



# Raadsbrief

Datum: 27 juni 2019  
Behandeld door: Herman Kamminga  
Zaak: 2019-023928

Verzenddatum: 16 juli 2019  
Mailadres: herman.kamminga@midden-groningen.nl  
Portefeuillehouder: Peter Verschuren

Onderwerp: Juni rapportage jeugdhulp 2018 - 2019

Geachte leden van de raad,

In de afgelopen periode hebben we een aantal afspraken gemaakt om u tijdig te informeren over de ontwikkelingen binnen de jeugdhulp. Met deze brief doen we dat door u op hoogte te stellen van:

1. De huidige uitgaven jeugdhulp in de vorm van een prognose 2019
2. Een evaluatie van het jaar 2018 op basis van de meest recente cijfers
3. Een tussenrapportage over de aanpak van de 300 duurste adressen binnen de jeugdhulp.

## 1. Prognose 2019

Op basis van de huidige uitgaven voor jeugdhulp zien we een dalende trend. Wanneer deze trend doorzet, dan zouden de uitgaven voor Zorg en Natura dit jaar 10% lager kunnen komen te liggen dan in 2018. Enige voorzichtigheid is hier op zijn plaats, omdat we in de afgelopen jaren te vaak verrast zijn door onvoorziene ontwikkelingen. Wat ons vertrouwen geeft is dat we een 1 op 1 relatie zien met het Implementatieplan Sturing Uitgaven Jeugdhulp en dat er dus sturing mogelijk is. We zien de trend terug in:

- de hoogte en ontwikkeling van de declaraties
- een verschuiving van het aantal kinderen van dure naar goedkopere zorg
- een daling van de gemiddelde indicatiewaarde per kind en traject
- dalende trend van de maandelijkse indicatiewaarde
- afname van de totale som aan indicatiewaarde van de 300 duurste adressen.
- afname van de gemiddelde kosten van de 300 per adres en kind
- het vrijwel verdwijnen van de verlengde jeugdhulp (excl. reclassering en pleegzorg).

De effecten zijn gekoppeld aan de verwijzingen door de sociale teams. Wanneer deze trend doorzet dan kunnen de uitgaven € 2 mln. lager uitvallen dan in 2018. Dat is conform de taakstelling voor het Implementatieplan.

## 2. Analyse 2018

De raming van de uitgaven voor het jaar 2018 hebben we gebaseerd op de resultaten van 2017. Deze bleken in het voorjaar van 2018 aanzienlijk slechter dan verwacht. Het tekort 2017 bedroeg € 3,6 mln. Dat bedrag hebben we met de voorjaarsnota 2018 vertaald in begroting. Om meer greep te krijgen op de uitgaven hebben we in het voorjaar van 2018 het Implementatieplan Sturing Uitgaven Jeugdhulp vastgesteld. Voor de aanpak hebben we gebruik gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek van de Taskforce Sturing Uitgaven Jeugdhulp van de RIGG.

Een van de belangrijkste sturingsinstrumenten die wij binnen het plan hebben ontwikkeld is het dashboard uitgaven jeugdhulp. In het dashboard is ook een prognosemodel opgenomen. De betrouwbaarheid van de prognose is afhankelijk van de juiste data en de toepassing van de belangrijkste variabelen. In eerste instantie gaven de prognoses een beeld dat we redelijk op weg waren om binnen de financiële kaders uit te komen. In september bleek echter dat een deel van de data niet in het model was vertaald. Met de nieuwe data gaf de prognose een tekort aan binnen een bandbreedte van € 3,9 en € 7,9 mln. Wij hebben u daarover in een raadsbrief van 2 oktober geïnformeerd. De definitieve cijfers laten nu zien dat het uiteindelijke tekort € 6,9 mln. bedraagt. Dat bedrag is in de jaarrekening vertaald. We hebben op verschillende niveaus onderzocht wat de oorzaken waren van de toename van het tekort:

- Lokaal met o.a. de teamleiders van de sociale teams
- Provinciaal in samenwerking met de Task Force Sturing Uitgaven Jeugdhulp
- Landelijk door te participeren in de Benchmarkanalyse Uitgaven Jeugdhulp

De algemene conclusie is dat er sprake is van elkaar versterkende factoren die hebben geleid tot een aanzienlijke toename van de uitgaven voor zorg in natura. Een groot deel van deze factoren spelen in vrijwel alle gemeenten van Nederland. Specifiek voor Midden-Groningen is dat het aantal kinderen in de jeugdhulp niet toeneemt maar de gemiddelde kosten per kind wel.

