

# Inzicht in het financiële tekort jeugd in Tynaarlo

*Een overzicht van de diverse analyses en onderzoeken naar de financiële tekorten in de jeugdhulp en de duiding hiervan voor de gemeente Tynaarlo*

## 1. Ter inleiding

Met de inwerkingtreding van het nieuwe jeugdstelsel per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Dit nieuwe stelsel dient verandering op het vlak van jeugdhulp te stimuleren: de transformatie. De transformatie in de hulp die aan gezinnen wordt geboden is nodig om deze meer te richten op preventie, het bieden van juiste, integrale hulp op maat, waarbij wordt uitgegaan van (het versterken van) de eigen kracht van gezinnen en hun sociale omgeving. Ook moet er meer ruimte komen voor professionals door vermindering van regeldruk. De-medicalisering en verschuiving van zware naar lichtere vormen van zorg zijn de beoogde doelen van het nieuwe stelsel. Het resultaat van deze verandering dient te leiden tot minder inzet van jeugdhulp en derhalve minder uitgaven.

Deze beoogde doelen zijn nog niet in zicht, de inhoudelijke verandering kost tijd en tot nu toe nemen de kosten alleen maar toe. In 2017 bleek het budget voor jeugdhulp in onze gemeente niet toereikend. Waar in 2015 en 2016 nog sprake was van een klein overschot op het jeugdbudget, ontstond er in de loop van 2017 een tekort. Dit tekort zette door in 2018 en de verwachting is dat 2019 eveneens met een tekort wordt afgesloten.

In de raadsvergadering van 10 juli 2018 is door het college aangekondigd dat er een extern onderzoek zal worden uitgevoerd naar de tekorten op jeugdhulp. Het college heeft de opdracht voor het externe onderzoek gegund aan Instituut voor Publieke Waarden (IPW). IPW is gevraagd om met inwoners/gezinnen die gebruik maken van ondersteuning op basis van de Jeugdwet en/of de Wmo in gesprek te gaan, hun cliëntreis te analyseren en op basis daarvan aanbevelingen en handreikingen te doen voor het terugdringen van het tekort.

Het onderzoek van IPW is niet het enige onderzoek naar de financiële tekorten in de jeugdhulp. Er heeft tevens een landelijke benchmarkanalyse plaatsgevonden naar de uitgaven van jeugdhulp in 26 gemeenten, en er is op Drents niveau – samen met de vijf grootste jeugdhulpaanbieders – een analyse gemaakt van het ontstaan van de tekorten in Drenthe. Daarnaast is er op NMD-niveau een analyse gemaakt in het kader van de inkoop 2020. Ook die analyse geeft inzichten in het ontstaan van het tekort (op het niveau van productgroepen) en de aanscherping die mogelijk is in de nieuwe inkoop.

In het voorliggende voorstel brengen we de uitkomsten van de verschillende onderzoeken en analyses samen. We geven duiding aan de bevinding voor de situatie in Tynaarlo en doen op basis daarvan een voorstel voor vervolgacties. Allereerst geven we inzicht in het tekort van Tynaarlo.

## 2. Het tekort in beeld

Hierna volgt een overzicht van de middelen die we vanuit het Rijk ontvingen/ontvangen, de uitgaven en het verschil daartussen.

	Rijksbijdrage	Uitgave	Verschil
2015	6,5 miljoen	5,8 miljoen	+ 700.000
2016	5,8 miljoen	5,5 miljoen	+ 300.000
2017	5,3 miljoen	6,8 miljoen	-1,5 miljoen
2018	5,8 miljoen	8,6 miljoen	-2,8 miljoen
2019	6,9 miljoen	9,1 miljoen	-2,2 miljoen

