

Rekenkamerrapport

**Financiële situatie en prognose Jeugdzorg
Koggenland
periode 2015-2019 en verder**

Deel 1 Bestuurlijke Nota

Voorwoord

Waarom dit rapport?

Tijdens een overleg met vertegenwoordigers van de fracties van Koggenland kwam dit onderwerp als meest prominent naar voren voor het uitvoeren van een rekenkameronderzoek. Uit een interview kwam overigens naar voren dat Koggenland zelf ook aan de gang is gegaan om de kosten van de top 20 jeugdhulpcliënten te onderzoeken. In dit rekenkameronderzoek verwijzen we daarom voor dit onderdeel naar dit ambtelijk onderzoek. De resultaten van dit ambtelijk onderzoek zullen – gezien de huidige coronacrisis – na de zomer aan de raad worden aangeboden.

Wat gaat het over?

Gemeenten hebben een jeugdhulpplicht. Het is aan de gemeente om te bepalen welke hulp vrij toegankelijk is en welke niet.¹ Dit rapport gaat over deze context van verplichting en beleidsruimte. Dit rapport neemt de financiële situatie van de Jeugdzorg in Koggenland (in vergelijking tot andere West-Friese gemeenten) als invalshoek. In dit onderzoek focussen we ons op het verkrijgen van inzicht in de lokale financiële situatie, waarbij we zowel naar afgelopen jaren als naar komende jaren kijken. We kijken daarbij naar verklaringen (voor de overschrijdingen) van de kosten. Is sprake van minder beïnvloedbare factoren (bijvoorbeeld gezien de bevolkingssamenstelling)? Of is sprake van oorzaken die hun oorsprong vinden in het beleid en/of de uitvoering? Indien mogelijk betrekken we hierbij leerpunten en best practices uit andere gemeenten op het financiële vlak.

In het onderzoek kijken we niet naar het gehele brede terrein van de jeugdzorg. We onderzoeken niet de organisatorische invulling van de toegang tot jeugdzorg, tenzij dit een directe relatie heeft met de financiële situatie. Verder kijken we niet naar de regionale situatie of de doeltreffendheid van de jeugdzorg.

Voor wie is het rapport en hoe is het te gebruiken?

Het rapport bestaat uit twee delen: een Bestuurlijke Nota en een Nota van bevindingen. Het rapport is in eerste instantie bedoeld voor de gemeenteraad om die te ondersteunen in zijn (toekomstige) kaderstellende en controlerende rol door historisch en toekomstig inzicht in de financiële situatie van Jeugdzorg in Koggenland. In tweede instantie is de informatie uiteraard ook zinvol voor het college van B&W en de ambtelijke organisatie, om naast andere informatie – zoals het eigen ambtelijk onderzoek – te gebruiken bij het grip krijgen op de kosten en het verder vormgeven van beleid en uitvoering van de Jeugdzorg.

De RKC ziet echter een belangrijk derde punt van gebruik. De informatievoorziening door het college aan de raad staat daarbij centraal: op basis van die informatie wordt bepaald of beleid (en daarmee de uitvoering) moet worden aangepast. Dit onderzoek kijkt daarom ook naar de patronen van informatievoorziening. Dit met als doel om de constructieve dialoog tussen raad en college (en de organisatie) – ieder met invulling van de eigen rol – verder te versterken. We verwachten dat er veel herkenning zal zijn van de feiten uit het verleden en hopen dat dit rapport een gemeenschappelijke basis is voor concrete verbeteringen in de toekomst.

Woord van dank

Voor de verschillende onderwerpen hebben contactpersonen van de gemeente ons tijdens dit opvolgsonderzoek van informatie voorzien en hebben zij tijd vrijgemaakt om met ons te spreken. We willen deze mensen van de afdeling Welzijn & Zorg, het Zorgteam Koggenland en de financiële afdeling hiervoor bedanken.

De Rekenkamercommissie
H.G. Wokke (voorzitter)
T.S. Blom (extern lid)
M.A..C. te Winkel (intern lid)
K. van der Gaast (intern lid)

¹ <https://www.nji.nl/Jeugdwet>

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke samenvatting	4
1.1.	Inleiding	4
1.2.	Financiële analyse, opbouw en ontwikkeling van de Jeugdkosten	5
1.3.	Inzicht in percelen, verwijzers en hoge kosten cliënten, beheersing zorgkosten	6
1.4.	Beleid en kaderstelling, beleidsfactoren voor kosten	7
1.5.	Uitvoering door Zorgteam Koggenland, toegang en triage	8
2.	Bestuurlijke conclusies en aanbevelingen	9
2.1.	Beantwoording centrale vraag, hoofdconclusie en hoofdaanbeveling	9
2.2.	Financiële Analyse; opbouw en ontwikkeling van kosten	10
2.3.	Inzicht in percelen, verwijzers en hoge kosten cliënten	11
2.4.	Beleid en kaderstelling, beleidsfactoren voor kosten	12
2.5.	Uitvoering door Zorgteam Koggenland, toegang en triage	13
3.	Bestuurlijke reactie en nawoord RKC	14
3.1.	Bestuurlijke reactie B&W	14
3.2.	Nawoord RKC	18