### De cijfers

In 2018 ontvingen 2038 kinderen jeugdhulp, dat is een lichte daling van 69 t.o.v. 2017. De gemiddelde kosten per kind stegen met 30% van € 7.173 naar € 9.271. Dat zien we terug in een verschuiving het aantal kinderen naar duurdere zorg. Het gemiddelde aantal trajecten per kind is gestegen met ruim 10%. Opvallend is de kostensprong van 31 december 2017 naar 31 januari 2018. Dezelfde kinderen krijgen dezelfde ondersteuning maar de kosten stijgen met € 800.000. Deze kostensprong hebben we onderzocht en we komen daar in het vervolg op terug. De toename van de uitgaven met 30% is voor 80 % toe te schrijven aan verwijzingen vanuit de sociale teams. De huisartsen volgen met ruim 20%. Overigens is 7% van de kostentoename toe te schrijven aan de compensatie van prijs en loonkostenontwikkelingen. Gemiddelde stijging in de provincie ligt op 20%. Wat opvalt, is dat gemeenten met veel sociale problematiek een hogere stijging kennen.

We zien ook dat door de wijze van inkoop er grote veranderingen optreden in het aantal aanbieders. Een aantal daarvan komen uit het niets in de top tien. In Midden-Groningen zijn door het inkoopmodel gemiddeld zo'n 50 aanbieders actief waarvan een 20 met een omzet groter dan € 200.000.

De ontwikkelingen per sociaal team verschillen. Een aantal laat een stabiel beeld zien maar in het

gebied Oost neemt het aantal kinderen met jeugdhulp toe. Dat vertaalt zich direct in een toename van het bestede jeugdhulpbudget in Oost. Wat ook opvalt, is dat in het gebied Oost meer kinderen in de jongere leeftijdscategorie jeugdhulp krijgen. Een van de verklaringen hiervoor is dat dit gebied het aantal jonge kinderen is toegenomen (De Vosholen). Het teamgebied West blijft wat betreft intensiteit het zwaarste gebied met de hoogste kosten per kind. Het vergelijken van de cijfers van 2018 met vorige jaren levert verder geen opvallende zaken op. De oorzaak van de stijging van de uitgaven concentreert zich daarmee op de vraag hoe het komt dat de sociale teams in 2018 meer trajecten met een hogere kostprijs hebben ingezet.

### **De analyse en aanpak**

Een belangrijk inzicht dat het dashboard leverde was dat 25% van de kinderen met jeugdhulp bijna 80% van het budget consumeert. We kwamen tot het inzicht dat hier ging om een vaste groep gezinnen waarvan de kinderen dan wel structureel dan wel periodiek aanzienlijk kostbare jeugdhulp kreeg. Het bleek daarbij te gaan om zo'n 300 adressen. Binnen deze groep zien we ook de hoogste kostenstijging. Een andere aanpak van deze groep vormt voor ons de belangrijkste stuurknop. Het Implementatieplan hebben we daarom in oktober uitgebreid met het project Transformatie Versnelling Midden-Groningen (aanpak 300 gezinnen).

### **Kostensprong**

Zoals hierboven aangegeven zien we een kostensprong die bij de start van het jaar optreedt. Dat valt samen met de introductie van de nieuwe producten en tarieven die op 1 januari 2018 is ingegaan (z.g. productenboek van de RIGG). Het is te kort door de bocht om een eenduidig causaal verband te leggen. Het is eerder een samenspel van factoren. Een van die factoren is de vereenvoudiging van het aantal producten. Kon in 2017 nog gekozen worden uit bijv. 3 varianten van licht, middel en zwaar nu zijn er nog maar 2. In veel gevallen wordt dan gekozen voor de zwaarste variant. Dat blijkt een landelijk verschijnsel wat onder de term upscaling wordt beschreven in het rapport Benchmarkanalyse Uitgaven Jeugdhulp. We beschrijven hierna de verschillende factoren die van invloed zijn op de kostenstijging. De kostensprong ebt overigens in de loop van het jaar weg. We hebben deze kostensprong binnen de RIGG aan de orde gesteld. Vanuit de taskforce is dat onderzocht en de uitkomsten (november 2018) vallen samen met de hier genoemde benchmark. Deze rapporten wijzen er op, dat de sturing op de uitgaven vooral moet plaats vinden in de lokale teams en backoffice. We hebben bestuurlijk ook aangedrongen op het instellen van budgetplafonds. Het DB PG&Z heeft hier onderzoek naar gedaan. Het blijkt met het gekozen inkoopmodel van de z.g. Open House niet mogelijk om budgetplafonds in te stellen. Daarnaast is het juridisch, financieel en inkoop technisch niet realistisch om de inkoop binnen dat model voor de rest van de contractperiode (tot 2021) fundamenteel aan te passen.

