanbiederstop, budgetplafonds en een nieuwe tarievenstructuur op de PDC in te voeren.

De Peelgemeenten willen vooralsnog niet meegaan in deze uitsluitend financieel gedreven beheersmaatregelen, omdat deze focus ten koste gaat van de overige maatschappelijke doelen die we nastreven, naast kostenbeheersing.

De Werkagenda verantwoorde jeugdhulp legt vast op welke onderdelen wij verwachten dit met het meeste effect zo verantwoord mogelijk te kunnen doen. Dit gaan we jaarlijks monitoren op de voortgang en inhoudelijke en financiële effecten en resultaten. Uit extern onderzoek is niet aangetoond dat budgetplafonds en inperken van zorgaanbieders leiden tot het beheersbaar houden van uitgaven in het sociaal domein, waar deze maatregelen wel een risico vormen voor cliënten in kader van vorming van wachtlijsten en inperking keuzevrijheid en bovendien gepaard gaan met extra administratieve lasten voor aanbieders en gemeenten. Vanzelfsprekend zien de Peelgemeenten ook de noodzaak om de per 2018 ingevoerde tarievenstructuur van de nieuwe PDC zo scherp mogelijk te laten zijn. Indien uit nadere analyse en goede onderbouwing blijkt dat de per 2018 vastgestelde tarieven op onderdelen bijstelling mogelijk maken, zullen de Peelgemeenten hierop eveneens bijsturen, in een zorgvuldig doorlopen proces met aanbieders. Wij verwachten dat de voorgenomen maatregelen in samenhang op een verantwoorde manier zullen leiden tot grip en kostenbeheersing.

De raadsleden van de Peelgemeenten worden nader bijgepraat over de wijze waarop wij op een verantwoorde manier tot grip op jeugdhulp willen komen, tijdens een informatieve Peelse raadsbijeenkomst. Deze vindt plaats op woensdagavond 3 oktober 2018. U zult hier op korte termijn een uitnodiging voor ontvangen.

Tot zover.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders,
Gemeentesecretaris,



M.J.M. Meertens

Burgemeester,



F.L.J. van der Meijden