1 Bestuurlijke samenvatting

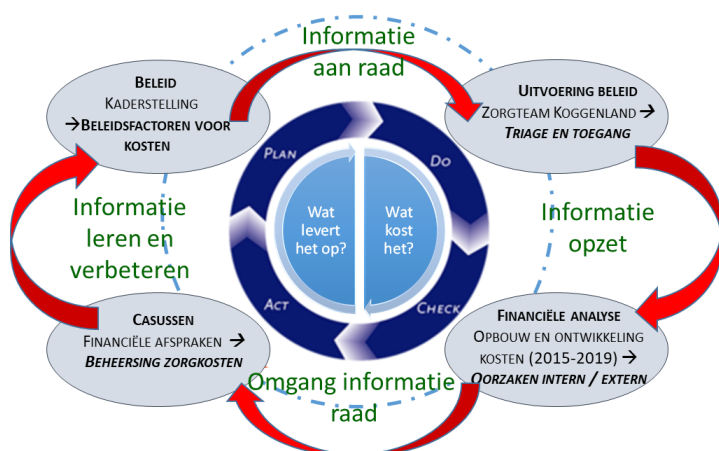
1.1. Inleiding

Deze bestuurlijke samenvatting is gebaseerd op en volgt de hoofdstukindeling van deel 2 van dit onderzoek: de Nota van Bevindingen (NvB). Deze samenvatting bevat de hoofdlijnen van dit onderzoek.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe is de financiële situatie op het gebied van de Jeugdzorg in Koggenland en welke mogelijke verbeteringen vloeien hieruit voort voor beleid en uitvoering ter beheersing van het budget?

De onderzoeksopzet is in januari 2020 naar de gemeenteraad gestuurd. Het normenkader dat we samenvattend hanteren is in de volgende figuur weergegeven.



Figuur 1. Model normenkader rekenkameronderzoek Jeugdzorg Financieel

De RKC onderzoekt de onderdelen: Beleid, Uitvoering, Analyse en Informatie en Casussen. Hoewel dit onderzoek vooral het financieel en informatievoorzieningsaspect aan de raad belicht, wil de RKC nadrukkelijk aangeven dat zorg aan jeugdigen het primaire doel en proces is. De financiën zijn daarbij de middelen om dit nu en later mogelijk te maken. We verwijzen verder naar het uitgewerkt normenkader. (tabel 1 van de

NvB.)

Het normenkader is gebruikt bij de beoordeling van de bevindingen. De RKC is per norm tot een oordeel gekomen op basis van de in tabel 2 weergegeven beoordelingscriteria.:

Beoordelingscriteria	Score verleden	Indicatie 2020
<ul style="list-style-type: none"> Verleden: Het aspect voldoet (vrijwel) volledig aan de gestelde norm. Indicatie 2020: We verwachten dat de score in de toekomst zal verbeteren 	Voldoet	↑
<ul style="list-style-type: none"> Verleden: Het aspect voldoet gedeeltelijk aan de gestelde norm Indicatie 2020: We verwachten dat de score in de toekomst gelijk blijft. 	Voldoet deels	→
<ul style="list-style-type: none"> Verleden: Het aspect voldoet niet aan de gestelde norm. Indicatie 2020: We verwachten dat de score in de toekomst kan dalen 	Voldoet niet	↓
<ul style="list-style-type: none"> Verleden: Er kan – door tekort informatie- nog geen score gegeven worden Indicatie: Dit is een bijzonder aandachtspunt voor rol van de raad/organisatie 		!

Tabel 1. Beoordelingscriteria scores verleden (jaren 2017-2019) en toekomst (2020 en verder)

We hebben in het onderzoek gekeken naar de ontwikkeling in de jaren 2015 t/m 2019 (verleden) en naar een aantal belangrijke ontwikkelingen in 2020 voor de toekomst zoals resultaatgestuurd werken

In deze Bestuurlijke Nota zijn de scores in de volgende paragrafen per onderdeel opgenomen. Deze scores zijn gebaseerd op de onderzoeksbevindingen, zoals per hoofdstuk/onderdeel zijn uitgewerkt in de NvB. Deze scores leiden vervolgens tot de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 2 van deze Bestuurlijke Nota.



1.2. Financiële analyse, opbouw en ontwikkeling van de Jeugdkosten

In onderstaande tabel is de score aan de hand van de normen (in de tabel **vet**) weergegeven. De *cursieve tekst* gaat over de informatievoorziening. De gewone tekst over de inhoud. Dit loopt in elkaar over.