### **Raakvlak individuele verantwoordelijkheid versus publieke verantwoordelijkheid.**

De Jeugdwet kent veel raakvlakken met andere terreinen zonder dat er een duidelijke afbakening is. Dat begint met de vraag wat we van ouders mogen verwachten en wat we vanuit het publiek domein moeten aanvullen met hulp en wanneer is goed goed genoeg. Onze sociale teams hebben we uitdrukkelijk de opdracht gegeven om geen enkel kind tussen wal en schip te laten komen. Door deze opdracht is er een systeem ontstaan om in principe alle vragen vanuit gezinnen met jeugdhulp te beantwoorden. In het kader van de aanpak van de 300 gezinnen zijn we het gesprek gestart over de vraag waar die grens ligt en wat de opdracht is van de casemanagers. Het effect daarvan zien we terug in de cijfers van 2019.

#### Raakvlak andere wetten

De jeugdwet heeft raakvlakken met de WMO, Zorgverzekeringswet, Wet Langdurige Zorg en Passend Onderwijs. Voor de grenzen zijn wel instructies maar in de praktijk blijkt bij grensgevallen toch vaak jeugdhulp te worden ingezet. Onze casemanagers kijken vooral naar het belang van het kind, want dat is hun opdracht. We zijn in 2018 binnen de teams gestart met het verhogen van het bewustzijn van de grenzen binnen de raakvlakken. Met onze maatschappelijke partners zoals het onderwijs zijn we dat gesprek ook aangegaan. Het is voor alle partijen zoeken naar goede oplossingen en zal nog enige tijd vergen voordat de mist optrekt. Een van de concrete resultaten is dat we de groei in de verlengde jeugdhulp hebben omgebogen van 90 naar nul in 2019. Deze jongeren krijgen wanneer dat nodig is nu ondersteuning op basis van de WMO, Zorgverzekeringswet of WLZ.

#### Focus op veiligheid en risicomijding

Onze samenleving kent een focus op veiligheid. Voor veel professionals gelden strenge beroepseisen zoals ook voor onze casemanagers jeugd. Een fout kan al snel leiden tot een disciplinair onderzoek en in het ergste geval tot ontslag. Het effect hiervan is dat professionals geneigd zijn om het zekere voor het onzekere te kiezen. Waarschijnlijk is dat in combinatie met het nieuwe productenboek ook een oorzaak van de kostenstijging. Dat mechanisme wordt versterkt doordat wij er voor gekozen hebben om met de sociale teams een fijnmazige zorgstructuur te organiseren in de wijken. De teams zien vrijwel alle ernstige problemen en handelen er naar. We zien dat ook terug in de stijging van de gestapelde zorg en aaneenschakeling van hulp. O.a. met de aanpak van de 300 zijn we gestart om op een andere wijze tegen dit soort vraagstukken aan te kijken.

#### Toegang

We hebben ook onderzocht hoe de zorgtoewijzing tot stand komt. 62% van de zorgtoewijzingen loopt niet via de sociale teams. De belangrijkste wordt gevormd door de verwijzingen via de huisarts (35% van het aantal verwijzingen, 22 % van het budget). Hier zien we ook een stijging van de uitgaven. Bij een verwijzing door de huisarts bepaalt de aanbieder welke hulp noodzakelijk is. Om er voor te zorgen dat niet alle hulpvragen onnodig bij de zorgaanbieders komen hebben we bijna alle huisartspraktijken voorzien van een ondersteuner jeugd en gezin (OJG). De evaluatie van de pilot OJG laat provinciaal een positief resultaat zien. Het vergt nog nader onderzoek om er achter te komen waarom de inzet van de OJG zich nog niet in onze cijfers vertaalt.

In 2018 zijn we daarnaast aan de slag gegaan om kritisch te kijken naar de zorgtoewijzingen via huisartsen en anderen onder de noemer De goede toekenning. Dat is een samenwerking tussen onze backoffice, de sociale teams en de RIGG. In deze samenwerking wordt bijv. gekeken of er geen onnodige of oneigenlijke stapeling van hulp wordt ingezet of dat hulp zonder goede reden wordt herhaald. Ook hebben we alle her coderingen van de overgang van 2017 naar 2018 tegen het licht gehouden. Dat heeft voor de RIGG informatie opgeleverd om met een aantal aanbieders stevige gesprekken te voeren over de uitvoering van het contract. De samenwerking met de RIGG is het afgelopen jaar op dit vlak sterk verbeterd. Er wordt steeds meer informatie gedeeld en gebruikt om sturing te geven aan de inkoop en kwaliteitscontrole. Dat heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat bij een aanbieder een compleet pakket aan dure zorgtrajecten is stopgezet. Een andere belangrijke toegang naar de jeugdhulp is de jeugdbescherming (Gecertificeerde Instellingen). Deze zijn goed voor 7 % van de verwijzingen. In de regel gaat het om dure hulp en bedraagt het aandeel in het

