

## Embargo tot woensdagmiddag 28 maart, 14.30 uur

Onderwerp Resultaten Taskforce monitoring en sturing jeugdhulp

Steller H.J. de Boer



De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te GRONINGEN

Telefoon (050) 367 60 43 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 6861154

Datum 28-03-2018 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Bij brief van 24 januari jl. (nr. 6763139) hebben wij u geïnformeerd over de verwachte tekorten in de jeugdhulp over 2017. Daarbij noemden wij een bandbreedte van het verwachte tekort van 13 tot 22,5 miljoen regionaal. Om grip te krijgen op de uitgaven in de jeugdhulp werd in januari 2018 een bestuurlijke stuurgroep ingesteld en de opdracht van de al lopende *Taskforce sturing op uitgaven in de jeugdhulp* uitgebreid. De uitgebreide opdracht van de Taskforce was tweeledig:

1. De prognose op de tekorten jeugdhulp 2017 te monitoren en de bandbreedte te versmallen.
2. Te komen met maatregelen om de tekorten in het lopende jaar te beperken c.q. te voorkomen.

Wij informeren u met deze brief over de resultaten van de Taskforce tot nu toe en de maatregelen die wij nemen om de tekorten in de toekomst waar mogelijk te beperken. In maart/april organiseert de RIGG samen met de gemeenten informatiebijeenkomsten per subregio/ clusters van gemeenten. U ontvangt hierover op korte termijn bericht. In de informatiebijeenkomsten wordt u in detail ingelicht over de resultaten van de Taskforce en de genomen en te nemen maatregelen op de korte en langere termijn.

### *Stijging zorgtoewijzingen*

Zoals wij in de brief van 24 januari al hebben aangegeven is een belangrijke oorzaak van de tekorten een stijging van het aantal zorgtoewijzingen. Dit wordt door de Taskforce bevestigd. Deze stijging is in lijn met de landelijke ontwikkelingen; ook in andere jeugdhulpregio's is een forse stijging van het jeugdhulpgebruik te zien. Belangrijke conclusie is dat we goede jeugdhulp geleverd hebben, maar tegelijk meer oog moeten hebben voor het financiële

aspect. Het is een taak van alle betrokkenen (gemeenten, lokale teams, jeugdhulpaanbieders, RIGG) om de komende tijd ook meer kostenbewustzijn te ontwikkelen.

#### *Aangepaste prognose 2017*

Het jeugdhulptekort komt op dit moment uit op 23,5 miljoen. Dit is wat we op dit moment kunnen weten. Dit bedrag is hoger dan de bandbreedte die we noemden in de brief van 24 januari jl., die was gebaseerd op de prognoses van de jeugdhulpaanbieders die we in december 2017 ontvingen. Op basis van de meest recente gegevens blijkt dat de aanbieders meer declareren dan zij in hun prognose van december 2017 hadden aangegeven. Dit leidt tot een hoger tekort. Bovendien weten we dat niet alle facturen van onder andere de landelijk werkende instellingen over 2017 binnen zijn. Dit is onvoorspelbaar en leidt tot hogere uitgaven. Daarmee zal het uiteindelijke tekort hoger uitkomen dan 23,5 miljoen, de precieze omvang is nog niet vast te stellen. Het aandeel van de gemeente Groningen in het regionale tekort is circa 30%, dus circa 7 miljoen. Dit kan dus nog stijgen.

#### *Maatregelen om inzicht te krijgen in de kosten*

De RIGG heeft in samenwerking met de gemeenten een aantal stappen ondernomen om beter inzicht te krijgen in de kosten. Dit is de basis om het tekort in de toekomst te beperken: we monitoren scherp op de prognose 2017, en er ontstaat meer inzicht in het verbruik van jeugdhulp per gemeente. Gemeenten krijgen hun eigen dataset en kunnen daarmee ook maatregelen in eigen gemeente treffen. Daarnaast zijn er verbeterpunten in het proces van data-analyse doorgevoerd waardoor het monitoringsproces verbeterd is. KPMG heeft in onze opdracht meegekeken in het onderzoek van de Taskforce. Dit heeft een aantal aanbevelingen opgeleverd voor RIGG en gemeenten, deze liggen in lijn met de maatregelen die vanuit de Taskforce worden voorgesteld.

#### *Maatregelen om het tekort te beperken*

Gezien de oorzaak van het tekort is het in de eerste plaats van belang om grip te krijgen op de zorgtoewijzingen die door lokale teams en andere verwijzers worden gedaan. We hebben daarvoor een aantal beleidsmaatregelen voor de kortere en langere termijn geformuleerd, zoals:

- Een scherpere bewaking van de buitengrenzen van de jeugdhulp, dat wil zeggen de afbakening met andere wetgeving zoals de Wet Langdurige Zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw).
- We gaan in overleg met zorgverzekeraars over de grenzen van de wetgeving en hoe we daarmee omgaan. Vraag daarbij is of er meer jeugdhulp uit de Wlz betaald zou moeten worden.
- We doen een onderzoek naar stapeling en aaneenschakeling van verschillende jeugdhulpproducten.

- We gaan met jeugdhulpaanbieders en lokale teams in gesprek over de mogelijkheden om het tekort terug te dringen met behoud van de kwaliteit.
- We hebben afgesproken met de jeugdhulpaanbieders om in een convenant vast te leggen wat ieder vanuit zijn rol gaat doen om de kwaliteit van het zorglandschap te garanderen en de jeugdhulp ook betaalbaar te houden.
- Samen met de jeugdhulpaanbieders en andere betrokkenen maken we een nieuwe transformatieagenda 2018 – 2020, als vervolg op de transformatieagenda 2015 – 2017.
- We continueren de lobby voor een passend jeugdhulpbudget onder andere gebaseerd op de chroniciteit van de problemen bij jeugdigen in onze regio. Het huidige objectief verdeelmodel houdt hier onvoldoende rekening mee.

Naast de beleidsmaatregelen doet de Taskforce een aantal voorstellen voor uitvoeringsmaatregelen, zoals afspraken over declaratietermijnen, toezicht op de wijze van zorgtoewijzing, berichtenverkeer etc.

#### *Specifieke maatregelen gemeente Groningen*

Op dit moment zijn wij bezig met de versnelde invoering van de functie Ondersteuner Jeugd en Gezin, als schakelfunctie tussen de WIJ-teams en de huisartsen. Daarnaast voeren wij in samenwerking met de RIGG een materiele controle uit op circa 400 jeugddossiers. In deze controle wordt de rechtmatigheid van hercoderingsvoorstellen in relatie tot de reeds verstrekte zorgtoewijzingen beoordeeld.

#### *Effecten transformatieagenda 2015 – 2017*

Er zijn ook positieve resultaten te melden van onze inspanningen van de afgelopen jaren. Wij hebben samen met de RIGG en de jeugdhulpaanbieders aan een aantal transformatie-opdrachten gewerkt. De zorgcontinuïteit is gegarandeerd, de basisteams zijn beter ingericht en toegerust en het berichtenverkeer tussen gemeenten, zorgtoewijzers en jeugdhulpaanbieders is georganiseerd. Er is domeinoverstijgende samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders tot stand gekomen en de aanbieders hebben hulptrajecten ontwikkeld waarbij opname een onderdeel is van een integrale aanpak en verblijfsduur is verkort. Daarnaast is in een aantal gemeenten de Ondersteuner Jeugd en Gezin ingevoerd als schakel tussen het lokale team en de huisartsen. Uit de eerste resultaten hiervan blijkt dat dit leidt tot een verminderd beroep op dure gespecialiseerde jeugdhulp.

*Doorkijk nieuwe transformatieagenda 2018 – 2020*

We ontwikkelen op dit moment in samenwerking met de jeugdhulpaanbieders en de Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs een nieuwe transformatie-agenda 2018 – 2020. Deze is vooral gericht op een domein-overstijgende samenwerking van gemeenten, aanbieders en onderwijs. Wij gaan over deze nieuwe transformatieagenda dan ook graag met u in gesprek.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter den Oudsten", written over a horizontal line.

de burgemeester,  
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter Teesink", written over a horizontal line.

de secretaris,  
Peter Teesink

## Samenvatting Onderzoek & Resultaten Taskforce

Om grip te krijgen op de uitgaven in de Jeugdhulp is in januari 2018 de Taskforce Sturing op Uitgaven in de Jeugdhulp ingericht. Het in september 2017 verwachte tekort op de jeugdhulp van 14 miljoen leek fors op te lopen naar 22,5 miljoen en het was niet bekend of dit een harde bovengrens zou zijn. De taskforce kreeg de opdracht om:

- Voor 23 februari de prognose van 2017 scherp te monitoren en de bandbreedte die daar in zat te versmallen;
- En maatregelen te ontwikkelen voor 2018 om tekorten in het komend jaar zo veel als mogelijk te beperken dan wel te voorkomen.

Het is nodig om de tekorten en de te nemen maatregelen te analyseren en de sturing op de uitgaven te evalueren zodat op basis hiervan een advies t.a.v. van de positie van de RIGG in de toekomst en de daarbij behorende governance geformuleerd kan worden.

### Verplichtingenadministratie

Om te kunnen sturen op uitgaven is het van belang dat gemeenten zicht hebben op de verplichtingen die zij aangaan met betrekking tot het leveren van jeugdhulp. Dit is de totale waarde van de afgegeven zorgtoewijzingen (vouchers) voor jeugdhulp. Alleen dan is gerichte sturing om binnen het budgetkader te blijven mogelijk. Door alleen te prognosticeren op basis van extrapolatie van betaalde declaraties, wordt onvoldoende rekening gehouden met deze verplichtingenstand. De interventie van het project sturing op financiën en de taskforce heeft er toe geleid dat de verplichtingenadministratie in beeld is gebracht.

### Prognose 2017

Het blijkt dat de gemeenten in 2017 tezamen 190 miljoen aan verplichtingen jeugdhulp zorg in natura (ZIN) heeft uitstaan bij de ingekochte jeugdhulpaanbieders. Aangezien niet alle zorgtoewijzingen ook volledig worden verbruikt is voor de prognose van 2017 gekeken naar het (historisch) verbruik van de zorgtoewijzingen, het zogenaamde verzilveringspercentage, en is aanbieders gevraagd een productieprognose af te geven voor het jaar 2017. Op basis van deze productieprognose van aanbieders is op 19 januari 2018 bandbreedte van het tekort 2017 afgegeven van 13 – 22,5 miljoen. De stand van zaken op 5 maart 2018 is dat:

- Het werkelijk geleverde en gedeclareerde bedrag aan jeugdhulp ZIN ruim 116 miljoen is, hetgeen overeenkomt met een tekort over 2017 van 20 miljoen;
- Van een grote aanbieder nog 3,5 miljoen aan declaraties over 2017 wordt verwacht, hetgeen zal leiden tot een tekort van 23,5 miljoen.

Met deze stand hebben we de bovengrens van de oorspronkelijke bandbreedte gepasseerd. De risico's op verdere stijging van het tekort zijn als volgt te identificeren:

- Uitgaven voor landelijk werkende instellingen (LWI) en buiten-regionale voorzieningen zijn niet te beïnvloeden. Ten opzichte van 2016 is nu al een forse stijging van deze uitgaven waar te nemen;
- Aanbieders hebben 6,1 miljoen meer gedeclareerd dan dat zij in hun productieprognose hadden aangegeven. Hiervan heeft 3,6 miljoen, naar alle waarschijnlijkheid, betrekking op hulp die in 2018 geleverd zal worden;

- De inmiddels ontvangen productieverantwoordingen over 2017 van aanbieders laten een vooralsnog een stijging van 2,2 miljoen zien van de oorspronkelijk door de aanbieders afgegeven prognoses. Dit betreft 35% van de omzet. Extrapolatie naar 100% van de omzet zou een stijging van 6,2 miljoen betekenen. In deze productieverantwoordingen zijn tevens de bedragen opgenomen voor de inzet en ondersteuning in de basisteams, bedrijfsvoeringsfee en mogelijk onderhanden werk 2016. Deze kosten hebben een corrigerend effect op de verwachte stijging.

### Sturen bij de Toegang

De resultaten van de taskforce tonen aan dat de belangrijkste stuurknop voor de uitgaven jeugdhulp bij de Toegang zit. In de Toegang worden de zorgtoewijzingen afgegeven, als vouchers voor door de jongeren te ontvangen en door de aanbieders te leveren jeugdhulp. Daar wordt op inhoudelijke gronden de afweging gemaakt over de benodigde jeugdhulp, het specifieke product en de duur en frequentie hiervan.

Tevens ligt hier de bewaking van de grenzen van de Jeugdwet. De belangrijkste vraag hierbij is óf de behoefte van de jongere en de hulp die nodig is wel onder de Jeugdwet valt. Valt het eigenlijk onder de Wet passend onderwijs, de Wet langdurige zorg, de Participatiewet of de Wet maatschappelijke ondersteuning. Daarmee zijn de kosten van de hulp uiteraard niet verdwenen, maar worden ze geplaatst onder de juiste wetgeving.

Op basis van data-analyse uit het registratiesysteem voor de jeugdhulp, de Suite voor jeugd, is in 2017 in de grijze zones langs de grenzen van de Jeugdwet, aan stapelaars van 4 of meer producten en aan hulp bij of na een crisis in totaal 65,9 miljoen uitgegeven (zie onderstaande tabel). Dit is meer dan de helft van het beschikbare budget voor jeugdhulp ZIN in 2017.

Maatregel	Doelgroep	Uitgegeven bedrag ( in miljoenen €) in 2017 in het grijze gebied - tussen de grenzen - van effectief en (kosten)efficiënt ingezette jeugdhulp
Afbakening grenzen Jeugdwet	Wmo 18+	10
	Passend Onderwijs	1,3
	Wlz	11,9
	Zvw	0,4
	Lichte ondersteuning (afbakening preventie en hulp door basisteam)	13,5
Beperken "grootverbruik" van jeugdhulp	Stapelning van vier of meer producten tegelijkertijd	15
	Aaneenschakeling van producten, m.n. i.r.t. crisis	13,8

### Sturen op de tarieven c.q. budgetten

Tevens is onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor het instellen van plafonds op de budgetten en verlaging van de tarieven. Hier is voor 2018 geen maatregel op in te zetten. De tarieven zullen in het kader van de Open House inkoop regulier worden getoetst en daar waar nodig en mogelijk bijgesteld. Tevens zal in dit kader ook worden gezien in hoeverre het instellen van budgetplafonds op aanbieder of productniveau ondersteunend kan zijn aan de transformatieopdracht en het kosten efficiënt inzetten van de juiste hulp.

### Prognose uitgaven vanaf 2018

In de optimale situatie is de inzet van de jeugdhulp nagenoeg gelijk aan, of in de buurt van de afgegeven zorgtoewijzing. En daarmee de declaratie in de buurt van de waarde van de aangegane verplichting. Een goede zorgtoewijzing leidt tot een hoog verzilveringspercentage, waardoor een betere prognose van uitgaven kan worden berekend.

Om deze situatie te bereiken is een gerichte inspanning van zowel de aanbieder als de gemeente noodzakelijk. De aanbieder dient een verzoek zorgtoewijzing niet te ruim te stellen en de gemeente dient de aanbieder kritisch te bevragen op het verzoek.

Daarnaast is een accurate prognose van de uitgaven afhankelijk van een goede registratie en het gedrag van de ketenpartners. De administratieve organisatie is een ketensamenwerking tussen aanbieders en gemeenten, backoffices en frontoffices en wordt ondersteund door de RIGG. Indien elke schakel tijdig de juiste informatie verstrekt en handelingen uitvoert, dan zijn de gegevens in de Suite4Jeugd en het Vecozo berichtenverkeer zo veel mogelijk up-to-date. Vanuit actuele informatie kan een goede prognose worden opgemaakt in de combinatie van gerealiseerde uitgaven en de verwachte uitgaven op basis van de verplichtingenadministratie.

### De organisatie van de jeugdhulpketen

In april 2014 is in een collegevoorstel besloten uitwerking te geven aan het besluit om het bestuur van de GR PG&Z te mandateren voor het vervullen van de inkooprol voor de regionale zorgtaken. Gemeenten hebben voor de uitvoering van deze taken de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeente opgericht; een kleine, flexibele en tijdelijke ambtelijke inkoop- en adviesorganisatie die voor deze gemeenten inkoop, bewaakt, beheerst en ondersteunt bij de verdere implementatie van de transitie.

In de jaren 2015 -2017 heeft de RIGG gefunctioneerd als pioniers / projectorganisatie voor de gemeenten, waarbij de aandacht van de keten was gericht op:

- 2015, decentralisatie en continuïteit van zorg voor jeugdigen. Alles was nieuw voor gemeenten, er waren onvolledige gegevensoverdrachten, het berichtenverkeer was nog niet ingeregeld tussen ketenpartners. Kortom de infrastructuur voor de informatie-uitwisseling in de keten van gemeenten en aanbieders moest worden aangelegd;
- 2016, de transitie werd vormgegeven met de (gezamenlijke) inkoop van nieuwe jeugdhulpproducten en het verder inregelen van het berichtenverkeer inclusief de start declaraties via het gezamenlijke systeem en opmaat naar
- 2017, de transformatie met o.a. de inkoop 2018 van de eerste getransformeerde jeugdhulpproducten via Open House en het verder verbeteren van het berichtenverkeer

Nu de keten van jeugdhulp klaar is voor een doorontwikkeling van de transformatieopdracht is het nodig de positie en organisatie van de ketenpartners (gemeenten, jeugdhulpaanbieders, overige verwijzers en RIGG) als onderdeel van de keten te herijken. Voor de gemeenten betekent dit dat zij hun regiefunctie zullen versterken en vanuit de toegang ook (meer) sturen op de uitgaven.

In samenwerking en afstemming met jeugdhulpaanbieders formuleren gemeenten en de RIGG ambities hoe zij vanuit de transformatiegedachte, hun bijdrage gaan leveren in het sturen op de uitgaven.

De door de Taskforce uitgevoerde werkzaamheden passen in de taken en bevoegdheden van de RIGG (inkoop, advies en monitoring). Het advies van de Taskforce (en dat van KPMG) is om de werkzaamheden en de werkwijze van de Taskforce onder te brengen in de reguliere lijn bij de RIGG. Tevens is geadviseerd de RIGG te versterken op de volgende onderdelen:

1. Contractmanagement;
2. Data-analyse en informatievoorziening;
3. Financiën (business control).

Versterking op bovengenoemde onderdelen wordt formeel in een aangepast bedrijfsplan geformuleerd en in het najaar 2018 ter besluitvorming voorgelegd. Vanuit het gezamenlijk belang van gemeenten en RIGG is *structurele* inzet op bovengenoemde onderdelen op dit moment al noodzakelijk om de gemeenten per direct beter te ondersteunen. Tevens is extra *tijdelijke* inzet nodig om zo spoedig mogelijk de implementatie van de resultaten Taskforce op te kunnen pakken en zo de gewenste verbeteringen te realiseren.

De RIGG organisatie zal zich meer gaan ontwikkelen als een professionele ondersteunende organisatie, die de regiefunctie van de gemeenten versterkt. Een implementatieplan moet ervoor zorgen dat de aanbevelingen van de taskforce worden omgezet in concrete stappen voor alle betrokken partijen, in het bijzonder voor de Groninger gemeenten.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van alle gemeenten in de regio Groningen. Achter elke gemeente staat het beschikbare jeugdhulpbudget voor 2017 en vervolgens het bedrag op basis van de verdeling van het tekort van 23,5 miljoen (financiële solidariteit).



Bijlage: Jeugdhulpbudget en verdeling tekort 2017 per gemeente

	2017	Prognose tekort 2017 met solidariteit
	Budget Jeugdhulp	
<b>TOTAAL</b>	<b>148.022.567</b>	<b>-23.500.000</b>

Appingedam	3.209.234	-509.497
Bedum	2.483.047	-394.207
Bellingwedde	1.956.335	-310.587
De Marne	2.236.400	-355.050
Delfzijl	7.222.128	-1.146.582
Eemsmond	4.833.035	-767.291
Groningen	43.770.050	-6.948.915
Grootegast	2.942.704	-467.183
Haren	2.433.620	-386.361
Hoogezand-Sappemeer	11.504.694	-1.826.480
Leek	4.782.592	-759.282
Loppersum	2.423.390	-384.736
Marum	2.187.538	-347.293
Menterwolde	3.499.734	-555.616
Oldambt	11.866.181	-1.883.870
Pekela	4.519.402	-717.498
Slochteren	3.538.951	-561.842
Stadskanaal	10.915.054	-1.732.869
Ten Boer	1.755.459	-278.696
Veendam	9.240.873	-1.467.077
Vlagtwedde	3.612.861	-573.576
Winsum	2.932.743	-465.601
Zuidhorn	4.156.542	-659.891