		2017	2018	2019	2020
1. Interne analyse	<p>De opbouw van de kosten van Jeugdzorg zijn in de P&C-documenten onderbouwd en verschillen zijn adequaat toegelicht (zie paragraaf 2.1 NvB).</p> <p><i>In de jaarrekeningen tot en met 2017 zijn voor het beleidsveld Jeugd 0-23 jaar de taakvelden niet zichtbaar. Vanaf 2018 zijn de kosten wel zichtbaar in de jaarrekening via de taakvelden en vergeleken met de begroting. De kosten van het wijkteam kunnen op basis van de jaarrekeningen t/m 2017 niet vergeleken worden met de begroting. In 2018 is er wel een vergelijking voor het totale (taakveld) wijkteam (Wmo, Participatie, Jeugdzorg). De afzonderlijke kosten voor Jeugdzorg, zoals kosten van aanbieders en interne apparaatskosten zijn niet zichtbaar.</i></p> <p>De analyse heeft zich vooral gericht op de vergelijking tussen de realisatie met de begroting op het totaal niveau. De begrote en gerealiseerde kosten voor Jeugdzorg 0-23 jaar zijn in de afgelopen jaren toegenomen. In 2016 is geen apart verschil met de begroting genoemd, wel is € 0,4 miljoen onttrokken aan de reserve. In 2017 is wel een nadeel van € 0,5 miljoen gerapporteerd, waaronder een overschrijding van € 0,8 miljoen op zorgaanbieders. In 2018 is het nadeel € 1,4 miljoen, en toegelicht in de jaarstukken. Pas in 2018 is door het vermelden van taakvelden zo zichtbaar op welke onderdelen deze nadelen veroorzaakt zijn; het betreft vooral Maatwerk 18- en Geëscaleerde zorg 18-. De verklaring is dat de Jeugdzorg een openeinderegeling is, er een hoge instroom was en het effect van externe verwijzers (o.a. huisartsen die naar GGZ verwijzen). Er is geen onderliggende verklaring waarom sprake was van hoge instroom, en waarom en hoe groot het kosteneffect van externe verwijzers was. De tekorten worden in totaal verwerkt in de reserve Sociaal Domein.</p>	-	+/-	→!	→!
	<p>Er is interne informatie met opbouw van kosten per perceel of zorgproduct en een analyse van verschillen en/of grote posten (zie paragraaf 2.2 NvB).</p> <p><i>In de jaren tot en met 2016 zijn er wel kwartaal- en halfjaarrapportages, al kon er geen goed beeld gegeven worden over de opbouw en juistheid van de kosten. Er was geen analyse van verschillen. In 2017 is de rapportage via de P&C gegaan. In 2018 en 2019 waren er aparte presentaties aan de raden. In 2019 werd in deze presentaties ook een overzicht van kosten jeugdhulp gegeven. Tevens waren de verwachte kosten tot en met 2019 opgenomen waarbij informatie gegeven werd over de toekomstige bekostiging van het sociaal domein en de resultaatgerichte inkoop vanaf 1 januari 2020.</i></p> <p>Er is geen specifieke verklaring van de overschrijding in Koggenland of informatie naar de raad over de opbouw in percelen van jeugdzorg of informatie over uitschieters (informatie is intern wel beschikbaar zie paragraaf 3.1 NvB). In algemene zin wordt op basis van landelijke onderzoeken ingegaan op de oorzaken van kostenoverschrijdingen. Er wordt niet ingegaan op de lokale verklaringen. Wel zijn opties voor het opvangen van het structureel tekort genoemd: 1) inzet reserve sociaal domein 2) Inzet begrotingsruimte 3) bezuinigingen. Er wordt gewacht op een landelijk onderzoek in het najaar van 2020. Voor 2020 verwacht de organisatie wellicht ook een kostenbesparing vanwege de nieuwe financiering /methodiek van inkopen (zie hoofdstuk 5.2 en 5.3 NvB)</p>	-	+/-	+/-	!
	<p>De kosten van Jeugdzorg zijn intern vergeleken met andere gemeenten (paragraaf 2.3 NvB)</p> <p><i>Door Koggenland is met waarstaatjegemeent.nl wel een vergelijking gemaakt voor percentages jongeren met jeugdhulp met West-Friese gemeenten. Er is geen eigen analyse of vergelijking gemaakt van de kosten van de Jeugdzorg met andere gemeenten, noch voor de specifieke kosten van cliënten, noch voor de interne apparaatskosten, waaronder het Zorgteam.</i></p> <p>Uit analyse van de RKC blijkt dat de kosten van het Zorgteam per inwoner onder het gemiddelde van West-Friesland liggen. Omdat de medewerkers van het Zorgteam voor het hele sociale domein werken, zijn op dit moment de apparaatskosten niet te vergelijken met referentiegemeenten. Nader benchmark-onderzoek kan uitwijzen of de apparaatskosten voor Jeugdzorg hoger of lager liggen dan referentiegemeenten.</p>	-	-	-	→!
2. Externe analyse	<p>De kosten van Jeugdzorg liggen lager dan andere (vergelijkbare) gemeenten (paragraaf 2.4 NvB).</p> <p><i>Uit de analyse van de RKC op basis van CBS-informatie blijkt dat Koggenland (samen met Opmeer en Drechterland) het laagste aandeel jongeren met jeugdhulp van de West-Friese gemeenten heeft. Maatschappelijke indicatoren over de populatie wijzen hier ook op. Wel is er in 2018 een stijging van maatschappelijke indicatoren en een daling van het aandeel Jeugdhulp. Uit de vergelijking met West-Friese gemeenten blijkt dat de kosten voor jeugdzorg 18- per inwoner (€ 206) en per jeugdige (€ 9.012) met jeugdzorg in Koggenland lager liggen dan gemiddeld in West-Friesland.</i></p>	+	+	→	

1.3. Inzicht in percelen, verwijzers en hoge kosten cliënten, beheersing zorgkosten

In onderstaande tabel is de score aan de hand van de normen (in de tabel **vet**) weergegeven. De *cursieve tekst* gaat over de informatievoorziening. De gewone tekst over de inhoud. Dit loopt in elkaar over.