budget 17 %. Deze organisaties mogen zelf jeugdhulp inzetten op rekening van de gemeente. We hebben in het kader van het Implementatieplan de samenwerking met de GI's versterkt. We kijken nu samen kritisch naar welke hulp moet worden ingezet. Dat heeft er toe geleid dat de stijging van de uitgaven voor jeugdbescherming klein zijn gebleven.

#### Maatschappelijke ontwikkelingen

Het lijkt er op dat voor een grote groep ouders en kinderen het steeds moeilijker wordt om mee te komen in deze samenleving. Deze vorm van uitsluiting leidt tot een stijgende vraag naar vaak dure hulp. Wij zien dat ook terug in onze analyse van de duurste adressen. Hulp kan voor deze uitsluiting niet de oplossing zijn en we hebben onze opvatting daarover vertaald in de Strategische Visie. We zijn er ook van overtuigd dat wanneer we risico's bij deze kwetsbare jonge kinderen eerder herkennen en preventieve ondersteuning bieden we veel dure hulp kunnen voorkomen. Dat onderdeel van het beleid moeten we nog verder gaan ontwikkelen. Een andere ontwikkeling is de stijging van het aantal vechtscheidingen. We zien ook dat de zorgtoewijzingen via de rechtbank stijgt als gevolg van vechtscheidingen. De rechtbank is hierin autonoom. We gaan onderzoeken hoe we lokaal kunnen voorkomen dat kinderen het slachtoffer worden van problematische scheidingen. We denken daarbij toch vooral om de opvoedomgeving aan te spreken op de eigen verantwoordelijkheid en oplossingsvermogen.

#### Basis op orde

De evaluatie van de sociale teams heeft laten zien dat we de basis nog niet goed op orde hebben. Hierdoor hebben medewerkers niet altijd de tijd en de rust om binnen een gezin gestructureerd het goede te doen. Dat heeft effect op de effectiviteit van de hulp en daarmee ook op de kosten. Hier ligt waarschijnlijk ook een relatie met de verschuiving van kinderen naar duurdere zorg. Het zijn ook de ingewikkelde gezinnen die veel tijd en energie vragen. Met de aanpak van de 300 proberen we deze vicieuze cirkel te doorbreken. Een van de verbeterpunten is ook het kostenbewustzijn van de medewerkers. Dat hebben de teams in 2018 opgepakt.

### **3. Tussenevaluatie aanpak 300 duurste adressen**

In oktober 2018 zijn we gestart met de aanpak van de 300 duurste jeugdhulp adressen. De aanpak is gericht op het versneld inzetten van een getransformeerde jeugdhulp voor het gehele gezinssysteem. De aanpak zou moeten resulteren in het stopzetten van hulp die aantoonbaar geen draagvlak of nut heeft, het opnieuw opbouwen van een relatie met het gezin, sociale omgeving, zorgaanbieders, onderwijs en ketenpartners. Gezamenlijk wordt dan een nieuw plan opgesteld voor het gezin en of kind. Deze aanpak betekende een kanteling in de werkwijze van de sociale teams. Niet alleen de casemanagers jeugd werden er bij betrokken maar juist ook de andere teamleden. Hiermee kan vanuit een gezamenlijke blik de hulp veel meer gezinsgericht en getransformeerd worden ontwikkeld. De voorbereiding van deze aanpak heeft daarom meer tijd gevegd dan voorzien. Na een inventarisatie en onderzoeksfase startte begin 2019 de werkelijke omvorming van de hulp. Deze aanpak heeft daarom geen effect gehad op de uitgaven in 2018.

#### Financiële resultaten

Zoals gemeld laat de prognose op basis van de huidige toegekende jeugdhulp een dalende trend zien. Deze trend is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de effecten van de aanpak van de 300 gezinnen. We hebben de kosten op basis van de toegekende jeugdhulp van de 300 in oktober 2018 vergeleken met de cijfers tot en met mei 2019. Deze vergelijking laat opvallende resultaten

zien die we terug zien in het prognosemodel. De huidige indicatiewaarde van de lijst van 300 is gedaald van € 18 naar 10 mln. Het aantal gezinnen en kinderen is gedaald door stopzetting, verhuizing of natuurlijk verloop (18 worden). Kijken we naar het gemiddelde per adres dan zien we een daling van 61 naar 39 duizend euro. Naast uitstroom is er ook instroom in de groep van 300 duurste adressen. Om na te gaan of er ook sprake is van een verschuiving van dure hulp naar nieuwe adressen hebben we een nieuwe uitdraai gemaakt van de 300 duurste adressen. Dat nuanceert de resultaten binnen de oude lijst maar laat nog steeds belangrijke effecten zien. De gemiddelde indicatiewaarde per adres ligt nog steeds aanzienlijk beneden het niveau van oktober 2018 (van 61 naar 47 duizend). De totale indicatiewaarde van de huidige duurste 300 bedraagt ruim € 14 mln. wat € 4 mln. lager is dan de oude lijst. Deze daling is in overeenstemming met het prognosemodel. De voorlopige conclusie is dat de sociale teams er in geslaagd zijn om de gewenste ombuiging te realiseren zonder dat dat ten koste gaat van de kwaliteit van de hulp aan gezinnen en kinderen. Daarnaast blijkt uit de cijfers dat er kritischer wordt gekeken naar de inzet van jeugdhulp bij nieuwe zware casuïstiek.

### **Inhoudelijke resultaten**

In het eerste half jaar is de aanpak gericht op de gezinnen met vrijwillige jeugdhulp. Dat betreft twee derde van het aantal adressen. Bij het andere deel geldt een beschermingsmaatregel. In dat geval heeft niet het sociaal team de regie maar de jeugdbescherming. Dat maakt het herzien van de jeugdhulp ingewikkeld qua rollen en verantwoordelijkheden en de veiligheidsrisico's. Om deze gezinnen toch op de nieuwe werkwijze te ondersteunen gaan we werkafspraken maken met de jeugdbescherming.

Er zijn 153 adressen onderzocht met ambulante zorg waar 264 kinderen jeugdhulp kregen. 25 zijn nog in onderzoek. In 114 gezinnen is het onderzoek afgerond en zijn er zo nodig nieuwe plannen gemaakt. In 14 gevallen is de analyse nog niet helder. De resultaten betreffen dus 139 gezinnen. De conclusie is dat het merendeel van de lopende indicaties passend waren/zijn (92), niet passend (30) en niet beantwoord (17). De duur van de indicaties duren veelal langer dan een jaar (73). Er zijn ook indicaties gestopt of afgelopen omdat ze niet passend waren of slechts deels passend. Dit werd 66 keer gemeld, veel meer dan het aantal niet passende indicaties (30). De reden komt voort uit stapeling van zorg. Soms was de ene indicatie wel passend, maar de andere indicatie, na nadere analyse, niet (meer). Meest voorkomende redenen om een indicatie te stoppen zijn resultaat bereikt (28), resultaat niet bereikt (19), overgang naar WMO (14), vermindering uren (12). Er zijn in 41 gezinnen nieuwe indicaties gesteld na de gesprekken over transformatie en passende zorg.

Er is in hoge mate sprake van stapeling en aaneenschakeling van zorg. De stapeling wordt o.a. veroorzaakt door onvoldoende continuïteit in teams (personeelsverloop). Daardoor moeten dossiers worden overgedragen. Hiermee gaat kennis en inzicht verloren. Het komt regelmatig voor dat ook de huisarts een verwijzing afgeeft terwijl dat niet bekend is bij het sociale team. Bij 60 gezinnen staat vast dat er sprake is van een verstandelijke problematiek, soms alleen bij ouders (12), soms alleen bij kinderen (26), in 22 gezinnen speelt dit zowel bij ouders en kinderen. In een aantal gevallen bestaat er een ernstig vermoeden dat er sprake is van een verstandelijke beperking zonder dat dat is vastgesteld. We gaan er vanuit dat binnen de groep met kinderbescherming het aantal gevallen met een verstandelijke beperking nog hoger is. Dat zou kunnen betekenen dat het aantal adressen waar dat speelt rond de 200 ligt. Daarnaast spelen er ook veel geestelijke

gezondheidsproblemen zoals Autisme Spectrum Stoornissen (ASS). Bij de ASS-problematiek wordt handelingsverlegenheid in het onderwijs gesignaleerd. Deze stoornis in combinatie met de handelingsverlegenheid is een belangrijke oorzaak van uitval en het thuis blijven van leerlingen. In veel gevallen doen scholen bij ASS vraagstukken een beroep op het sociaal team.

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen

A. Hoogendoorn  
Burgemeester

H.J.W. Mulder  
Gemeentesecretaris