Gemeenteraad Lansingeland

Domein Samenleving
Maatschappelijke Opgaven
Postbus 1
2650 AA Berkel en Rodenrijs

Nadere informatie
Martijn de Koning
Telefoon
14 010
E-mail
info@lansingerland.nl
Website
www.lansingerland.nl

Verzenddatum 12 juni 2019
Ons kenmerk U19.04567
Uw brief van

Onderwerp **Transformatie jeugdhulp: stand van zaken en verdere aanpak**

Geachte leden van de Raad,

De jeugdhulp in onze gemeente staat onder toenemende financiële druk. In deze brief informeren wij u over de actuele stand van zaken en een aantal relevante ontwikkelingen.

Samenvatting

Sinds 2017 stijgen de kosten van jeugdhulp in onze gemeente aanzienlijk. Hierin zijn wij niet uitzonderlijk: vrijwel iedere gemeente in Nederland worstelt met grote tekorten. Vergeleken met het landelijke beeld zijn de overschrijdingen in onze gemeente relatief beperkt. In de meicirculaire werd bekend dat gemeenten extra middelen van het Rijk ontvangen om deze tekorten te compenseren. Wij verwerken deze in de Kaderbrief 2020. Dit geeft ons ademruimte om de tekorten op te vangen en ons te richten op de ontwikkeling en transformatie van de jeugdhulp.

Twee recent afgeronde onderzoeken helpen ons om de oorzaken van bovenstaande ontwikkeling te duiden en bij te sturen. Beide onderzoeken concluderen dat de belangrijkste oorzaak voor de kostenstijgingen ligt in het inzetten van zwaardere zorg bij gelijkblijvende problematiek. Veel aanbevelingen uit de beide rapportages zijn al speerpunten in onze aanpak. Wij concluderen dat we weliswaar op de goede weg zijn, maar nog niet bij onze bestemming aangekomen zijn. Extra inspanningen en investeringen zijn de komende jaren noodzakelijk.

Ons doel voor de komende twee jaar is het doorbreken van de opgaande trend in het kostenniveau en het leggen van een stevige basis voor de transformatie en onze sturing op het jeugddomein. Hiertoe bundelen wij al onze bestaande en nieuwe acties in vijf actielijnen. Ondanks onze stevige ambities en inspanningen moeten wij realistisch zijn: we verwachten niet dat de kosten van jeugdhulp op korte termijn afnemen. Bij het verdelen van middelen moeten we hier rekening mee houden.

Inleiding

Goede jeugdhulp is een investering in de kwaliteit van leven van onze huidige en toekomstige inwoners. De meeste kinderen in onze gemeente groeien met ondersteuning vanuit huis, school, verenigingen en vrienden op tot zelfstandige en evenwichtige volwassenen. Sommige kinderen hebben hierbij wat extra ondersteuning nodig. Door kinderen met zowel grote als kleinere problemen snelle en adequate ondersteuning te geven zorgen wij dat zij zo weinig mogelijk belemmerd worden in hun ontwikkeling en levensgeluk.

Sinds de decentralisatie in 2015 zijn wij als gemeente de spil en hoofdverantwoordelijke voor het organiseren van de ondersteuning van al onze kinderen. Wij omarmen deze verantwoordelijkheid. Samen met honderden zorgprofessionals werken wij dagelijks aan het leveren van de beste zorg aan onze kinderen en het steeds verder verbeteren hiervan. Ruim 4 jaar na de decentralisatie gonst het binnen de jeugdhulp als nooit tevoren. Wij zien dagelijks het resultaat hiervan: het kind en zijn omgeving staat meer dan voorheen centraal, er worden bruggen geslagen tussen verschillende partijen en disciplines en de ontvangers van jeugdhulp geven aan tevreden te zijn met de ondersteuning die zij ontvangen.

Dit alles geschiedt onder een toenemende financiële druk. Sinds 2017 is er sprake van toenemende kostenstijgingen op zowel de regionaal als lokaal georganiseerde jeugdhulp. Hierin zijn wij niet uitzonderlijk: vrijwel iedere gemeente in Nederland worstelt met grote tekorten. Wij informeerden u over de omvang en gevolgen van deze ontwikkeling in het raadsvoorstel over de zienswijze op de begroting van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond 2019/2020 (BR1900049) en de jaarrapportage sociaal domein 2018 (T19.05161).