		2017	2018	2019	2020
1. Inzicht en leren	<p>De gemeente heeft inzicht in het verloop van casussen voor wat betreft kosten en resultaat (zie paragraaf 3.1 NvB)</p> <p><i>De gemeente heeft miv 2017 inzicht in de kosten verdeeld over de verschillende percelen. Overigens is dit niet opgenomen in de presentaties naar de raad. Vanaf 2018 heeft de organisatie ook zicht op de kosten intensieve jeugdigen (uitschieters top 10) per perceel. Voor dit onderzoek is geen informatie verstrekt over individuele gevallen, vanwege privacy aspecten. In 2020 is een intern onderzoek gestart naar Top 20 jeugdigen met de meest intensieve/kostbare jeugdzorg.</i></p> <p>De RKC ziet in deze interne informatie dat er een toename is van 20% van 2017 naar 2018 in de zorgkosten van alle percelen. Daarbij is duidelijk welke percelen zorgen voor deze toename. Drie percelen vertegenwoordigen 72% van de kosten. De organisatie heeft alleen in algemene zin inzicht in de oorzaken: grote instroom, maatwerk per client. De RKC heeft ook gekeken naar de kosten van de top 10 cliënten per perceel. Deze hebben een grote invloed (van 18%-98%) op de kosten per perceel. De overall top 10 vertegenwoordigt 16% van de totale kosten. Drie percelen hebben vooral uitschieters; deze hoogste daarvan liggen tussen de € 60.000 en € 142.000. Uit ambtelijke toelichting blijkt dat uitschieters vooral te maken hebben met jeugdbeschermingsmaatregelen en huisartsenverwijzingen naar dure GGZ.</p>	-	+/-	+/-	↑
	<p>Er wordt geleerd van casussen (zie paragraaf 3.2 NvB).</p> <p><i>In de eerste jaren was er nog weinig grip op kosten en werd hiervan niet geleerd. In 2019 is de organisatie gestart met het leren (grip krijgen) over de kostenontwikkeling, zoals uit de diverse presentaties en overzichten blijkt. In 2020 is zoals genoemd een intern onderzoek gestart naar de Top 20. De verwachting is dat hieruit leerpunten zullen volgen.</i></p> <p>Er is – hoewel er wel inzicht is in cliëntdata en verwijzingen – nog beperkt sprake van gestructureerd leren vanuit de dure cliëntdossiers (wat zijn de achterliggende oorzaken). Er is verder geen leercontact met gemeenten buiten Koggenland waar ook sprake is van hoge kosten en/of dure cliëntdossiers.</p>	-	-	+/-	↑!
2. Invloed op partijen	<p>De gemeente heeft inzicht in betreffende verwijzer en oefent invloed uit door contact (zie paragraaf 3.3 NvB).</p> <p><i>In de presentatie naar de raad in juni 2019 waren niet de onderliggende oorzaken van deze instroom vermeld. Uit onderzoek blijkt dat de organisatie een algemeen zicht heeft op deze oorzaken van de instroom bij het Zorgteam maar minder als gevolg van de doorverwijzing door externe verwijzers. De organisatie heeft wel zicht op het type verwijzer per client. Echter er is geen totaal relatie tussen type verwijzer en de daarbij behorende totale kosten van cliënten.</i></p> <p>De helft van de instroom/meldingen gaat via het Zorgteam. De instroom is de laatste jaren behoorlijk toegenomen zodat het aantal lopende voorzieningen ook is toegenomen tot 721. Belangrijkste oorzaak is om eerder en sneller 0^{de} en 1^{ste} lijnszorgverlening in te zetten en waar nodig 2^{de} lijns hulpverlening. Voor de toename van externe instroom kan de organisatie geen – behalve de landelijke tendens- oorzaak aangeven. Voor de top 10 cliënten per perceel is vaak sprake van verwijzing door gecertificeerde instelling of gedwongen kader. Uit interviews en ambtelijk wederhoor blijkt dat er regelmatig prettig overleg (halfjaarlijks bestuurlijk en casuïstiek bespreking) is met huisartsen. De gemeente heeft vertrouwen in de kennis en kunde van huisartsen. In het jaarlijks convenant staat wel de gezamenlijke opgave van kostenbeheersing, maar er zijn geen (concrete) afspraken over kostenbeheersing opgenomen.</p>	+/-	+/-	+/-	→!
	<p>De gemeente heeft inzicht in welke zorgaanbieders veel kosten in rekening brengen en oefent invloed uit door contact (zie paragraaf 3.4 NvB).</p> <p><i>De gemeente heeft in haar presentaties aan de raden geen inzicht gegeven in welke zorgaanbieders veel kosten in rekening brengen. Wel hebben zij de kosten per zorgaanbieder en zorgcategorie voor het onderzoek in beeld gebracht over 2018 en 2019. De RKC heeft deze informatie samengevat.</i></p> <p>Daaruit blijkt dat 11 grote aanbieders verantwoordelijk zijn voor ruim 70% van de kosten. Regionaal wordt via inkoop invloed uitgeoefend op deze zorgaanbieders (zie paragraaf 4.4 NvB). Via beoordeling van tarieven en controles (zie paragraaf 5.4 NvB) oefent de gemeente invloed uit op deze kosten. De RKC heeft dit overigens niet nader onderzocht. Door vanaf 2020 te kiezen voor een ander bekostigingsmodel wil de gemeente invloed uitoefenen op de daadwerkelijke resultaten voor cliënten en de kosten van deze zorgaanbieders. Het effect op de kosten is echter nog niet bekend.</p>	-	+/-	+/-	↑



1.4. Beleid en kaderstelling, beleidsfactoren voor kosten

In onderstaande tabel is de score aan de hand van de normen (in de tabel **vet**) weergegeven. De *cursieve tekst* gaat over de informatievoorziening. De gewone tekst over de inhoud. Dit loopt in elkaar over.