### 3. Diverse onderzoeken en analyses op verschillende niveaus

Vrijwel alle gemeenten in Nederland hebben in de afgelopen jaren te maken gekregen met financiële tekorten op het jeugdbudget. En al die gemeenten proberen te achterhalen waar de tekorten vandaan komen en welke acties er nodig zijn om het tij te keren. Er is derhalve in korte tijd veel informatie beschikbaar gekomen over de mogelijke verklaringen van de tekorten. In dit overzicht beperken wij ons tot een viertal onderzoeken/analyses die gezamenlijk een goed beeld schetsen van de situatie en ons de nodige handvatten bieden voor vervolgstappen. Het betreffen:

1. Verdiepend onderzoek jeugdhulp (landelijk onderzoek), waaronder:
  - a. Een analyse van de volume-ontwikkeling, die zichtbaar is in de beleidsinformatie;
  - b. Een analyse van de aanvragen in het Fonds Tekortgemeenten;
  - c. Een benchmarkanalyse van de uitvoering van de Jeugdwet;
2. Analyse Bestuurlijk Transformatie Akkoord Drenthe (provinciale analyse)
3. Inkoopstrategie NMD 2020 (regionale analyse)
4. Onderzoeksrapport Instituut voor Publieke Waarden: “Voorbij de diagnose...” (lokaal onderzoek)

Hierna volgt een toelichting op de achtergrond en het doel van de vier onderzoeken/analyses. In paragraaf 4 zijn de bevindingen van de afzonderlijke onderzoeken opgenomen en met elkaar in verband gebracht. De afzonderlijke rapportages zijn als bijlage bij deze notitie gevoegd (m.u.v. de inkoopstrategie; dit document is vertrouwelijk). Van de landelijke rapportages is alleen de benchmark bijgevoegd; hierin is de samenvatting van de drie landelijke onderzoeken opgenomen. De afzonderlijke landelijke onderzoeken kunnen zijn via <https://jeugdmonitor.cbs.nl/publicaties/verdiepend-onderzoek-jeugdhulp>.

#### 3.1. Landelijk verdiepend onderzoek naar Jeugdhulp

Nadat een groot aantal gemeenten heeft aangegeven dat er substantieel meer wordt uitgegeven aan jeugdhulp dan dat zij ontvangen voor deze taken, heeft het kabinet een onderzoek laten uitvoeren naar de oorzaken en verklaringen voor de tekorten en overschotten bij gemeenten ten aanzien van jeugdhulp. De volgende deelonderzoeken zijn uitgevoerd:

- Een analyse van de volumeontwikkeling (op basis van de beleidsinformatie jeugd)
- Een analyse van de aanvragen in het Fonds Tekortgemeenten
- Een benchmarkanalyse van beleid en uitvoering van de jeugdwet in de context van het sociaal domein.

De resultaten uit deze onderzoeken geven een antwoord op de volgende hoofdvragen:

1. Hoe ontwikkelt het volume voor de inzet van verschillende vormen van jeugdhulp zich in de afgelopen periode?
2. Hoe ontwikkelen de uitgaven aan jeugdhulp zich, onder andere in het licht van de volumeontwikkeling?
3. Gegeven de ontwikkeling van het volume en de uitgaven, welke verklaringen zijn hiervoor te vinden?
4. In hoeverre zijn verklaringen te vinden voor verschillen tussen gemeenten in ontwikkeling van volume en uitgaven in termen van exogene factoren, beleids-, sturings- en inrichtingskeuzes?

Elk van de onderzoeken kent een eigen onderliggende vraagstelling. In een overkoepelende meta-analyse (zie de samenvatting van het benchmark-onderzoek, p. 4 t/m 16) zijn antwoorden op deze hoofdvragen samenhangend beschreven gebruikmakend van informatie uit onderliggende onderzoeken en rapporten.