Wij zeiden in de bovenstaande voorstellen toe u apart te informeren over de actuele stand van zaken van het jeugddomein. Dit doen wij in deze brief. U kunt de inhoud van deze brief dan ook (mede) beschouwen als een nadere toelichting op de achtergronden en vervolgactieacties bij de genoemde raadsvoorstellen. Vanwege de inhoudelijke verbinding is het mogelijk om de inhoud van deze brief mee te nemen bij de bespreking van de hierboven genoemde jaarrapportage in de commissie Samenleving op 17 juni 2019 en/of bij de bespreking van de begrotingen van de Verbonden Partijen in de Raad van 13 juni 2019.

Leeswijzer

Deze brief bestaat uit drie onderdelen. In het eerste deel blikken wij terug op de belangrijkste acties die de afgelopen periode ondernamen. Onderdeel van deze aanpak was een aantal onderzoeken die meer inzicht geven in de oorzaken van de financiële druk en de mogelijkheden om hierop bij te sturen. We lichten deze onderzoeken nader toe in het tweede deel van deze brief en de bijlage. In het derde en laatste deel gaan wij in op de wijze waarop wij de komende periode meer inzicht en sturing krijgen op de uitvoering en uitgaven van de jeugdhulp.

1. Terugblik

Sinds 1 januari 2015 zijn wij verantwoordelijk voor jeugdhulp aan onze kinderen. De eerste periode na deze ingrijpende stelstelwijziging stond in het teken van transitie. Wij zorgden ervoor dat de bestaande ondersteuning aan kinderen ongehinderd gecontinueerd werd, zorgden voor nieuwe overeenkomsten en samenwerkingsafspraken en werkten samen met onze partners aan het meer dan voorheen centraal zetten van het kind en zijn omgeving en het optimaliseren van de toegang. Wij zetten hierbij ook diverse nieuwe producten in, vooral op het gebied van vroegsignalering en preventie. Voorbeelden hiervan zijn Homestart, meer voorlichting en ouderbegeleiding en intensievere inzet van Jeugd- en Gezinscoaches.

Beleidsplan en accenten
Met het vaststellen van het beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022 verstevigden wij deze inzet met diverse beleidsaccenten en pilots. Met name de accenten *'elk kind een kans'*, *'geen kind in de knel'* en *'de leraar trekt aan de bel'* vormen een stevige versterking van ons jeugdbeleid. Belangrijke speerpunten hiervan zijn een betere samenwerking met scholen en extra aandacht voor kinderen die opgroeien in armoede en te maken krijgen met echtscheidingen. Ook in de uitvoering en samenwerking met partners zetten wij stappen. Wij breidden het aantal jeugdconsulenten uit om de kwaliteit van de toegang en de samenwerking met partners te verbeteren, wij startten een pilot met een expert om beter de verbinding met huisartsen en scholen te leggen en wij gaven veel aandacht aan het optimaliseren van onze aanpak van huiselijk geweld, in nauwe samenwerking met Veilig Thuis. Deze aanpak loopt door tot op dit moment: momenteel zijn wij bijvoorbeeld bezig met de aanbesteding voor Jeugdhulp op School (JOS).

Omslagpunt 2017
In de eerste jaren na de decentralisatie was het beeld van onze jeugdhulp relatief rustig. Het aantal kinderen dat wij ondersteunden was stabiel, de uitvoering hiervan vond plaats binnen ons budget en kinderen en ouders gaven desgevraagd aan tevreden te zijn met de geboden ondersteuning. In 2017 was er sprake van een omslagpunt. Vanaf dit jaar stegen de kosten voor specialistische jeugdhulp sterk. In de eerste helft van 2018 informeerden wij uw Raad hierover aan de hand van de raadsbrief financiële ontwikkelingen GRJR 2019-2023 (U18.05063) en de jaarrapportage sociaal domein 2017. Hierin analyseerden wij de omvang en oorzaken van deze toename.

Wij concludeerden dat een deel van deze kostenstijging herleidbaar was door de toename van het aantal kinderen in onze gemeente en regionale ontwikkelingen, maar ook dat wij een belangrijk deel van deze toename niet konden verklaren. Om hier inzicht in te krijgen startten wij een onderzoek naar de jeugdhulp in onze gemeente. De uitkomsten hiervan lichten wij toe in deel 2 van deze brief. Hiernaast namen wij een aantal extra maatregelen, waaronder de uitbreiding van onze personele capaciteit in de toegang, verbetering van de samenwerking met huisartsen en verdere versterking van onze preventie. Om de tekorten op te vangen namen wij in de begroting 2019-2022 extra middelen op voor de komende jaarschijven.