		2017	2018	2019	2020
1. Financiële kaderse hoe	<p>Aan de begroting ligt een onderbouwde analyse (demografie/doelgroep en de situatie in de gemeenten/regio) ten grondslag (zie paragraaf 4.1 NvB)</p> <p><i>De begroting was oorspronkelijk gebaseerd op de rijksbijdrage. Vanaf 2018 zijn begrotingen gebaseerd op de kosten van voorgaande jaren. Er zijn echter geen onderbouwingen gelegd met bijvoorbeeld toekomstige demografische ontwikkeling en effecten nieuwe inkoopstrategie. In de meerjarenbegroting 2020 blijkt niet hoe wordt omgegaan met mogelijke 'extra middelen' jeugd voor de periode 2021 tot en met 2023 en hoe groot dit mogelijke bedrag is van het Rijk voor Koggenland.</i></p> <p>De bijstellingen in de begrotingen 2018/2020 voor het toekomstige jaar 2020 is beperkt, m.u.v. de bijstelling van de maatwerkdienstverlening 18- die met 27% oploopt naar € 4,5 miljoen in 2020. Dit is in de zomernotitie 2019 toegelicht. De gemeente Koggenland heeft de 'extra middelen' niet opgenomen in de meerjarenbegroting, maar baseert deze op de gemeentefondscirculaires. Ambtelijk is benoemd dat de 'extra middelen' voor Koggenland € 1 miljoen voor 3 jaar zijn.</p>	-	+/-	+/-	→!
	<p>Er zijn concrete beleidsmaatregelen geformuleerd om binnen gestelde financiële kaders te blijven (zie paragraaf 4.2 NvB).</p> <p><i>In het (regionale) beleidsplan 'Zorg voor Jeugd' zijn algemene (financiële) kaders geformuleerd. In het lokale beleidsplan 2017-2020 is bepaald dat: budgetten sociaal domein ontschot worden, gebruik wordt gemaakt van de reserve sociaal deelfonds en dat er pas daarna een tijdelijke zorgstop zal zijn. Er is geen taakstelling genoemd (wat in den lande wel gebeurt). Er zijn wel financiële risico's en transformatielijnen benoemd. Hoewel deze transformatielijnen kunnen bijdragen, zijn er geen concrete maatregelen genoemd die gericht bijdragen aan het binnen financiële kaders blijven.</i></p> <p>In de risicoparagraaf is in de begrotingen 2018/2019 het financieel risico van de open-eind-regeling geschat op € 500.000. De reserve sociaal domein bedraagt € 3,3 miljoen ultimo 2018. Ambtelijk wordt een forse overschrijding voor 2019 verwacht voor jeugdzorg van ca. € 2 miljoen. Afhankelijk van andere overschotten/tekorten zal dit leiden tot een forse daling van de reserve.</p> <p>Begin 2020 is er een ontwikkeling naar resultaatgestuurd werken met een nieuwe inkoopstrategie. De verwachting van de organisatie is dat dit wellicht leidt tot een kostenbesparing. Gezien het opraken van de reserve sociaal domein is nadere kwantificering van risico's en concretisering van beleidsmaatregelen een aandachtspunt voor de toekomst.</p>	+/-	+/-	+/-	→!
2. Kostenfactoren	<p>De belangrijkste factoren voor kosten (verwijzers, sociale teams, inkoop, aanbieders) zijn kwalitatief benoemd en kwantitatief bepaald (zie paragraaf 4.3 NvB).</p> <p><i>De belangrijkste factoren die invloed hebben op de zorgkosten zijn kwalitatief onderkend in beleid, begroting en operatie. In de huidige raads- en interne informatie uit 2018 en 2019 (zie hoofdstuk 3 en 4) zijn ook in beeld het aantal cliënten, productcategorieën en verwijzers. Er is (nog) geen kwantitatieve totaal informatie over de jeugddemografie, duur, tarieven(ontwikkeling) of uitnutting van voorzieningen. Deze informatie is – zo hebben wij begrepen – wel op individueel niveau in cliëntdossiers beschikbaar.</i></p> <p>Er kan dus wel op individueel niveau gestuurd worden maar minder gericht op totaal beleidsniveau.</p>	+/-	+	+	→
	<p>Er zijn financiële kaders en maatregelen benoemd per factor voor kosten (zie paragraaf 4.4 NvB).</p> <p><i>In het beleidsplan 2017-2020 zijn uitgangspunten geformuleerd die invloed kunnen hebben op het beperken van kosten. In het raadsbesluit en de verordening Jeugdhulp 2020 zien we een aanscherping van beleidsbepalingen, die effect (kunnen) hebben op beheersing van de kosten.</i></p> <p>Voor het <u>aantal (toekomstige) jeugdcliënten</u> is geen zorgpiramide ingevuld met bijbehorende kosten en maatregelen. He woonplaatsbeginsel in onderkend, maar nog niet qua effect. Voor <u>producten</u> van zorgaanbieders is wel aangegeven dat de gemeente meer sturingsmaatregelen heeft, al is dit beperkt geconcretiseerd. Voor <u>het tarief</u> is aangegeven dat dit centraal georganiseerd is en er aangepaste tarieven voor zorgpartijen zijn. Het onderzoek heeft geen inzicht opgeleverd over het <u>uitnuttingspercentage</u>. Oftewel, van deze factoren is niet bekend wat het effect zal zijn op de zorgkosten. Er is in 2020 gestart met een nieuwe (resultaatgestuurde) wijze van inkoop. De invloed op kosten is niet bekend</p>	+/-	+/-	+/-	↑!

1.5. Uitvoering door Zorgteam Koggenland, toegang en triage

In onderstaande tabel is de score van de uitvoering van het Zorgteam getoetst aan de hand van de normen (in de tabel **vet** weergegeven). Daaronder is een toelichting op de gegeven score opgenomen. De *cursieve tekst* gaat vooral over de informatievoorziening. De gewone tekst over de inhoud. Dit loopt in elkaar over.