### 3.2. Analyse vanuit het Bestuurlijk Transformatie Akkoord Drenthe

In de Jeugdhulpregio Drenthe willen gemeenten en jeugdhulpaanbieders verder met transformeren en de zorg inhoudelijk vernieuwen. Hiervoor hebben wij het Bestuurlijk Transformatie Akkoord Jeugd Drenthe afgesloten. Het bestuurlijk akkoord zet in op het versterken van de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders vanuit het besef dat we elkaar nodig hebben om het vraagstuk aan te pakken. Dit proces start met het gezamenlijk analyseren en bepalen van de stand van zaken, commitment op het gewenste resultaat en de aanpak die daaraan gaat bijdragen.

De analyse is na ondertekening van het akkoord in het eerste kwartaal van 2019 uitgevoerd op basis van bestaande informatie bij zowel gemeenten als aanbieders, zowel financieel als op inhoud. Door het uitvoeren van een gezamenlijke analyse is een gemeenschappelijk startpunt ontstaan. Vanuit de analyse worden uitvoeringsdoelen geformuleerd die bijdragen aan het bovenliggende doel, een kwalitatief goed jeugdhulpaanbod tegen betaalbare kosten.

Het rapport geeft de resultaten van de gezamenlijke analyse weer, waaronder een verklaring van de tekorten en aanbevelingen voor het vervolg.

### 3.3. Inkoopstrategie NMD 2020

In 2015/2016 werd de jeugdhulp gezamenlijk met de 12 Drentse gemeenten ingekocht. In 2017 hebben de NMD-gemeenten een groot deel zelf ingekocht, tegelijk met de Wmo. Er werd gekozen voor resultaatgericht werken en inkopen. Halverwege 2018 is de nieuwe werkwijze geëvalueerd door Vilans. Mede op basis daarvan is besloten om in 2020 opnieuw in te kopen, zodat we de kennis die we inmiddels hebben vergaard kunnen omzetten in een inkoopstrategie die (beter) bijdraagt aan de transformatiedoelen en waarbij ook kostenbeheersing een belangrijk uitgangspunt is.

Op basis van de praktijkervaring van de diverse betrokkenen, de evaluatie van Vilans en de financiële cijfers zijn acht opgaves geformuleerd. Voor iedere opgave is een analyse uitgevoerd, bestaande uit:

- de (huidige) omschrijving van het resultaat
- een financiële analyse:
- de marktverdeling;
- de huidige situatie;
- de te verwachten ontwikkelingen.

Op basis daarvan wordt een voorstel gedaan voor de manier van inkopen.

De analyse van de afzonderlijke producten geeft inzicht in de zorginzet en de opvallendheden daarin op NMD-niveau.

### 3.4. Onderzoek IPW

In de raadsvergadering van 10 juli 2018 is door het college aangekondigd dat er een extern onderzoek zal worden uitgevoerd naar de tekorten op jeugdhulp. Hiervoor is de volgende onderzoeksopdracht geformuleerd:

Onderzoek en analyseer 10 casussen Jeugdhulp en Wmo op de volgende punten:

1. De rechtmatigheid van de ingezette zorg (toepassing Jeugdwet en Wmo, maar ook raakvlakken met aangrenzende wetgeving zoals de Wlz, Zvw en Passend onderwijs).
2. De effectiviteit van de ingezette zorg (ook bij de gebruiker zelf getoetst).
3. De doelmatigheid van de ingezette zorg; had het te bereiken resultaat ook op een andere/goedkopere wijze gerealiseerd kunnen worden?
4. Het (indicatie)proces zoals dat voorafgaand aan het inzetten van de zorg is doorlopen; en op welke wijze dat heeft bijgedragen aan het resultaat en de kosten.

Formuleer op basis van de uitkomsten van het onderzoek aanbevelingen/handreikingen met betrekking tot de inhoud van de in te zetten zorg, maar die ook, bij opvolging ervan, zouden kunnen leiden tot het terugdringen van het tekort binnen het sociaal domein.

