**'Knoppen'-notitie jeugdhulp ZHZ**

**2017**

Inhoud

[1 Waarom deze 'knoppen'-notitie? 1](#_Toc483406379)

[2 Spanningsveld uitvoering jeugdhulp 1](#_Toc483406380)

[3 Ervaringen 2](#_Toc483406381)

[3.1 Realistisch begroten 2](#_Toc483406382)

[3.2 'Knoppen' veronderstelt dat er gedraaid kan worden 2](#_Toc483406383)

[3.3 Opbrengst transformatie is onduidelijk 3](#_Toc483406384)

[4 Lager budget 2017 3](#_Toc483406385)

[5 Stijgende vraag naar jeugdhulp 3](#_Toc483406386)

[5.1 Stijging aantal jeugdigen 3](#_Toc483406387)

[5.2 Stijging productie jeugdhulpaanbieders 4](#_Toc483406388)

[5.3 Op zoek naar verklaringen 5](#_Toc483406389)

[5.4 Transformatie als antwoord? 6](#_Toc483406390)

[6 Wat is er nodig? 7](#_Toc483406391)

# Waarom deze 'knoppen'-notitie?

Het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling Dienst Gezondheid & Jeugd (DG&J) heeft op 6 april 2017 besloten de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ (SOJ) toe te staan extra uitgaven te doen voor een bedrag van maximaal € 1,6 miljoen. Er kon op dat moment wegens een aantal onzekerheden nog geen concreet bedrag worden gekoppeld aan de verwachte budgetoverschrijding in 2017. Op basis van signalen werd wel al de verwachting uitgesproken dat het om een hoger bedrag zou gaan dan in 2016. Daarom heeft het Algemeen Bestuur de SOJ verzocht om voor de vergadering van 6 juli 2017 een uitgewerkte knoppennotitie aan te leveren voor besluitvorming over een begrotingswijziging in 2017. Voor u ligt de gevraagde knoppennotitie. Het woord knoppennotitie suggereert dat er aan knoppen valt te draaien. Dat is niet zo en zal blijken uit de rest van deze notitie. Vanwege de herkenbaarheid houden desondanks deze naam aan.

# Spanningsveld uitvoering jeugdhulp

Het in het Beleidsrijk Regionaal Transitie Arrangement (BRTA) opgenomen doel om alle gedecentraliseerde jeugdhulptaken uit te voeren binnen de gebundelde rijksmiddelen van de 17 gemeenten, levert een ongemakkelijke spanning op. Feit is dat de rijksmiddelen in de periode van 2015 tot en met 2017 met 15% zijn afgenomen. In 2015 en 2016 is het met forse ingrepen en dankzij flinke inspanningen van de SOJ en jeugdhulpaanbieders gelukt om de jeugdhulp adequaat uit te voeren met beperkte aanvraag van extra middelen (€ 1,6 miljoen in 2016). Overigens hebben gemeenten bij het vaststellen van het BRTA in 2014 afgesproken dat de 17 gemeenten in hun lokale risicomanagement rekening zouden houden met een regionaal risico van in totaal € 6,3 miljoen. Het vinden van een evenwicht tussen de doelstellingen “binnen budget blijven” en “geen kind in onze regio die hulp nodig heeft valt tussen wal en schip” wordt steeds moeilijker.

Voor 2017 kunnen we de afname van het budget niet meer opvangen binnen de gebundelde rijksmiddelen van de 17 gemeenten, zonder over te moeten gaan tot het toepassen van een ingreep in de (reeds toegekende en noodzakelijke) hulp in de rest van het jaar. De vraag naar jeugdhulp stijgt bovendien en is er nog slechts in beperkte mate sprake van transformatie. Er is financieel geen ruimte om extra te investeren in de 'voorkant', omdat de middelen aan de achterkant nodig blijven. De ontstane situatie strookt niet met de inhoudelijke doelen die de 17 gemeenten hebben vastgesteld voor de uitvoering van de jeugdhulp.

# Ervaringen

Voordat we verder ingaan op de financiële situatie, willen we aandacht vragen voor een aantal uitgangspunten, waarvan we op basis van de ervaringen in 2015 en 2016 constateren dat deze aan de hand van de werkelijkheid moeten worden bijgesteld.

## Realistisch begroten

Het BRTA-doel om de jeugdhulp uit te voeren binnen de beschikbare rijksmiddelen blijkt niet houdbaar. Het zorgt ervoor dat de SOJ vooral financieel moet sturen op de jeugdhulp in plaats van dat de aandacht kan worden gericht op wat nodig is gezien de vraag van kinderen en gezinnen in Zuid-Holland Zuid en de gewenste transformatie van de jeugdhulp.

In gesprekken met gemeenteraden is de laatste tijd meermaals verzocht om realistisch te gaan begroten en daarbij uit te gaan van de (stijgende) vraag naar jeugdhulp in plaats van het beschikbare budget. Realistisch begroten voorkomt bovendien ongewenste verrassingen voor de deelnemende gemeenten gedurende het begrotingsjaar en tijdrovende procedures (begrotingswijzigingen na zienswijzeprocedures) die er in de huidige situatie voor zorgen dat de SOJ niet flexibel kan reageren op ontwikkelingen in de vraag.

## 'Knoppen' veronderstelt dat er gedraaid kan worden

De knoppen waaraan gedraaid zou kunnen worden, zijn:

1. Wachtlijsten toestaan;
2. Toegang beperken;
3. Bepaalde typen hulp niet meer leveren;
4. Extra korting opleggen.

In de praktijk constateren we dat het draaien aan deze knoppen zeer ongewenst is. Wanneer we aan deze knoppen draaien, zijn kinderen en gezinnen hier de dupe van. Dit verhoudt zich bovendien niet tot de Jeugdwet, die gemeenten houdt aan het bieden van passende hulp. We hebben de term 'knoppen' in de titel van dit document daarom ook tussen aanhalingstekens geplaatst. In de afgelopen jaren heeft het Algemeen Bestuur bij een dreigende budgetoverschrijding ervoor gekozen om wanneer noodzakelijk en beargumenteerd overschrijding toe te staan (in 2016 gecombineerd met een extra korting voor de jeugdhulpaanbieders). Gezien de ontstane druk op de jeugdhulp is het opleggen van een aanvullende korting in 2017 ongewenst en stellen wij voor een begrotingswijziging toe te passen. Mochten de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten geen begrotingswijziging wensen, dan zien wij als enige mogelijkheid om deze te voorkomen, het toestaan van wachtlijsten door het (nog meer) opleggen van cliëntenstops. Een verdere verlaging van het budget bij aanbieders door middel van prijsverlaging heeft zijn werking verloren na vele jaren bezuinigen.

## Opbrengst transformatie is onduidelijk

Bij de voorbereidingen op de decentralisatie van de jeugdhulp was de aanname dat door middel van transformatie de afname van het budget zou kunnen worden opgevangen en was geen stijging van de vraag voorzien. De ervaring leert enerzijds dat dit een proces is dat meer tijd vergt en anderzijds dat de zorgmarkt minder stuurbaar is dan vooraf werd aangenomen. Daarnaast ontbreekt het aan extra middelen om de investeringen te kunnen doen in de zogenoemde 'voorkant' (jeugdteams en preventieve voorzieningen), omdat tegelijkertijd de middelen voor de achterkant nodig blijven om te kunnen beantwoorden aan de vraag van kinderen en gezinnen naar de jeugdhulp die wordt geboden door de regionale zorgmarkt.

# Lager budget 2017

De macrokorting op het jeugdhulpbudget is op dit moment opgelopen tot 15% ten opzichte van het budget 2014. Deze korting is voornamelijk terecht gekomen bij de regionale zorgmarkt, onder andere wegens een stijging van de kosten van de landelijke ingekochte hoog-specialistisch jeugdhulp en de keuze van de gemeenten in Zuid-Holland Zuid om de korting niet door te voeren voor de Stichting Jeugdteams. Als gevolg hiervan heeft de regionale zorgmarkt een korting te verwerken van 21%.

In 2016 hadden we een aantal financiële voordelen, die weg zijn gevallen in 2017. Zo waren de kosten van de Stichting Jeugdteams en de SOJ in 2016 lager dan begroot en bleek de reservering uit 2015 voor de Persoonsgebonden Budgetten (PGB's) niet nodig, waardoor het gereserveerde bedrag voor andere doelen kon worden ingezet in 2016. Dergelijke financiële voordelen hebben we niet in 2017. Dit betekent dat, samen met de verdere daling van de rijksbijdrage, het beschikbare budget voor het uitvoeren van de jeugdhulp in 2017 ruim € 5 miljoen lager is dan in 2016.

We hebben een brief verzonden aan de staatssecretaris en de informateur waarin we op basis van de ontstane situatie een dringend beroep doen op een toereikend macrobudget voor de jeugdhulp in onze regio.

# Stijgende vraag naar jeugdhulp

## Stijging aantal jeugdigen

De figuur op de volgende pagina maakt duidelijk dat het aantal jeugdigen dat jeugdhulp heeft ontvangen in 2016 aanzienlijk is gestegen ten opzichte van 2015. De sterkste stijging heeft zich voorgedaan in het beroep op de jeugdteams. Mogelijk is dit het zogenoemde 'boeggolf-effect' dat zich bijvoorbeeld ook bij de eerdere vorming van sociale wijkteams in het land heeft voorgedaan. Doordat de lokale teams dichtbij de burger zijn georganiseerd, wordt hulp makkelijker gevonden en is deze bovendien laagdrempelig toegankelijk.

Ook het gebruik van de jeugdhulp die in de vorm van individuele voorzieningen wordt geboden door de regionale zorgmarkt is gestegen, maar minder hard dan het gebruik van de hulp van de jeugdteams.

Overigens zijn we er in geslaagd om op een kwalitatief goede manier het gebruik van jeugdhulp voor Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (EED) terug te dringen, door het organiseren van een goede toegang in het onderwijs.



## Stijging productie jeugdhulpaanbieders

Op verschillende manieren proberen we de verwachte productie van jeugdhulp in 2017 te voorspellen.

Wanneer we de realisatie (op basis van de door de jeugdhulpaanbieders aangeleverde jaarverantwoordingen) van de jeugdhulp in 2015 en 2016 extrapoleren naar 2017 en deze afzetten tegenover het lager beschikbare budget, dan leidt dit tot een verwachte budgetoverschrijding van circa € 5 miljoen.

Uit de jaarverantwoordingen is bovendien gebleken dat de jeugdhulpaanbieders in de regionale zorgmarkt in 2016 in totaal € 3,5 miljoen (niet-voorziene en niet-vergoede) overproductie hebben geleverd. Verschillende aanbieders blijken achteraf jeugdhulp te hebben geleverd boven het contractueel met hen vastgelegde budgetplafond. Er is dus meer vraag naar jeugdhulp beantwoord dan alleen met het beschikbare budget.

Ook op basis van actuele cijfers over de productie van de jeugdhulpaanbieders in de regionale zorgmarkt, voorzien we een budgetoverschrijding. We hebben hiervoor de productiecijfers over de eerste 4 maanden van 2017 opgehaald bij de jeugdhulpaanbieders en hen gevraagd een prognose te geven van de totale productie in 2017. Dit levert het beeld op dat de verwachte productie in 2017 het beschikbare budget met € 6,8 miljoen overschrijdt. De respons op de productie-uitvraag bedraagt 69% van het financiële volume. Naar verwachting loopt het geprognosticeerde tekort nog verder op bij een volledige respons. Tegelijkertijd zullen aanbieders vanwege de omvang van de niet-vergoede overproductie in 2016 ook enigszins veilig hebben geraamd.

Een andere indicator voor de dreigende budgetoverschrijding is het aantal cliëntenstops. In maart 2017 waren er al 16 cliëntenstops ingesteld. In mei is dit aantal opgelopen naar 32. De belangrijkste reden voor het instellen van cliëntenstops is het bereiken van het budgetplafond door de aanbieder. Om hier flexibeler op te kunnen sturen, is in 2017 10% van het budget van de regionale zorgmarkt afgeroomd, waardoor bij het bereiken van het budgetplafond door een aanbieder het budget kan worden opgehoogd, zodat er geen cliëntenstop hoeft te worden ingesteld. Het afgeroomde budget blijkt niet te voldoen en heeft niet het gewenste effect. Na twee budgetophogingen is bij 32 jeugdhulpaanbieders alsnog een cliëntenstop ingesteld.

We zien een wisselend beeld van hoe aanbieders omgaan met de (oplopende) wachtlijsten. Zo zijn er aanbieders die principieel niet werken met wachtlijsten en (willen) uitkomen met het toegewezen budget. Aan de andere kant zien we aanbieders die wel met wachtlijsten (moeten) werken en meer vraag kennen dan binnen hun toegestane aanbod past. In dit laatste geval wordt een cliëntenstop ingesteld en mogelijk zijn er aanbieders (die al dan niet bewust) voor niet-vergoede overproductie kiezen (zoals in 2016 voor een bedrag van € 3,5 miljoen is gebeurd).

Wanneer op basis van de zogenoemde 'Nee, tenzij' regeling alsnog hulp moet worden ingekocht bij een aanbieder met een cliëntenstop (NB op individuele basis), omdat dit voor de betreffende jeugdige noodzakelijk is, dan betekent dit dat het beschikbare budget voor de jeugdhulp wordt overschreden. Op basis van de 'Nee, tenzij' regeling is in 2017 al 184 hulp toegekend aan jeugdigen, tegenover 204 keer in heel 2016. Naast een directe budgetoverschrijding, leidt toepassing van de 'Nee, tenzij' regeling ook tot verhoging van de werkdruk (en daarmee wachttijden) bij de jeugdteams.

## Op zoek naar verklaringen

We zien dat het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdhulp en de kosten van de jeugdhulp toenemen. Dezelfde ontwikkeling doet zich voor in andere regio's in het land. Op basis van een analyse van de declaraties over het jaar 2016, dat overigens nog niet volledig is gedeclareerd, ontstaat het volgende beeld van de ontwikkeling van de vraag naar jeugdhulp in Zuid-Holland Zuid:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Type jeugdhulp | Ontwikkeling vraag | Bijzonderheden |
| AWBZ | aantal cliënten en kosten stijgen 10% | Grootste stijging in dagbehandeling en -besteding |
| Specialistische GGZ | aantal cliënten daalt 10%, kosten stijgen 15% | Hulpverleningstrajecten duren langer |
| Basis-GGZ | aantal cliënten en kosten dalen | Verschuiving naar S-GGZ? |
| Jeugdbescherming en -reclassering | aantal cliënten gelijk, kosten stijgen | Hulpverleningstrajecten duren langer |
| Jeugd & Opvoeding | kosten residentiële jeugdhulp dalen 8% | Er worden 'bedden' gesloten wegens bezuinigingen en er worden andere vormen van hulp ingezet, zoals pleeggezinnen en ambulante hulp |

Harde verklaringen voor bovenstaande ontwikkelingen ontbreken nog, maar een aantal interpretaties lijkt plausibel.

Een belangrijke verklaring voor het gestegen gebruik en de kosten van de jeugdhulp lijkt de verstopping te zijn die zich voordoet in het jeugdhulpstelsel. We zien veel voorbeelden waarin op- en afschalen onvoldoende tot niet lukt. We zien nog onvoldoende effect van het ontwikkelen van zelfredzaamheid van kinderen en gezinnen. Daarnaast ontbreekt het regelmatig aan plaatsingsmogelijkheden ('opschaling') voor jeugdigen met complexe problematiek en aan afschalingsmogelijkheden in de gehele keten (regionale zorgmarkt, jeugdteams en lokale preventieve voorzieningen). Een voorbeeld betreft de meldingen die worden gedaan bij Veilig Thuis. Overeenkomstig de opdracht draagt Veilig Thuis meldingen met een laag veiligheidsrisico na triage over aan de jeugdteams. Veilig Thuis werkt dankzij een verhoogde subsidie inmiddels wachtlijstvrij. Echter, het gestegen aantal meldingen bij Veilig Thuis en de overdrachten aan de jeugdteams (in 2016 al 250), dragen bij aan een verstopping van de jeugdteams. We moeten beseffen dat ingrepen en ontwikkelingen in het stelsel kunnen leiden tot een waterbedeffect elders.

De jeugd/sociale team zijn nog in ontwikkeling en komen mede daardoor nog minder toe aan een strakke sturing aan de voorkant.

Een andere verklaring die door jeugdhulpaanbieders wordt aangedragen, is dat de problematiek van jeugdigen complexer wordt. De SOJ kan dit inhoudelijk niet toetsen.

In het verbeterplan van de SOJ hebben we aangegeven dat we nadere analyses willen maken van de informatie over de jeugdhulp die we tot onze beschikking hebben. Het maken van analyses en vinden van verklaringen, lukt alleen wanneer we dit samen doen met de Stichting Jeugdteams, jeugdhulpaanbieders en gemeenten. Alleen door alle informatie en inzichten te combineren, kunnen we op zoek gaan naar passende oplossingen. Dit kost tijd en betekent dat we onze werkzaamheden moeten prioriteren. We zijn er echter van overtuigd dat dit noodzakelijk is om vooruit te kunnen komen.

## Transformatie als antwoord?

Zolang jeugdhulpaanbieders onder druk staan, is er minder ruimte voor de gewenste transformatie van de jeugdhulp. Overigens willen we hier nogmaals aandacht vragen voor realiteitsbesef. De mogelijke opbrengsten van transformatie zijn nog onduidelijk.

Een sterke toegang lijkt een belangrijke sleutel voor de transformatie van de jeugdhulp. Het Algemeen Bestuur heeft op 6 april 2017 de Regionale formule jeugdteams 2.0 vastgesteld. Het is aan de SOJ, gemeenten en de Stichting Jeugdteams om gezamenlijk op de uitvoering van de formule te sturen. Een sterke toegang die hulpvragen van kinderen en gezinnen verduidelijkt vanuit het denkkader van de Jeugdwet (normaliseren en de-medicaliseren) en zorgt voor de inzet van hulp waarmee de zelfredzaamheid van kinderen en gezinnen wordt versterkt, draagt bij aan de gewenste transformatie van de jeugdhulp. Wanneer duidelijk is welke hulp nodig is voor de kinderen en gezinnen in Zuid-Holland Zuid, geeft dit bovendien weer handvatten om knelpunten in het stelsel aan te pakken.

De verschillende aanzetten die al zijn gedaan tot transformatie zijn veelbelovend, maar betreffen nog maar een kleine stap in de gewenste richting. Een succesvol voorbeeld betreft de afspraken die zijn gemaakt met aanbieders van hulp voor jeugdigen met Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (EED) en passend onderwijs. Door de introductie van EED-poortwachters in het onderwijs, is de toegang versterkt, wat al tot een dalende gebruik van EED-hulp heeft geleid.

In ons verbeterplan hebben we aangegeven hoe we samen met gemeenten en jeugdhulpaanbieders onze inspanningen gericht op de transformatie van de jeugdhulp willen intensiveren. Met gemeenten en aanbieders gaan we bepalen of andere en/of aanvullende inspanningen nodig zijn om transformatie te versnellen.

# Wat is er nodig?

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat een overschrijding wordt verwacht van het budget voor de regionale zorgmarkt in 2017.

Daarnaast is er nog een concreet knelpunt dat nog niet is opgelost. Dit betreft het Crisis Interventie Team (CIT). In de begrotingswijziging Veilig Thuis en CIT 2017, die het Algemeen Bestuur op 15 december 2016 heeft vastgesteld en waarop gemeenten een zienswijze hebben gegeven, was een budget voor extra formatie voor het CIT opgenomen voor de eerste helft van 2017. Deze extra formatie was nodig wegens het ontbreken van samenwerkingsafspraken met relevante partners die nodig zijn voor het op- en afschalen van crisismeldingen, waardoor de crisisgevallen niet konden worden afgeschaald. De verwachting was dat er vóór medio 2017 zou kunnen worden besloten over een plan voor een regionale crisisdienst en dat de samenwerkingsafspraken dan gemaakt zouden zijn. Dit is niet haalbaar gebleken. Het plan is medio 2017 gereed, met draagvlak bij de betrokken partijen, waarna het wordt besproken in de vergadering van het Algemeen Bestuur op 28 september 2017. Om alle crisismeldingen te kunnen opvangen, heeft het CIT ook in de tweede helft van 2017 extra formatie nodig.

Om de budgetoverschrijding voor de regionale zorgmarkt te kunnen opvangen en het knelpunt voor het CIT te kunnen oplossen, stellen wij een begrotingswijziging voor 2017 voor van € 5,5 miljoen (NB dit bedrag is inclusief de € 1,6 miljoen bestedingsruimte die in het AB van april is besloten):

|  |  |
| --- | --- |
| Voorstel begrotingswijziging 2017 | In miljoen € |
| Prognose budgetoverschrijding regionale zorgmarkt | 6,8 |
| Extra formatie CIT tweede helft 2017 | 0,2 |
| Verwachte prijsindexatie meicirculaire (waarschijnlijk bekend op 1 juni 2017) | -1,5 |
| Verwachte omvang begrotingswijziging | **5,5** |

Refererend aan de paragraaf over realistisch begroten, verwachten we dat deze begrotingswijziging structureel nodig zal zijn. Omdat voor 2018 een stijging van de rijksbijdrage wordt verwacht van € 1,1 miljoen, zal de structurele wijziging lager zijn, waarschijnlijk € 4,4 miljoen. Dit is exclusief de extra middelen die gemeenten in 2017 beschikbaar hebben gesteld voor de uitvoering van Veilig Thuis en het CIT. Het oplossen van dit financiële vraagstuk wordt meegenomen bij de positionering van Veilig Thuis.