		2017	2018	2019	2020
1. Interne triage en toegang	<p>De toegang tot de jeugdhulp vindt plaats op basis van duidelijke (ook financiële) criteria (zie paragraaf 5.1 NvB)</p> <p><i>De toegang tot jeugdhulp voor burgers is door Koggenland – zoals ook in andere gemeenten – geregeld in beleid en Verordeningen Jeugdhulp (zie paragraaf 4.4). Dit is nader geconcretiseerd in beleidsregels. In de beleidsregels 2018 zijn afwegingskaders genoemd: eerst sociale infrastructuur, dan overige voorziening en als dit onvoldoende ondersteuning biedt een individuele voorziening. In de verordening 2020, die op 1 januari 2020 in werking is getreden, is dit scherper geformuleerd; pas als er geen andere oplossingen zijn komt een individuele voorziening in aanmerking.</i></p> <p>Samengevat wordt de beslissing (vooral tot en met 2019) gebaseerd op het professioneel oordeel van het Zorgteam, dat werkt conform de Jeugdwet. Dit is dé leidraad van waaruit elk gebiedsteam opereert. De Jeugdwet verplicht de jeugdzorg medewerkers uit het Zorgteam dat zij zich moeten registreren bij het SKJ en conform de richtlijnen van het SKJ hulpverlening uitvoeren of indiceren. Verder zijn in de beleidsregels 2020 scherpere criteria en procedures benoemd bij toekennen van beschikkingen voor individuele voorzieningen. Centraler staan het perspectiefplan, de motivering en het beoogde resultaat. Toegang tot Hoogspecialistische jeugdhulp kan alleen na een positief advies van het regionaal adviesteam Hoogspecialistische jeugdhulp. In de beschikking moet de duur en aanbieder worden vastgelegd. Samengevat zijn de criteria gericht op meer inzet 0^{de} en 1^{ste} lijn, i.p.v. de duurdere 2^{de} lijns zorg. Dit heeft een financieel effect, al is er geen hard direct financieel criteria bij de toekenning van de beschikking.</p>	+/-	+/-	+/-	↑
	<p>Bij de triage in de werkwijze van sociale teams wordt er rekening gehouden met kostencriteria (of is er inzicht in de toekomstige kosten) (zie paragraaf 5.2 NvB) .</p> <p><i>Via verordeningen en beleidsregels wordt eerst gestuurd naar andere (goedkopere) voorzieningen. In 2020 is dit aangescherpt (zie 5.1). Het Zorgteam Koggenland houdt zich bezig met alle zorgmeldingen. Het Zorgteam heeft een centrale plek in de toegangsverlening en triage.</i></p> <p>Triage is gebaseerd op de richtlijnen van het NJI, wet en regelgeving, en eventueel advies van de interne gedragswetenschapper. De triage in Koggenland is gebaseerd op de belangrijkste kenmerken van de Staalkaart Triage: Dialoog, Brede Blik en Gelaagdheid. De triage is alleen gebaseerd op zorginhoudelijke factoren. In de triage zelf is er geen expliciete financieel/inhoudelijke toets. Goede triage kan wel leiden tot minder specialistische hulp of onnodige doorverwijzing.</p>	+	+	+	→
	<p>De gemeente heeft inzicht in behandelplan, de kosten en beoogd resultaat zorgtraject (zie paragraaf 5.3 NvB).</p> <p><i>Bij de toekenning van de beschikking is er inzicht in de aangegane kosten. Er is een totaaloverzicht van de duur en kosten van alle beschikkingen. In het perspectiefplan (sinds 2020) is er geen aparte rubriek voor de te verwachten kosten.</i></p> <p>In de beleidsregels 2018 is bepaald dat er eerst een onderzoek moet zijn over de in te zetten hulp. In de verordening 2020 staat dat het perspectiefplan uitgangspunt is voor de individuele voorziening. Met name door de invoering van de nieuwe methodiek resultaatgestuurd werken begin 2020 is er meer aandacht voor kostenbeheersing. Op termijn is de verwachting meer grip op kosten te krijgen en beoogde resultaten van trajecten worden pas volledig betaald indien het resultaat gehaald is.</p>	+/-	+/-	+/-	↑
2. Uitvoering door zorgpartijen	<p>Er is periodieke evaluatie van zorgpartijen zorgtraject (zie paragraaf 5.4 NvB).</p> <p><i>In de nieuwe verordening 2020 is meer aandacht voor mogelijk misbruik en is onderzoek mogelijk naar doelmatigheid en rechtmatigheid. Een overall evaluatie methodiek moet nog in 2020 regionaal worden opgezet.</i></p> <p>Consulenten hebben op casuïstiek niveau inzicht op de zorgleveranciers en er in interactie met hen over voortgang. In Koggenland zijn er op verschillende niveaus controles op de doelmatigheid en rechtmatigheid van zorgverlening. Tot slot loopt er een regionaal onderzoek naar de rechtmatigheid van declaraties in het verleden. De organisatie heeft de verwachting dat hierover in 2020 (in eerste instantie naar het college) gerapporteerd kan worden.</p>	+	+	+	↑!



2. Bestuurlijke conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we eerst de hoofdvraag en geven de hoofdconclusie en aanbeveling. In de volgende paragrafen beantwoorden we de deelvragen en geven de deelconclusies en deelaanbevelingen. Hiermee onderbouwen we de hoofdconclusie en volgen de opbouw van de Nota van Bevindingen

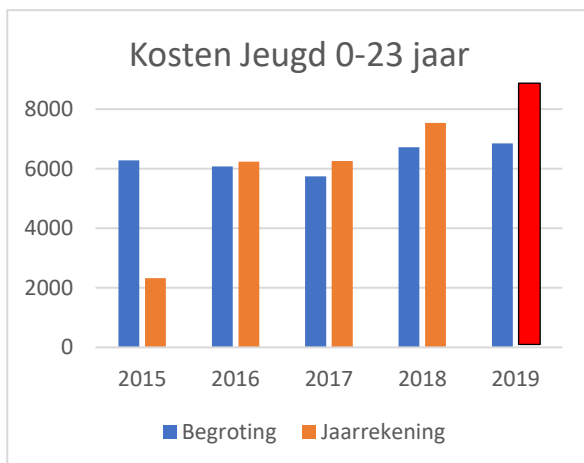
2.1. Beantwoording centrale vraag, hoofdconclusie en hoofdaanbeveling

Hoofdvraag: Hoe is de financiële situatie op het gebied van de Jeugdzorg in Koggenland en welke mogelijke verbeteringen vloeien hieruit voort voor beleid en uitvoering ter beheersing van het budget?

De financiële situatie op het gebied van Jeugdzorg is de laatste jaren verslechterd. De Jeugdzorg is een onderdeel binnen het beleidsveld Jeugd 0-23 jaar. Mede door de Jeugdzorg zijn de begrotingen van dit beleidsveld toegenomen en de realisaties overschrijden steeds de begrotingen.

Kosten 0-23 jaar

Toelichting:



2015. In 2015 was er een incidentele baat van € 3,7 mln n.a.v. vrijval voorziening onderhoud schoolgebouwen.

2016. Er zijn geen aparte posten voor jeugd 0-23 jaar genoemd.

2017. Er was een nadeel van € 0,5 mln op Jeugdzorg, inclusief € 0,8 mln overschrijding door zorgaanbieders.

2018. Hierin is begrepen een tekort op jeugdzorg van € 1,4 mln (begroot € 0,9 miljoen, extra rekening € 0,5 miljoen) veroorzaakt door zorgaanbieders.

2019. De jaarrekening was nog niet beschikbaar. Uit ambtelijke toelichting bleek dat een overschrijding van ca. € 2 miljoen wordt verwacht. Dit zal toegelicht worden in de jaarrekening 2019. (zie paragraaf 4.1 NvB)

Grafiek 2.1.1 Ontwikkeling Totaal kosten Jeugd * € 1.000 (Bron: begrotingen/verwachte jaarrekeningen)

In de analyse van overschrijdingen wordt veelal verwezen naar het open einde karakter van de Jeugdwet. Door de overschrijdingen is de verwachting dat de reserve sociaal domein in de loop van 2020/21 uitgeput zal zijn. Het huidige beleidsplan geeft dan aan dat er dan een tijdelijke zorgstop zal zijn. Een complete zorgstop is gezien de verplichting van de Jeugdwet niet mogelijk. Een gemeente heeft geen zeggenschap (maar wel invloed) over huisartsen of gedwongen kader. Deze kosten worden door het de gemeente betaald. Als er geen toereikende middelen van het Rijk komen, dan zullen de (combinatie van) keuzen zijn:

1. Dekking uit de algemene middelen en/of bezuinigingen op de gemeentelijke uitgaven.
2. Meer grip krijgen op de financiële analyse en daarmee aansturen op beheersing van zorgkosten.

Over de tweede keuze gaat dit rapport. De hoofdconclusie en hoofdaanbeveling zijn dan ook:

Hoofdconclusie : Als de behoefte aan jeugdhulp door de demografie gelijk blijft of toeneemt (maatschappelijke indicatoren wijzen op een stijging), zal het de uitdaging zijn om door toegang en triage (door beleid en uitvoering) en invloed op verwijzers de stijging van het aantal voorzieningen onder controle te houden. Naast de invoering van resultaatgestuurd werken is er zo de mogelijkheid om grip te krijgen op de financiële situatie van de Jeugdzorg.

Hoofd aanbeveling: Krijg grip op de financiële analyse van Jeugdzorg en gebruik deze grip om door aanscherping van beleid, invloed op huisartsen en uitvoering kostenbeheersing deels te realiseren. Oftewel geef ook financiële aspecten van Jeugdzorg in de zorgverlening een plek.

2.2. Financiële Analyse; opbouw en ontwikkeling van kosten

Hoe zijn de kosten van de Jeugdzorg inzichtelijk gemaakt en geanalyseerd?

De kosten van de Jeugdzorg zijn in eerste instantie inzichtelijk gemaakt in de P&C-stukken (jaarrekeningen en programmabegrotingen) 2015-2019. Dit is gedaan voor het beleidsveld jeugd 0-23 jaar. Op dit niveau zijn in de rekeningen de afwijkingen t.o.v. de begroting opgenomen. (zie bijlage 2 bij NvB). Verder zijn er separate kwartaal – halfjaarrapportages geweest t/m 2016. En in 2018 en 2019 zijn er aanvullende presentaties aan de raden gegeven. Deze vraag wordt uitvoeriger behandeld in paragraaf 2.1 en 2.2 van de NvB.

Hoe verhouden de kosten van Jeugdzorg zich tot andere gemeenten?

De kosten van zorgaanbieders voor Koggenland in 2018 zijn per inwoner het laagst van de West-Friese gemeenten (€ 206). De gemiddelde kosten in West-Friesland zijn € 211 in 2017 en € 277 in 2018. Ook de kosten per jeugdige met jeugdhulp liggen in Koggenland in 2018 (€ 9.012) lager dan de kosten van andere gemeenten in West-Friesland (€ 8.107 in 2017 en € 10.970 in 2018). Deze vraag wordt uitvoeriger behandeld in paragraaf 2.3 en 2.4 van de NvB.

Conclusies: De financiële analyse en informatieverzorging is nog niet op niveau.

- 1) Er is geen vergelijking tussen jaarrekening en begroting op taakveldniveau (zoals Kosten wijkteam, Maatwerkdienstverlening 18- en Geëscaleerde zorg 18-) zichtbaar. In andere West-Friese gemeenten is deze vergelijking op de taakvelden wel zichtbaar in de P&C stukken. Zo is er direct zicht op de bedragen en afwijkingen van deze onderdelen kosten Jeugdzorg.
- 2) Koggenland heeft alleen een vergelijking voor aandelen jeugdzorg gemaakt met andere West-Friese gemeenten via www.waarstaatjegemeente.nl. Dit is geen vergelijking op kostenniveau.
- 3) De verklaring van afwijkingen zijn vooral gerelateerd aan de opneemregeling van de Jeugdzorg. Er is een beperkte verklaring van de overschrijdingen, alleen de grote instroom en maatwerk wordt genoemd. (zie paragraaf 1.2)
- 4) Voor 2020 wordt gewacht op landelijke onderzoeken (jeugdhulpstelsel en jeugdhulplandschap)
- 5) De organisatie verwacht mogelijk een effect op zorgkosten a.g.v. de nieuwe resultaatgestuurde wijze van inkoop/werken. De omvang is echter niet bekend.

Aanbevelingen: Maak gebruik van andere gemeenten, benchmarks en regionaal niveau.

- 1) Neem in de P&C stukken, naast de totale vergelijking voor het beleidsveld 0-23 jaar ook een bijlage op met de verplichte taakvelden met de vergelijking tussen begroting en realisatie. Als voorbeeld verwijzen we naar de jaarstukken 2018 van Medemblik. ¹
- 2) Ga gebruik maken van de komende Benchmark Sociaal Domein van Divosa. Overweeg een benchmark voor de apparaatskosten waaronder de kosten voor cluster Jeugd.
- 3) Ga op zoek naar de onderliggende oorzaken van de grote instroom en het gegeven maatwerk. Waardoor wordt de instroom veroorzaakt? Hoe uitgebreid is het maatwerk? Leg hiermee bijvoorbeeld ook een relatie met de maatschappelijke indicatoren van de [Benchmark Jeugdhulp](#). Zo kan het mogelijk worden om ook beleidsmatig op deze onderliggende oorzaken te sturen.
- 4) Gebruik de landelijke onderzoeken om te bepalen wat dit voor effect heeft op Koggenland. Welke oorzaken zijn ook voor Koggenland van toepassing?(zie ook aanbeveling 2).
- 5) Vraag op regionaal niveau of het mogelijk is een indicatie te geven van de kosteneffecten van de nieuwe manier van resultaatgericht werken. Bepaal daarbij ook (op lokaal niveau voor Koggenland) welke factoren vooral van toepassing is, zodat sturing mogelijk wordt.

¹ <https://medemblik.jaarverslag-2018.nl/p3329/samen-leven-en-ondersteuning>

2.3. Inzicht in percelen, verwijzers en hoge kosten cliënten

Welke percelen, verwijzers en cliënten bepalen in grote mate de kosten?

Drie percelen vertegenwoordigen 72% van de totale kosten in 2018: 1) Jeugd en opvoedhulp (26%) 2) Specialistische GGZ (20%), 3) Persoonlijke begeleiding, verzorging en kort verblijf (26%) van de kosten. Als we kijken naar de top 10 jeugdigen over alle percelen dan zijn de kosten € 677.000 in 2018. Dit is 68.000 per cliënt.¹ Dit is 16% van de totale kosten van de percelen. Deze vraag wordt uitvoeriger behandeld in paragraaf 3.1 en 3.2 van de NvB.

Is er bij cliënten adequaat inzicht in invloed van verwijzer, zorgaanbieder en traject?

De verhouding instroom is: 45% via het Zorgteam en 55% via externe verwijzers. De instroom via het Zorgteam is vergelijkbaar met de instroom via wijkteams van andere West-Friese gemeenten. Bij het Zorgteam was de toename 55% in 2017 en vervolgens nog eens 14% in 2018. De toename komt door snellere hulpverlening, complexere problematiek en betere registratie. Bij externe verwijzers was de toename 23% in 2017 en 31% in 2018. Hiervoor kan de organisatie – behalve de landelijke tendens – geen nadere oorzaak voor duiden. 11 grote zorgaanbieders bepalen 71% en 52 kleine zorgaanbieders 29% van de totale kosten. Deze vraag wordt uitvoeriger behandeld in paragraaf 3.3 en paragraaf 3.4 van de NvB.

Conclusies: Het inzicht in de hoogste kosten is nodig voor grip op de kosten.

- 1) Uit de ambtelijke toelichting blijkt dat er geen eenduidige verklaringen te vinden zijn die de (stijging dan wel daling van) kosten van grote percelen verklaren. Het is afhankelijk van de instroom en het maatwerk.
- 2) Uitschieters van cliëntkosten hebben vooral te maken hebben met jeugdbeschermingsmaatregelen en huisartsenverwijzingen naar dure GGZ.
- 3) