

Voortgang maatregelen jeugdhulp

Achtergrondinformatie voor de commissie MO van 8 juni 2017

1. Inleiding

De gemeente heeft als taak om de Jeugdwet uit te voeren en ervoor te zorgen dat wie dat nodig heeft, hulp krijgt op het gebied van opvoeden en opgroeien. We voeren de wet uit conform het hoge ambitieniveau van onze gemeente. Onze opgave is echter ook dit te doen binnen het budget dat wij daarvoor ontvangen van het Rijk. In de commissie van januari is aangegeven dat voor 2017 een tekort wordt verwacht van € 5 miljoen. In de commissievergadering van april is een toelichting gegeven op de oorzaken van het tekort en de richting waarin aan het reduceren van het tekort zal worden gewerkt. Daarbij is ook de bestuurlijke doelstelling uitgesproken om het geraamde tekort voor dit jaar met 30%, ofwel € 1,5 miljoen, te verlagen. Tevens is aangekondigd om in de commissievergadering van juni in te gaan op de voortgang van de maatregelen. Met deze notitie en de toelichting daarop in de commissievergadering geven we hieraan invulling. Hierbij passen enkele opmerkingen vooraf. Ten eerste is recentelijk een interventie gepleegd binnen de organisatie om steviger de sturing op het sociaal domein te pakken. Daar gaan we in deze notitie niet nader op in. Ten tweede ligt in deze notitie de inhoudelijke focus op maatregelen met betrekking tot jeugdhulp. Deze passen echter in een breder perspectief. Zo dragen bijvoorbeeld ook investeringen vanuit de Wmo in onder meer preventie en de inzet van MET Welzijn bij aan de oplossing van de uitdaging waar we met jeugd voor staan. Ten derde merken we op dat onderstaand de kosten 2017 worden ontrafeld aan de hand van het referentiekader uit 2016.

2. Financiële taakstelling

In de commissie van 9-1-2017 is het volgende financiële beeld gepresenteerd (x € 1.000). De laatste kolom is de bijstelling als gevolg van de meicirculaire 2017:

	Eerdere prognose			Bijstelling n.a.v.de meicirculaire 2017	Verskil
	2015	2016	2017	2017	
ZIN	12.194	15.835	15.835	15.835	-
PGB	777	715	715	715	-
Uitvoeringskosten (incl. J&G coaches)	2.420	2.420	2.420	2.420	-
pilot ontschot werken		150			
Totaal kosten	15.391	19.120	18.970	18.970	-
Objectief budget		11.956	12.067	12.246	+179
Suppletie		1.013	213	213	-
Historisch budget	16.722	3.371	1.675	2.580	+905
Totaal inkomsten	16.722	16.340	13.955	15.039	+1.084
Saldo (raming)	1.331	-2.780	-5.015	-3.931	-1.084

Voor 2018 kunnen we op basis van de meicirculaire een verhoging van het budget ten opzichte van de raming uit januari verwachten. Het totale budget in 2018 komt uit op € 16,2 miljoen (incl. een historisch budget van € 3,7 miljoen). In juli komen we met een update voor wat betreft de realisatie 2016 en de eventueel daarop aangepaste prognose 2017. De doelstelling is om het aanvankelijk geprognostiseerd tekort met € 1,5 miljoen te verlagen. Een belangrijke maatregel is uitgevoerd en heeft succes opgeleverd: het aanvragen van compensatie voor 2017 vanwege jeugdhulp i.v.m. voorgedij. De financiële taakstelling is daarmee voor 2017 als volgt (x € 1.000):

Geraamd tekort 2017	5.015
Taakstelling (30%)	1.505
Via meicirculaire	-1.084
Nog te realiseren	421

3. Analyse 2016

Aan een gedetailleerd financieel beeld over 2016 wordt nog gewerkt, maar de afgelopen drie maanden hebben in de analyse een aantal punten aan het licht gebracht die in meer of mindere mate hebben bijgedragen aan het ontstaan van het financiële tekort. We noemen er 10:

1. Onbalans tussen de inzet van jeugd&gezinscoaches (J&G coaches) en de inzet van specialistische jeugdhulp. De J&G coaches hebben namens de gemeente het contact met de gezinnen, brengen in kaart wat er nodig is, helpen gezinnen waar dat kan om problemen zelf op te lossen en adviseren indien nodig aan de 'jeugddesk' van de gemeente over de inzet van specialistische jeugdhulp. Er heeft geen registratie en monitoring plaatsgevonden op de effectiviteit en efficiëntie van de J&G coaches. Wel is er een beeld van hoe het nu werkt. Het beeld is dat de J&G coaches door de bank genomen teveel zorg overnemen van gezinnen in plaats van dat de gezinnen versterkt worden in hun zelfoplossend vermogen. Dit werkt afhankelijkheid van zorg in de hand.
2. Beperkte sturing door de jeugddesk. De zogeheten jeugddesk van de gemeente heeft overzicht over het gecontracteerde aanbod en geeft beschikkingen voor jeugdhulp. De jeugddesk heeft in principe de positie om te sturen op resultaten en naleving van afspraken door aanbieders, maar wordt hierin bemoeilijkt door o.a. het ontbreken van actuele managementinformatie, problemen met betrekking tot de naleving van afspraken over het berichtenverkeer en werkzaamheden die ten koste gaan van de kerntaak.
3. Verwijzingen door derden. Ook (huis)artsen en gecertificeerde instellingen mogen op basis van de wet verwijzen naar jeugdhulp, terwijl de kosten voor rekening van de gemeente zijn. Specifiek in de keten met de gecertificeerde instellingen zien wij dat de investering in drangtrajecten niet optimaal resultaat oplevert.
4. Ontbreken van actuele sturingsinformatie. Het ICT-systeem dat gebruikt wordt ter ondersteuning van het werkproces is niet geschikt om actuele managementinformatie te genereren.
5. Zwak contractmanagement. Het contractmanagement is regionaal georganiseerd. De sturing vanuit het contractmanagement is onvoldoende. Oorzaken zijn o.a. dat de meeste tijd wordt opgeëist door diverse kwesties rond de grootste aanbieders en dat de wisselwerking en informatie-uitwisseling tussen het regionaal contractmanagement en de gemeenten niet optimaal is.
6. Nog onvoldoende innovatie in het aanbod. Er zijn nog weinig partijen die innovaties hebben die wat betreft effectiviteit en efficiëntie echt impact hebben op een schaal die ertoe doet.
7. Stagnatie in de uitstroom uit relatief zware vormen van verblijf. Jeugdigen blijven te lang in zware voorzieningen omdat de uitstroom stagneert. De oorzaak daarvan is onvoldoende uitstroom in lichtere voorzieningen. De doorstroom in de gehele keten is dus een probleem. Dat is in de eerste plaats slecht voor de betrokken jeugdigen, maar het heeft ook nadelige financiële consequenties voor de gemeente.
8. Belasting van het jeugdhulpbudget met Wmo-uitgaven. Soms krijgen zowel de ouders als de kinderen hulp, bijvoorbeeld in gezinnen waarin de ouders en de kinderen verstandelijke beperkingen hebben. Het is dan goed als één aanbieder integrale hulp biedt. De begeleiding van de ouders valt strikt genomen onder de Wmo. In 2016 werd deze hulp ingezet vanuit jeugdhulp hetgeen het zicht op de bestedingen vertroebelt.
9. Een inkoop waarbij niet alle relevante partijen regionaal zijn gecontracteerd en waarbij na de inkoop aanvullend lokaal losse contracten (zogeheten betaalovereenkomsten) moesten worden gesloten. Hier was financieel geen rekening mee gehouden.
10. Een nog verkokerd stelsel dat effectiviteit en efficiëntie in de weg staat. Dat innovatie nog onvoldoende op gang komt, heeft ook te maken met de complexe organisatie van de jeugdhulp met duizenden 'producten', bijbehorende regels e.d.

4. Maatregelen

Aansluitend op deze knelpunten zijn we bezig om maatregelen te treffen waarvan we dit jaar nog (financieel) effect verwachten en om veranderingen in gang te zetten die vanaf 2018 meer sturing geven. Hierdoor kunnen we een betere aansluiting maken tussen wat een gezin nodig heeft en de hulp die wordt ingezet. Hoe effectiever de zorg, hoe beter de uitgaven kunnen worden beheerst. Voor 2017 is veelal nog niet maximale bedrag te verwachten omdat de maatregelen niet per 1-1-2017 zijn geëffectueerd.

4.2 Maatregelen voor 2017 (en verder)

1. Vergroten van de effectiviteit van de J&G coaches

De inzet van J&G coaches is zoals gezegd een investering in het probleemoplossend vermogen van gezinnen en voorliggende voorzieningen. We zijn bezig met een analyse van mogelijkheden voor verbetering. Duidelijk is al wel dat er nog een slag valt te maken, zoals normaliseren i.p.v. medicaliseren, inzet van het 'voorveld' e.d. Ook is nadrukkelijker sturing nodig op het inkaderen van wat wel of niet tot de taak van de gemeente behoort of wanneer de J&G coach specialisten moet bijschakelen. Naast deze inhoudelijke kaderstelling is er meer sturing nodig op de bedrijfsmatige kant (workload, doorlooptijden e.d.). Hier zijn al stappen in gezet in de afgelopen drie maanden, maar er is een versnelling nodig. Hier wordt de komende maanden aan gewerkt. Met het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van de J&G coaches beogen wij als effect dat minder specialistische jeugdhulp nodig is. Hier koppelen we vooralsnog geen bedrag of taakstelling aan. Per 2018 wordt de formatie coaches opnieuw 'ingekocht'. We zullen nu al starten met het voorbereiden van de inkoop waarbij de formulering van de opdracht en aansturing de nodige aandacht zal krijgen.

2. Versterken van de sturing door de jeugddesk

De jeugddeskundigen zetten jeugdhulp in. Belangrijk is dat zij zich optimaal kunnen inzetten voor hun taak, zoals het handhaven van de afspraken met aanbieders, het samenwerken met andere verwijzers, het beoordelen van de prestaties van aanbieders en het terugverwijzen van vragen die niet de verantwoordelijkheid van de gemeente zijn (maar bijvoorbeeld van het onderwijs). Dat lukt nu onvoldoende. We gaan daarom o.a. de volgende maatregelen treffen:

- a. De aanbieders aanschrijven dat de contractafspraken m.b.t. onder andere het gebruik van het berichtenverkeer per 1-9-2017 zullen worden gehandhaafd. Ook zullen verlengingen per die datum niet meer achteraf worden goedgekeurd. Mogelijk wordt deze verscherping een regionale interventie. Zo niet, dan zal in ieder geval Heerhugowaard deze maatregel invoeren. De maatregel leidt ertoe dat de jeugddesk voorafgaand aan de inzet van jeugdhulp invloed kan uitoefenen.
- b. De jeugddeskundigen meer vrij maken om zich te kunnen richten op hun kerntaak. Hiertoe zal administratieve ondersteuning worden uitgebreid om werkzaamheden van de jeugddesk over te nemen.
- c. Inrichten van managementinformatie (zie onderstaand).

Door deze maatregelen komt de jeugddesk meer in positie om te sturen. Daar koppelen we de taakstelling aan om het volume zorg in natura dat via de gemeentelijke Toegang loopt terug te dringen met ca. € 100.000 in 2017 en € 200.000 per jaar vanaf 2018.

3.a. Samenwerking met huisartsen

Vanaf de tweede helft van 2017 willen we het verwijsgedrag van huisartsen analyseren en met hen individueel in gesprek gaan. Dit loopt naast de regionale initiatieven om de samenwerking te intensiveren en lokale initiatieven als 'welzijn op recept'. We verwachten hiervan onder meer dat er meer een beroep zal worden gedaan op voorliggende, algemene oplossingen en, daar waar specialistische hulp wordt ingezet, er een betere match wordt gemaakt tussen de ondersteuningsvraag van gezinnen en de hulp. Beide resultaten hebben ook een financieel effect dat wij ramen op € 50.000 in 2017 en € 100.000 per jaar vanaf 2018.

3.b. Samenwerking met de gecertificeerde instellingen (GI's)

Ook de GI's mogen op basis van de Jeugdwet zelfstandig jeugdhulp inzetten. Soms vindt daarover afstemming plaats met de gemeente (de jeugddesk). De ervaring is dat veel voogden van de GI's niet goed op de hoogte zijn van het gecontracteerde aanbod en zij minder scherp zijn dan wij wenselijk vinden op het beoordelen van de resultaten, de noodzaak van verlenging en bijvoorbeeld het doorzetten naar de Wet langdurige zorg. Intensiever contact tussen voogden en onze jeugddesk kan dit ondervangen. Dit kan door middel van het opzetten van een structureel overleg (over casuïstiek, gecontracteerd aanbod, voorwaarden en processen) en door overleg te voeren op casusniveau. We willen een stevige samenwerking met de GI's opzetten in de vorm van structureel overleg tussen jeugddesk en voogden. Ons idee is om met de grootste GI (De Jeugd- en Gezinsbeschermers) af te spreken dat voogden periodiek komen werken in het gemeentehuis. Het gesprek hierover gaan we op korte termijn voeren. De betere afstemming met de GI's moet resulteren in betere oplossingen voor de betreffende jeugdigen en daarmee tot een daling van het volume aan zorg in natura dat via de GI's loopt. We rekenen op een jaarlijkse kostendaling van op € 50.000 in 2017 en € 100.000 per jaar vanaf 2018.

3.c. Innovatie drang

In samenwerking met de gemeente Alkmaar is een aanpak in ontwikkeling waarbij het team J&G coaches zelf zaken oppakt waarvoor nu nog een drangtraject bij een GI wordt ingezet. De investering in eigen, gespecialiseerde J&G coaches die volgens de nieuwe aanpak gaan werken is naar verwachting effectiever dan de huidige drangtrajecten en zal per saldo een kostenverlaging opleveren van circa op € 50.000 in 2017 en € 100.000 per jaar vanaf 2018.

4. Implementatie van een systeem voor managementinformatie

Er is op korte termijn een systeem of instrument nodig dat, bijvoorbeeld op maandbasis, gegevens oplevert over onder meer de realisatie. Managementinformatie levert op zichzelf geen financieel effect op, maar zal ons in staat stellen om een tijdig een beeld te krijgen van hoe het gaat, en of aanvullende maatregelen nodig zijn, in plaats van – zoals nu – pas na afloop van een jaar. De inrichting van managementinformatie helpt bovendien om knelpunten in de werkprocessen en informatievoorziening bloot te leggen zodat verbetermaatregelen getroffen kunnen worden. Daarmee leggen we een basis voor het werken volgens het principe van voortdurende verbetering.

5. Versterking van het contractmanagement

Het is noodzakelijk dat het contractmanagement meer rendement oplevert zodat de naleving van afspraken beter wordt bewaakt en gehandhaafd en er regelmatig wordt gesproken met aanbieders over knelpunten en kansen voor vernieuwing. In de tweede helft van dit jaar nemen we een besluit over het contractmanagement beter kan, welke taken waar (regionaal of lokaal) worden belegd en wat we daarin willen investeren.

6. Innovatie in het aanbod

Vernieuwing in het aanbod kan zorgen voor lagere kosten. Dit is een element van de inkoop voor 2018. Voor dit jaar willen we vanuit de gemeente inzetten op groepsaanbod in plaats van individuele ambulante trajecten. Veel hulptrajecten zijn individueel. Wij willen een aanbieder uitdagen om een aanbod te ontwikkelen voor een groepsaanpak die in plaats komt van individuele trajecten. Er is inmiddels contact gelegd met een aanbieder die deze uitdaging mogelijk wil aangaan. Deze innovatie kan inhoudelijk een verbetering zijn en tot een besparing leiden. De omvang van de besparing is uiteraard afhankelijk van de schaal en de termijn waarop we het groepsaanbod kunnen introduceren. Vooralsnog rekenen we op een kostenverlaging van op € 25.000 in 2017 en € 50.000 per jaar vanaf 2018.

7. Uitstroom uit zware verblijfsvormen op gang brengen en beperken instroom

Ons doel is dat jeugdigen passende hulp krijgen. Als ze in een zware verblijfsvorm (bijvoorbeeld Transferium) zijn opgenomen en zouden kunnen uitstromen, dan is het onwenselijk als dat niet lukt vanwege het niet beschikbaar zijn van geschikte voorzieningen. Of omgekeerd: we willen niet dat jeugdigen in een zwaardere setting worden opgenomen dan strikt noodzakelijk is. De praktijk is helaas anders. Voor de gemeente heeft dat bovendien financieel nadelige consequenties. Met

Transferium en andere zorgaanbieders is daarom een uitstroomcommissie gevormd om gezamenlijk te zoeken naar de beste oplossing (maatwerk) voor jongeren die kunnen uitstromen uit Transferium. De commissie is inmiddels van start, maar hier koppelen we nog niet direct een besparing aan. Om de beweging in de keten op gang te brengen, is het toevoegen van begeleid wonen een goede optie. We streven ernaar dit nog in 2017 te realiseren. Een uitwerking is in de maak. Los van de inhoudelijke verbetering zal dit ook een kostenverlaging opleveren. Wij ramen deze op € 100.000 in 2017 en € 200.000 per jaar vanaf 2018.

8. Maatschappelijke ondersteuning boeken op de Wmo

Om een zuiver beeld te houden op de uitgaven voor Wmo en Jeugdhulp, is het goed om kosten van integrale hulp in de financiële administratie gesplitst te verwerken. Het effect op het budget jeugdhulp is € 250.000 per jaar (voor de gemeente is er per saldo uiteraard geen financieel effect).

4.3 Maatregelen voor 2018 (en verder)

9. Een sluitende inkoop

De inkoop voor 2018 wordt zodanig opgezet dat we alle relevante partijen regionaal contracteren en lokale betaalovereenkomsten in principe niet meer nodig zijn. Sterker nog, we willen nodeloze belemmeringen opheffen zodat nieuwe partijen graag actief worden in de regio. Dat vergroot de keuzemogelijkheden voor de klant.

Eén van de manieren om dit te bereiken, is door te werken met realistische tarieven die gelden voor iedereen. De tarieven zijn in toenemende mate een probleem voor aanbieders. In 2015 zijn ze verlaagd ten opzichte van 2014, in 2016 zijn ze nogmaals verlaagd en in 2017 zijn ze niet aangepast, terwijl bijvoorbeeld de cao-lonen wel zijn gestegen. De regio Alkmaar heeft daarom een benchmark uitgevoerd met andere regio's en daaruit bleek dat een verhoging van de tarieven realistisch is. Bovendien wordt regionaal kritisch gekeken naar de eisen. Op het onderdeel ambulante hulp wordt nog een stap verder gegaan en wordt stevig gesneden in het aantal producten. Verschillende nieuwe aanbieders van ambulante hulp hebben daarop aangegeven graag een contract te willen met de regio Alkmaar.

10. Innovatie door vernieuwde bekostiging

Per 2018 wordt de vernieuwde bekostiging voor ambulante hulp ingevoerd en de insteek is om in 2019 een doorontwikkeling te maken naar Verblijf. De vernieuwing houdt onder andere in dat er een grote reductie in het aantal producten en de daarbij behorende administratieve lasten plaatsvindt, belemmeringen om integraal te werken worden opgeheven, er meer focus komt op het resultaat van de hulp en het aantrekkelijker wordt voor aanbieders om te innoveren en overhead af te bouwen.

Zonder hier op alle details in te gaan, zal de nieuwe opzet leiden tot effectievere zorg. Als er meer aanbieders actief zijn, kan er een betere match worden gemaakt met de klant. De hulp die wordt geboden, kan bovendien beter passend worden gemaakt bij de behoefte van de klant. De aanbieder kan namelijk doen wat nodig is en is niet meer gehouden aan allerlei beperkende regels van de oude productindeling. De vernieuwde bekostiging stelt verder de gemeente in staat om regie te voeren op de inhoud in plaats van op de administratie. Ook dit zal een positief effect hebben op de effectiviteit. Het betere zicht op de resultaten maakt het mogelijk om in de loop van de tijd onderscheid te gaan maken tussen aanbieders die goed presteren en aanbieders die het minder goed doen. Tenslotte is een aspect van de vernieuwde bekostiging op de ambulante hulp dat we, in tegenstelling tot de huidige systematiek, een goed zicht kunnen krijgen op de uitgaven. Al met al zijn er voldoende aanknopingspunten om van deze vernieuwing niet alleen een inhoudelijke verbetering te verwachten, maar er ook een financiële taakstelling aan te koppelen van € 200.000 per jaar vanaf 2018.

10.b en 10.c Innovatie in het aanbod

Daarnaast zullen we in 2018 werken aan een aantal specifieke innovaties. Bijvoorbeeld vernieuwing van de dyslexiezorg waardoor alleen de kinderen hulp krijgen die dat nodig hebben. Van dit regionale project verwachten we een besparing in 2018 van circa 20% ofwel € 70.000. Ook zoeken we naar alternatieve vormen van jeugdhulp voor de jeugdzorgplus of zware residentiële hulp. We denken hierbij aan 'school to care' en 'family support'.

4.4 Samenvatting van het beoogd financieel effect

Maatregel	Effect 2017	Effect 2018
Taakstelling	€ 421.000	p.m.
1. Vergroten effectiviteit J&G coaches	-	p.m.
2. Sturing door jeugddesk	€ 100.000	€ 200.000
3.a. Samenwerking met huisartsen	€ 50.000	€ 100.000
3.b. Samenwerking met GI's	€ 50.000	€ 100.000
3.c. Innovatie drang	€ 50.000	€ 100.000
4. Managementinformatie	-	-
5. Versterking contractmanagement	-	-
6. Innovatie in het aanbod - groepsaanbod	€ 25.000	€ 50.000
7. Uitstroomvoorzieningen	€ 100.000	€ 200.000
8. Maatschappelijke ondersteuning t.l.v. Wmo	€ 250.000	€ 250.000
9. Sluitende inkoop	-	-
10.a. Innovatie door vernieuwde bekostiging	-	€ 200.000
10.b. Innovatie in het aanbod - dyslexiezorg	-	€ 70.000
10.c. Innovatie in het aanbod – school to care, family support etc.	-	p.m.
Totaal maatregelen	€ 625.000	€ 1.270.000

Monitoring

Monitoring zal op twee manieren plaatsvinden:

1. Loopt de uitvoering van de afzonderlijke maatregelen conform planning?
2. Hebben de maatregelen financieel effect? Dit is voor een deel lastig op het niveau van de afzonderlijke maatregelen te toetsen, maar wel overall op het uitgavenniveau. Deze monitoring moet komen van ontwikkelen van managementinformatie, zoals een maandelijks overzicht van de toewijzingen jeugdhulp (in €). Als die meer zijn dan 1/12 van de geraamde uitgaven, is dat reden om direct te acteren.

De ontwikkeling van deze monitor is ook de basis van het dashboard voor de commissie.