Verder oplopende tekorten
In het vierde kwartaal van 2018 bleek dat wij nog niet in financieel rustig vaarwater terechtgekomen. In december 2018 informeerden wij u over de actuele ontwikkelingen binnen de (specialistische) jeugdzorg en de geraamde gevolgen hiervan voor onze gemeente. De definitieve gevolgen hiervan zijn vastgelegd in de voorliggende begroting van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond 2019/2020 in het eerdergenoemde raadvoorstel BR1900049. In deze notitie concludeerden wij onder andere dat de financiële gevolgen van de beoogde transformatie nog niet op gang komen en dat zowel extra middelen van het Rijk als een verdere intensivering van onze inzet op jeugdhulp noodzakelijk is. Wij formuleerden een aantal aanvullende acties om dit te realiseren, waaronder het ontwikkelen van een lokale transformatieagenda en een actievere sturing op de GRJR.

Naast het doorzetten van kostenstijgingen in de specialistische jeugdzorg namen in 2018 ook de kosten voor de lokaal georganiseerde jeugdhulp toe. Voor het eerst sinds 2015 zijn ook binnen deze budgetten aanzienlijke tekorten te zien. Deze tekorten verwerkten wij in de jaarrekening 2018 en in de kadernota 2020. Ook de oorzaken deze stijging zijn niet geheel duidelijk. Wel zien wij een aantal elementen die hierin een rol in spelen. Zo heeft Veilig Thuis haar werkprocessen aangescherpt

waardoor meer en zwaardere casussen afgeschaald worden naar het lokale veld, is er sprake van oplopende wachttijden bij verschillende aanbieders waardoor de noodzaak en intensiteit van overbruggingszorg door onze consulenten toeneemt en is er in het algemeen sprake van een sterk oplopende werkdruk binnen onze toegang. Om dit tegen te gaan breiden wij naast al de reeds lopende acties de personele capaciteit van onze toegang verder uit.

Extra middelen Rijk
Het is duidelijk dat we op dit moment, ondanks al onze inzet, onvoldoende grip hebben op onze jeugdhulp. Hierin zijn wij niet uniek: dezelfde trend is terug te zien in bijna alle gemeenten in Nederland. Afgezet tegen de landelijke ontwikkelingen zijn de overschrijdingen in onze gemeente zelfs relatief beperkt.

De afgelopen maanden is een sterke lobby opgezet richting het Rijk voor meer middelen. Wij werden hierin effectief vertegenwoordigd door de VNG en de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (hierna: GRJR). Deze aanpak heeft effect gehad. Op 27 mei 2019 werd bekend dat het Rijk de komende drie jaar een miljard extra aan gemeenten ter beschikking stelt voor het dekken van de landelijke kostenoverschrijdingen. Hoewel de hoogte van dit bedrag lager is dan de inzet van de VNG en vooralsnog beperkt is tot de jaren 2019-2021 geven deze extra middelen ons de nodige ademruimte om de tekorten op te vangen en ons te richten op de ontwikkeling en transformatie van de jeugdzorg. Voor onze gemeente leidt dit tot een extra budget van circa € 3,0 miljoen voor de jaren 2019 t/m 2021. Wij verwerken deze in de Kaderbrief 2020 en stellen hierin voor om een bestemmingsreserve transformatie Jeugdzorg te vormen (zie ook deel 3 van deze brief).

2. Onderzoeken: zwaardere zorg bij gelijkblijvende problematiek

Zoals aangaven is er nog geen verklaring voor de kostenstijgingen binnen de jeugdhulp. In heel Nederland breken ambtenaren, onderzoekers en bestuurders zich het hoofd over de oorzaken van deze toename. Is dit het effect van een succesvolle aanpak waarbij gemeenten veel meer kinderen ‘zien’ en noodzakelijke zorg geven? Of is er sprake van onnodige medicalisering van lichte problemen? De afgelopen maanden is er op landelijk, regionaal en lokaal niveau een aantal onderzoeken gestart om de oorzaken hiervan te duiden en deze ontwikkeling bij te sturen. Een van deze onderzoeken is ons eigen onderzoek naar de uitvoering van jeugdhulp in Lansingerland. In de bijlage bij deze brief informeren wij u over de belangrijkste uitkomsten van deze onderzoeken.

Geen eenduidige oorzaak
Uit de in de bijlage toegelichte en andere onderzoeken blijkt dat er geen sprake is van een enkelvoudige oorzaak van de kostenstijgingen, en dus ook geen eenduidige set aan interventiemogelijkheden. Geen van de onderzoeken is erin geslaagd om een harde verbinding te leggen tussen gemeentelijk jeugdbeleid en de kostenontwikkeling hiervan. Wel bieden diverse onderzoeken inzicht in noodzakelijke basisvereisten voor een goed functionerend jeugddomein. Hierbij staan ketensamenwerking, goede informatievoorziening, duidelijke werkprocessen en het beperken van werkdruk bij zorgprofessionals centraal.

Bij het beoordelen van de toepasbaarheid van resultaten van onderzoek op landelijk en regionaal niveau is het van belang dat wij ons realiseren dat onze gemeente op een paar belangrijke punten afwijkt van de meeste andere gemeenten in ons land. Het aantal kinderen met jeugdhulp is in onze gemeente is laag, zelfs als dit vergeleken wordt met gemeenten met een vergelijkbare bevolkingssamenstelling. Hiernaast is het aantal kinderen met jeugdhulp in onze gemeente sinds 2015 nauwelijks gestegen, terwijl dit aantal in heel Nederland met gemiddeld 12% steeg. Niettemin

zijn de hoofdlijnen van het landelijke onderzoek van Significant en ons lokale onderzoek door Berenschot vergelijkbaar.

Conclusie: zwaardere zorg dan noodzakelijk
Beide onderzoeken concluderen dat de kostenstijgingen van de jeugdhulp vooral veroorzaakt lijken te worden doordat de zorgbehoefte van een kind administratief hoger wordt voorgesteld dan dat deze in werkelijkheid is: er wordt dus zwaardere zorg ingezet dan noodzakelijk. Significant duidt dit fenomeen aan met de term *'upcoding'*. Hiernaast blijkt uit beide onderzoeken dat de beoogde transformatie op dit moment nog onvoldoende gerealiseerd wordt: het aantal cliënten in jeugdhulp neemt nog niet af, de beoogde besparingen worden nog niet gerealiseerd en het gebruik van residentiële voorzieningen neemt niet af. Hiernaast wijst het landelijke onderzoek op de noodzaak om de informatievoorziening en monitoring te verbeteren, de noodzaak om extra te investeren in transformatie en onderschrijft deze rapportage de vraag naar extra (Rijks)middelen om dit traject te faciliteren. Voor een meer gedetailleerde toelichting op de resultaten van de onderzoeken verwijzen wij u naar de bijlage bij deze brief en de bijgevoegde rapporten.

3. Onze aanpak: stevige ambitie

Het beter in beeld krijgen maar vooral ook bijsturen van jeugdhulp is momenteel de grootste prioriteit binnen ons sociaal domein. Wij stellen onszelf de stevige ambitie om de opgaande trend in zwaarte van jeugdhulp, er daarmee de kostenontwikkeling hiervan, om te buigen en de beoogde transformatie van het jeugddomein te versnellen en te optimaliseren. Op deze manier realiseren we betere jeugdhulp (effectiever, preventiever, integraler, sneller en passender) tegen lagere kosten per kind. Hiertoe zetten wij de komende twee jaar stevig in op doorontwikkeling en innovatie.

Deze ambitie is aanvullend op de al door ons ingezette acties. Naast ons bestaande beleid in de vorm van de Lansingerlandse Standaard, beleidsaccenten en pilots hebben wij onze inzet op de transformatie van jeugdhulp het afgelopen jaar op diverse manieren geïntensiveerd (zie deel 1 van deze brief). Wij zien de noodzaak en het nut van veel van deze acties terug in de bevindingen van de onderzoeken uit de bijlage. Kernelementen uit de rapportages van Berenschot en Significant zijn reeds speerpunten in onze aanpak, bijvoorbeeld het zoeken van verbinding met huisartsen, uitbreiden van het preventief aanbod en versterken van de toegang. Wij concluderen dat we weliswaar op de goede weg zijn, maar nog lang niet bij onze bestemming aangekomen zijn. Dit heeft mede te maken met het feit dat de effecten van preventieve maatregelen zich pas na een aantal jaren terug laten zien. Hiernaast bevestigd het onderzoek van Significant dat het veranderen van een complex werkterrein als jeugdhulp een opgave is die vraagt om de spreekwoordelijke lange adem.

Naast de bevestiging van de noodzaak en effectiviteit van de bovenstaande 'bekende' acties bieden de onderzoeken een aantal nieuwe aanknopingspunten. Dit geldt met name voor het lokale onderzoek van Berenschot: hieruit volgt een aantal belangrijke verbeterpunten, vooral op het gebied van interne organisatie en informatiemanagement. Wij zijn inmiddels gestart met het implementeren van een aantal van deze aanbevelingen.

Onze hierboven geformuleerde ambitie en het hierbij horende steeds verder uitbreidende palet aan activiteiten vereist een samenhangende aanpak. Op deze wijze kunnen wij prioriteiten stellen, versnippering tegengaan en de uitvoering stevig borgen. Hiertoe bundelen wij al onze bestaande en nieuwe acties gericht op het versnellen van de transformatie in vijf actielijnen. Iedere actielijn bevat verschillende concrete acties. Omdat geen enkel onderzoek er tot nu in geslaagd is om uniforme 'succesfactoren' voor beleid en uitvoering te formuleren zetten wij hierbij in op lokaal

maatwerk, experimenteren en innovatie. Wij nemen hierbij zelf initiatief, maar sluiten ook aan bij innovatieve initiatieven van aanbieders en andere gemeenten. De inhoud en prioriteiten binnen de actielijnen zijn hierdoor niet statisch maar verschuiven afhankelijk van actuele ontwikkelingen, kansen en knelpunten.

1) **Transformatie van de toegang**
   Sturen op de jeugdhulp begint bij de toegang: hier signaleren wij problemen en zorgen wij voor toeleiding naar een passende vorm van ondersteuning. Mogelijke *'upcoding'* van problematiek vindt dan ook vooral plaats binnen de toegang. Door de wettelijke positie van huisartsen en medisch specialisten is het lastig om grip te krijgen op deze toegang. Wij zetten in deze actielijn zowel in op het doorzetten van reeds lopende acties, zoals het verbeteren van de samenwerking met huisartsen en het onderwijs (bijvoorbeeld door de implementatie van Jeugdhulp op School in 2020) als op transformatie, bijvoorbeeld door het aanpassen van onze toegang en de wijze waarop wij communiceren met ouders.

2) **Transformatie van het aanbod**
   Fundamentele transformatie van het jeugddomein vereist vernieuwing van de wijze waarop wij jongeren ondersteunen. De afgelopen jaren heeft de focus teveel gelegen op de systemen en te weinig op inhoudelijke transformatie van het ondersteuningsaanbod. Deze opgave ligt primair bij de aanbieders van jeugdhulp. We stimuleren dit door middel van de *'carrot and the stick'*. Wij stimuleren en initiëren waar mogelijk de transformatie van dit aanbod op regionaal en lokaal niveau. Dit doen wij bijvoorbeeld door onze wijze van inkoop en contractering, onze samenwerking met aanbieders en het meewerken aan innovatieve projecten (de *'carrot'*). Waar aanbieders in gebreke blijven dwingen wij medewerking af door bijvoorbeeld stevig contractmanagement en het stellen van dwingende voorwaarden bij onze inkoop (de *'stick'*).

3) **Doorontwikkelen regionale samenwerking**
   Het is duidelijk dat onze regionale samenwerking binnen de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond verbeterd moet worden. In de voorgestelde zienswijze bij de begroting wijzen wij op de noodzaak van het verbeteren van het contractmanagement en het stimuleren van innovatie bij aanbieders. Een ander aandachtspunt is de evaluatie van de nieuwe inkoopmethode voor de specialistische jeugdhulp (op basis van arrangementen). Wij staan kritisch ten opzichte van de huidige regionale samenwerking. Ons uitgangspunt hierbij is en blijft *'lokaal waar het kan, regionaal waar het moet'*. In dat kader onderzoeken wij de mogelijkheden en wenselijkheid van het terughalen van regionale taken naar het lokale niveau.

4) **Monitoring & informatiemanagement**
   Effectieve beleidsuitvoering en –bijsturing kan niet zonder goede informatie. Wij hebben op dit moment nog onvoldoende inzicht in het verloop, oorzaken, effecten en achtergronden van ons jeugdbeleid. Dit maakt het lastig om ons beleid bij te sturen en om de effecten van verschillende acties te evalueren. Wij verbeteren dit inzicht door beter gebruik te maken van bestaande informatie, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van dashboards en het uitvoeren van data-analyses. Hiernaast ontwikkelen wij nieuwe instrumenten zoals de scans van 'grootverbruikers' van zorg. Dit leidt uiteindelijk tot een meer datagedreven beleidscyclus.

5) **Verbetering bedrijfsvoering**
   Het onderzoek naar het functioneren van onze lokale jeugdhulp concludeert dat er in onze bedrijfsvoering winst gerealiseerd kan worden door het verder verbeteren van werkprocessen en samenwerkingsafspraken. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar het terugdringen van de

werkdruk van de jeugdconsulenten en het hierdoor creëren van voldoende tijd en capaciteit voor het uitvoeren van casemanagement. De uitvoering hiervan staat momenteel onder druk, mede dankzij de in deel 1 van deze brief gesignaleerde eerdere afschaling van zaken door Veilig Thuis en het verlenen van overbruggingszorg tijdens wachttijden.

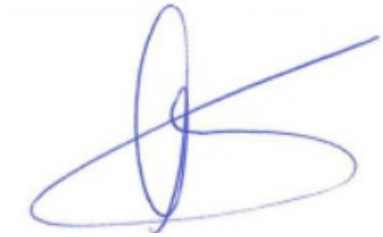
Wij werken deze actielijnen verder uit in een uitvoeringsplan transformatie Jeugdzorg. Hierin leggen we per actielijn de beoogde acties, resultaten, planning en benodigde middelen vast. De uitvoering hiervan gaat gepaard met nu nog niet te voorziene (incidentele) lasten. Wij stellen daarom in de Kaderbrief 2020 voor een bestemmingsreserve 'transformatie Jeugdzorg' in te stellen ten laste van in totaal € 3 miljoen. Dit bedrag komt ongeveer overeen met de (extra) bedragen die we in 2019, 2020 en 2021 ontvangen via de Algemene uitkering.

Vervolg
Om de uitvoering van de actielijnen te borgen stellen wij voor de periode van twee jaar een projectleider aan. Wij informeren u de komende periode over de resultaten van onze aanpak aan de hand van deze actielijnen.

Het is duidelijk dat de transformatie van jeugdhulp is een veel complexer en langdurig opgave is dan tijdens de decentralisatie gedacht werd. Ondanks onze stevige ambities en inspanningen moeten wij realistisch zijn: we verwachten niet dat de kosten van jeugdhulp op korte termijn afnemen.

Ons doel voor de komende twee jaar is het doorbreken van de opgaande trend in het kostenniveau en het leggen van een stevige basis voor de transformatie en onze sturing op het jeugddomein. Dit fundament vormt een vereiste voor ons uiteindelijke doel: kwalitatief betere en financieel duurzamere jeugdhulp voor ieder kind dat dat nodig heeft.

Met een vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Lansingerland





Lucas Vokurka
Secretaris

drs. Pieter van de Stadt
Burgemeester

Bijlagen:
- Overzicht lopende en afgesloten onderzoeken jeugdhulp
- Onderzoek Berenschot: Grip op stijgend gebruik (specialistische) Jeugdhulp (T19.06037)
- Onderzoek Significant: Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten (T19.06039)

Bijlage: overzicht lopende en afgesloten onderzoeken jeugdhulp

In deze notitie, behorende bij raadsbrief U19.04567, geven wij een samenvatting op hoofdlijnen van enkele lopende en afgesloten onderzoeken naar de kosten van jeugdhulp.

1. Grip op stijgend gebruik (specialistische) Jeugdhulp: 'objectivering en handvaten voor (bij)sturing' (T19.06037)

Aanleiding

In de jaarrapportage sociaal domein 2017 en de raadsbrief U18.05063 zeiden wij toe een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de oorzaken, prognose en beheersmaatregelen van de toename van het gebruik van jeugdhulp in onze gemeente. De input van de raad is meegenomen bij de opzet van dit onderzoek. De oplevering van dit onderzoek was gepland in januari 2019. Doordat het onderzoek aanleiding gaf tot extra onderzoek en noodzakelijke correcties van onze administratie is de oplevering van dit onderzoek vertraagd.

Bevindingen

In paragraaf 3.1 van de rapportage (pagina 22) treft u een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek aan.

Het aantal kinderen dat in Lansingerland gebruik maakt van jeugdhulp ligt aanzienlijk lager dan in vergelijkbare gemeenten. Dit aantal was de afgelopen jaren stabiel, de eerder gesignaleerde stijging van de aantallen had een administratieve oorzaak. De oorzaken en achtergronden hiervan zijn terug te vinden in bijlage 4 van deze rapportage. De kosten van jeugdhulp per kind nemen de afgelopen jaren toe. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat zwaardere zorg wordt ingezet dan voorheen. Deze toename wordt deels veroorzaakt door een lichte stijging van de zwaarte van de problematiek zoals meer grootstedelijke problematiek en gecompliceerde (vecht)scheidingen. De belangrijkste oorzaak is echter \ het indiceren van zwaardere zorg bij gelijkblijvende problematiek. Een belangrijke oorzaak hiervoor is de hoge (ervaren) werkdruk bij jeugdconsulenten.

De verwachting is dat de kosten van jeugdhulp de komende jaren verder stijgen door een toename van de doelgroep, maar ook door verdere stijging van de zwaarte van de zorg. Wij kunnen hier op verschillende manieren op sturen. Hierbij wordt opgemerkt dat er geen harde cijfers bekend zijn over de 'terugverdientermijn' van investering in preventie. Ervaringen wijzen uit dat het gemiddeld 7 jaar duurt voordat effecten hiervan terug te zien zijn in het gebruik van jeugdhulp.

Aanbevelingen

Het rapport onderscheid 4 manieren om grip te krijgen op de kosten van jeugdhulp:

1) verbeteren van het partnerschap met aanbieders basis- en specialistische jeugdhulp;
2) optimaliseren van gemeentelijke werkprocessen;
3) realiseren van meer samenhang in het (jeugd)zorglandschap (voorveld, huisartsen, jeugdhulpaanbieders et cetera);
4) nemen van maatregelen die specifiek gericht zijn op het beperken van de instroom, aanjagen van de doorstroom en daarmee het realiseren van uitstroom.

De belangrijkste concrete aanbevelingen uit de rapportage liggen op het gebied van uitvoering en informatiemanagement. Er valt het nodige te winnen door het verder verbeteren van onze werkprocessen en samenwerkingsafspraken. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar het terugdringen van de werkdruk van de consulenten en het borgen van casemanagement. Uit ervaring blijkt dat dit een effectieve manier is om de inzet van te zware zorg tegen te gaan (zie paragraaf 2.2.1). Hiernaast is betere informatievoorziening noodzakelijk en samenwerking met ketenpartners

om zorg beter op- en af te schalen. Wij nemen alle aanbevelingen uit deze rapportage over. Deze zijn vooral terug te vinden in actielijnen 5 (Verbetering bedrijfsvoering) en 4 (Monitoring & informatiemanagement).

2. Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten (T19.06039)

Aanleiding

Naar aanleiding van overleg met de VNG heeft de minister van VWS in oktober 2018 toegezegd een onderzoek uit te laten voeren naar de omvang en de oorzaken van de tekorten van jeugdhulp in een aantal gemeenten. Dit onderzoek is uitgevoerd door Significant en op 19 april 2019 gepubliceerd. Dit onderzoek vormt een onderdeel van de discussie over de omvang van de toe te wijzen extra Rijksmiddelen voor jeugdhulp aan gemeenten.

Bevindingen

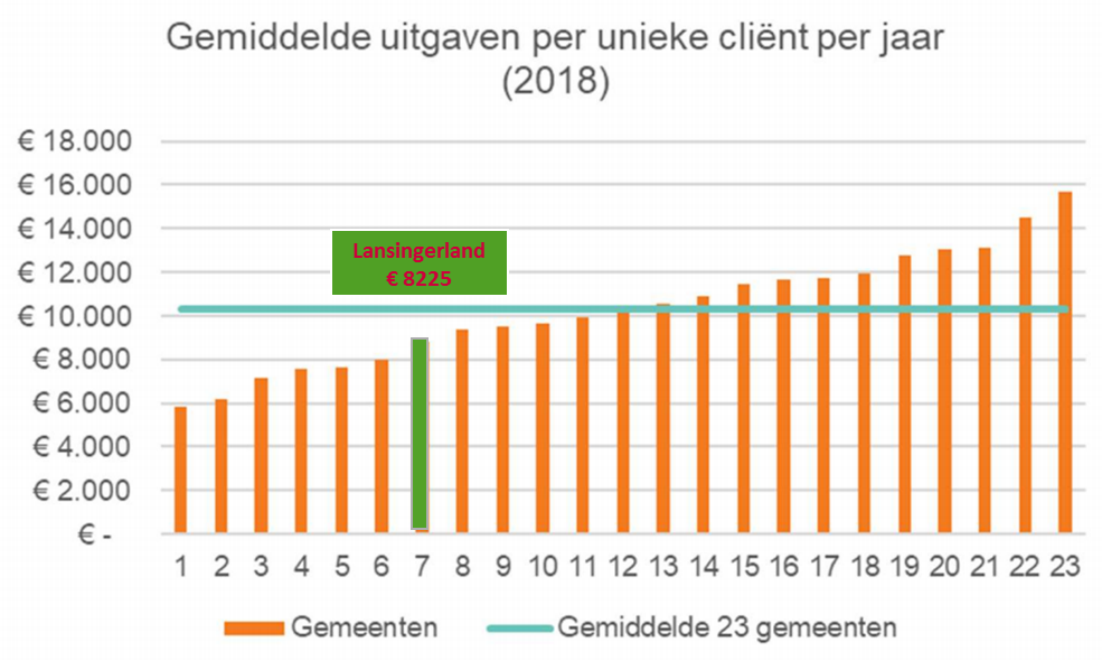
De rapportage bevat een uitgebreide samenvatting op pagina 4 t/m 16. Hieronder belichten we de meest relevante bevindingen toe, waarbij we steeds de verbinding leggen met de situatie in onze gemeente.

Het totaal aantal kinderen in jeugdhulp is in de onderzochte gemeenten sinds 2015 met 12% toegenomen. Lansingerland hoort bij de beperkte groep (27%) van de Nederlandse gemeenten waar het aantal kinderen in jeugdhulp gelijk is gebleven of afgenomen. De landelijke stijging is vooral toe te schrijven aan (lichtere) hulp die ingezet wordt door wijkteams, maar ook de zwaardere categorie jeugdhulp met verblijf neemt sinds 2015 toe. Hierdoor zien we dat een van de belangrijkste uitgangspunten van de transformatie, de afschaling van zorg en dan met name die van residentiele voorzieningen, nog niet gerealiseerd wordt. Alle gemeenten ervaren spanning tussen de uitvoering van de jeugdhulp, de hierbij gewenste transformatie en de steeds krappere financiële middelen.

Net als in Lansingerland zijn in de onderzochte gemeenten de kosten per cliënt toegenomen. Dit wordt verklaard door zowel een toename van de problematiek, maar ook de inzet van zwaardere zorg dan noodzakelijk *(‘upcoding’)*. Dit zien we ook in Lansingerland. Aanbieders geven hiernaast aan te maken te hebben met hogere kosten veroorzaakt door inkooptrajecten, meer differentiatie door lokale/regionale contractering en een krappe arbeidsmarkt.

Alle onderzochte gemeenten geven aan nog volop bezig te zijn met de uitvoering van de transformatie; er is nog nergens sprake van een stabiele situatie. Informatievoorziening is hierbij, net als in onze gemeente, een belangrijk aandachtspunt. Landelijk is sprake van een verschuiving van de verwijsstromen van de huisartsen naar het lokale veld, dit is in onze gemeente in mindere mate het geval. Het onderzoek is er niet in geslaagd om harde verbindingen te leggen tussen beleids- en sturingskeuzes en uitgaven. Wel blijkt uit de analyse een verband tussen de mate van inzicht dat gemeenten hebben op de oorzaken van kostenstijgingen en daarmee op de (mogelijk) effectieve wijzen van bijsturing ontwikkeling. Belangrijke verklarende elementen hierbij zijn onder meer de stabiliteit en kwaliteit van de toegang en de mate van samenwerking tussen huisartsen, scholen en aanbieders. Dit sluit aan bij de conclusies van het Berenschot onderzoek.

De rapportage bevat op pagina 30 een overzicht van de gemiddelde kosten van jeugdhulp per cliënt per jaar. We kunnen deze vergelijking ook voor Lansingerland maken: hieruit blijkt dat deze bijna 20% lager liggen dan het gemiddelde van de onderzochte gemeenten. In de rapportage wordt geconstateerd dat de hoogte van deze kosten sterk samenhangt met de SES (sociaal economische status) van de inwoners.



3. Regionale onderzoeken

Aanleiding

Momenteel lopen er in opdracht van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR) diverse onderzoeken die van invloed (kunnen) zijn op de kosten van jeugdhulp. De meest relevante onderzoeken zijn inhoudelijk toegelicht in de aanbiedingsbrief van de jaarstukken/begroting van de GRJR (T19.05511). In de onderstaande tabel zijn deze samengevat.

Onderzoek	Doel/resultaat	gereed
Grip op Kosten	Naar aanleiding van de financiële ontwikkelingen binnen de GRJR is een integraal plan opgesteld met hierin een aantal maatregelen om hier grip op te krijgen. Dit wordt uitgevoerd in de vorm van diverse projecten.	doorlopend
Evaluatie inkoop GRJR 2018	Evaluatie van werking van de nieuwe inkoopsystematiek aan de hand van arrangementen i.r.t. het verlengen/anders aanbesteden van deze zorg m.i.v. 2020, inclusief de wenselijkheid van het overdragen van contractering van verschillende vormen van jeugdhulp naar het lokale veld.	september 2019
Onderzoek naar de tarieven van de gecontracteerde ondersteuning	Als onderdeel van de evaluatie en mogelijke bijsturing van de inkoop op basis van arrangementen worden de hierin vastgelegde tarieven getoetst. Onderdeel hiervan is inzicht in overhead en kosten van aanbieders. Op basis van de uitkomsten hiervan kunnen tarieven en arrangementen (in overleg met aanbieders) aangepast worden.	zomer 2019
Producten, kwaliteit en tarieven GI's	Vaststellen eenduidige set producten, kwaliteitseisen en tarieven voor producten GI's (zoals OTS, voogdij, jeugdreclassering, drangmaatregelen en het crisisinterventieteam)	November 2019
Evaluatie Vlaktaks	Evaluatie van de werking en wenselijkheid van de kostenverdeling op basis van de 'vlaktaks'	n.n.b.