Bij de selectie van de dossiers werd rekening gehouden met de hoogte van de totale zorgkosten, de mate van stapeling van de zorg (dure of gestapelde zorg), mogelijke relatie met aangrenzende wetgeving en de invloed van het woonplaatsbeginsel.

Het college heeft de opdracht voor het externe onderzoek gegund aan Instituut voor Publieke Waarden (IPW). IPW heeft haar onderzoek in het eerste half jaar van 2019 uitgevoerd.

## 4. Bevindingen uit de diverse onderzoeken

De diverse onderzoeken en analyses geven inzicht in de oorzaken en (mogelijke) verklaringen voor het financiële tekort op het jeugdbudget.

### Het aantal unieke jongeren met jeugdhulp is toegenomen

Zowel uit het landelijke onderzoek als het IPW-onderzoek (gebaseerd op onze eigen cijfers) blijkt dat het aantal unieke jongeren met jeugdhulp is toegenomen. In Tynaarlo gaat het in 2017 om een stijging van 24%, van 484 jongeren in januari 2017 naar 598 in januari 2018. Deze stijging is hoger dan landelijk (landelijk wordt uitgegaan van 12%). Het is niet duidelijk wat deze stijging precies veroorzaakt. Het kan zijn dat het om een maatschappelijke trend gaat, dat men eerder professionele ondersteuning vraagt of deze ondersteuning eerder nodig heeft in onze prestatie maatschappij. Het kan ook zijn dat wij jeugdigen en/of ouders met een ondersteuningsbehoefte sneller in beeld hebben doordat de toegang tot ondersteuning dichterbij is georganiseerd. Geen van de onderzoeken/analyses geeft een helder antwoord op vraag hoe het kan dat meer jeugdigen gebruik maken van jeugdhulp.

De gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar zijn toegenomen.

De uitgave aan jeugdhulp neemt sterker toe dan het gebruik van jeugdhulp. Mogelijke verklaringen hiervoor zoals benoemd in de analyses/onderzoeken zijn:

- De problematiek is gemiddeld genomen zwaarder geworden. In Tynaarlo zien we het interventieniveau waarop zorg wordt ingezet stijgen. We zien in 2018 een afname van 20% op IVN 4 ten opzichte van 2017, en een toename op IVN 5, 6, 7 en 8 van respectievelijk 51%, 34%, 24% en 50%. Tevens zien we een toename in het aantal voorzieningen dat wordt ingezet: van 601 in januari 2017 naar 786 in januari 2018. Dat is een stijging van 31%.
- Jeugdigen zijn langer in zorg (zie BTA)
- Er is mogelijk sprake van 'upcoding': de zorgbehoefte van de cliënt wordt administratief zwaarder voorgesteld dan in werkelijkheid het geval is. Gevolg is dat zwaardere zorg wordt ingezet en betaald dan noodzakelijk.
- Er is sprake van kostenverhogende factoren bij aanbieders door administratieve lasten (inkooptrajecten, toegenomen aantal financierders, variatie in voorwaarden voor hulp en bekostiging) en druk op de arbeidsmarkt.

#### Afname rijksbijdrage

Direct bij de overdracht van de nieuwe taken werden gemeenten gekort op het budget, waarbij de korting in de loop van de jaren verder zou worden opgevoerd tot 15%. De achterliggende gedachte was dat de gemeenten de nieuwe taken goedkoper zouden kunnen uitvoeren omdat zij:

- a) dichterbij de inwoners staan en dus vroegtijdig kunnen signaleren en de juiste hulp inzetten, waardoor de inzet van jeugdhulp - met name de zwaardere vormen van zorg - na verloop van tijd afneemt.
- b) ondersteuning integraal kunnen oppakken, door hun kennis van de lokale situatie en hun verantwoordelijkheden vanuit de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo.

In 2015 kregen we direct te maken met een korting van 5%; deze bezuinigingstaakstelling hebben we in Drenthe in 2015 en 2016 rechtstreeks doorbelast aan de zorgaanbieders (middels budgetplafonds zoals vastgelegd in het Regionaal Transitie Arrangement 2014/2015/2016). Meerdere zorgaanbieders trokken in 2016 aan de bel. Zij gaven aan dat zij veel meer inzetten dan dat ze op basis van de afspraken konden declareren. De gemeente beriepen zich op de afspraken uit het Regionaal Transitie Arrangement, de tekorten kwamen voor rekening van de jeugdhulpaanbieders<sup>1</sup>. Met ingang van 2017 – toen de budgetplafonds werden losgelaten – kwamen de tekorten voor rekening van de gemeenten. Pas toen bleek hoe groot de tekorten eigenlijk waren. Niet alleen in de regio Drenthe, maar in heel Nederland. Daarop werd besloten in 2018 en 2019 extra middelen beschikbaar te stellen aan de gemeenten, maar deze extra bijdragen kwamen niet in de buurt van het benodigde budget om het tekort te kunnen dekken.

De Rijksbijdrage door de jaren heen:

Jaar	Rijksbijdrage	Verschil (%)	Opmerkingen
2015	6,5 miljoen	- (= 5 %)	Opgevangen door zorgaanbieders
2016	5,8 miljoen	- 700.000 (= ..%)	Opgevangen door zorgaanbieders
2017	5,3 miljoen	- 500.000 (= ..%)	Voor eigen rekening

<sup>1</sup> Een van de jeugdhulpaanbieders spande een rechtszaak aan tegen de Drentse gemeenten; deze zaak loopt nog.

2018	5,8 miljoen	+ 500.000	Opgehoogd in meicirculaire, voor eigen rekening
2019	6,9 miljoen	+ 1.100.000	Opgehoogd in meicirculaire

### Nieuwe jeugdstelsel nog volop in ontwikkeling

In het merendeel van de gemeenten uit de benchmark is nog geen sprake van stabiel functionerend jeugdstelsel; alle onderzochte gemeenten zijn nog volop bezig met transformatieopgaven. Er zijn gemeenten die al een leercyclus op gang hebben kunnen brengen, op basis van de beschikbare informatie, maar voor de meeste gemeenten geldt dat zij in 2018 pas over voldoende betrouwbare informatie beschikten. Dit jaar kan dan als nulmeting worden gezien. Dit geldt ook voor Tynaarlo.

Uit de benchmark blijkt dat er slechts beperkte correlatie zichtbaar is tussen verschillen in uitgavenontwikkeling en keuzes in sturing, beleid en inrichting, doordat veranderingen nog niet zijn afgerond. Wel kennen gemeenten met een hogere uitgave aan lokale teams een iets lagere gemiddelde uitgave per cliënt per jaar.

Enkele gemeenten die vroegtijdig keuzes hebben gemaakt op het gebied van sturing, beleid en inrichting en consistent hierop zijn geweest, hebben wel beter zicht op de uitgaveontwikkeling en bijsturingmogelijkheden. Werkzame elementen die daarin worden onderscheiden:

- Wijkteams die stabiel functioneren (continuïteit in organisatie en personeel en geen overbelasting, zodat men aan beoogde taken en functies invulling kan geven),
- Wijkteams die zelf ook hulp kunnen verlenen
- Wijkteams die perspectiefregie uitvoeren (regie voeren op het toewerken naar en realiseren van het in het ondersteuningsplan vastgelegde perspectief)
- Wijkteams die werken zoals theoretisch bedacht
- Goede samenwerking met de huisartsen al dan niet met POH
- Goede samenwerking met het onderwijs
- Afspraken met aanbieders die al enkele jaren geleden zijn ingevoerd en waar men vinger aan de pols houdt of deze afspraken de juiste opbrengst opleveren.

Bij veel deelnemende gemeenten aan de benchmark is te zien dat een verandering niet direct leidt tot een afname, maar soms eerder tot een toename in volume of uitgaven, waarna een proces start van bijsturen.

Gemeenten en aanbieders ervaren een aantal generieke dilemma's in de ontwikkeling van het jeugdhulpstelsel met een (mogelijk) effect op de volumeontwikkeling

- Spanningsveld tussen inhoud en financiële kaders (mogelijk contrair met gewenste transformatie)
- Dilemma's die van invloed zijn op effectieve sturing op volume en uitgaven:
  - o Open einde karakter van de jeugdwet onder begrensde financiële middelen
  - o Dichtbij: groter bereik (weinig begrenzing, ook tijd en capaciteit)
  - o Keuzevrijheid en eigen regie maakt het lastig om het zorggebruik te begrenzen
  - o Door privacy-beperkingen kunnen gemeenten beperkt regie voeren op medische verwijzingen
  - o Schaalvoordelen door regionale samenwerking versus lokale autonomie in de sturing
  - o Ontwikkelingen in onderwijs, de GGZ en WLZ als risicofactor (geen feitelijke analyses over de impact, maar ervaring van cliënten, wijkteams, professionals)

De uitgaven zijn meer gestegen dan het volume. De waarneming van de onderzoekers is dat het nog te vroeg is om vast te stellen of het om een tijdelijk dan wel structurele uitgavenstijging gaat. Er is meer tijd nodig om de verdere doorwerking te zien van de gekozen inrichting en genomen maatregelen. Er zal verder geïnvesteerd moeten worden in de transformatie omdat is vastgesteld dat veel leerprocessen over de transformatie zich in een beginfase van de leercyclus bevinden.

## De duiding voor Tynaarlo

In Tynaarlo herkennen we ons in de constatering uit de benchmark. Het onderzoek biedt ons zowel oplossingsrichtingen als een realistische kijk op de zaken: de transformatie is nog maar net begonnen en de verandering kost tijd, investering en lerend vermogen.

Op basis van de besproken onderzoeken en analyses wordt het tekort in Tynaarlo verklaard. Het geeft ons inzicht in wat ervoor gezorgd heeft dat we te maken hebben met een tekort in de jeugdhulp. Dit inzicht is van belang voor om te kunnen bepalen welke stappen we moeten zetten om een gezonde financiële situatie te bereiken. We stellen de inhoud (duurzame ondersteuning aan jeugdigen) daarbij voorop. Wij geloven in de transformatie en dat de veranderingen (uiteindelijk) zullen leiden tot duurzame ondersteuning van jeugdigen. Het is daarbij wel van belang om stappen te blijven zetten en deze stappen goed te monitoren. Het maatregelenpakket zoals dat eerder al door college en gemeenteraad werd vastgesteld biedt hiervoor het kader. De koers voor de komende jaren wordt bepaald in de Kadernota Sociaal Domein.

We streven we naar een jeugdstelsel waarin inkomsten en uitgaven voor jeugd in balans zijn, zodat een duurzaam jeugdstelsel ontstaat en we de ondersteuning kunnen bieden die nodig is. De resultaten van de diverse onderzoeken helpen ons om onze koers te bepalen en belangrijke stappen te zetten in de juiste richting.

De belangrijkste stappen voor jeugd zijn:

1. de basis op orde, zowel in Tynaarlo (toegangsmodel/werkprocessen/preventieve voorzieningen/ondersteuning van professionals), als op NMD- en provinciaal niveau
2. Leer- en verbetercyclus op gang brengen, zowel in Tynaarlo, als op NMD- en provinciaal niveau.

Voor de situatie in Tynaarlo is voor de uitvoering van deze stappen het maatregelenpakket leidend; op NMD-niveau de inkoop, en op provinciaal niveau de acties vanuit het Bestuurlijk Transformatie Akkoord en het Transformatieplan. Het is de uitdaging om scherp te blijven focussen op de transformatiedoelen en deze strak te monitoren.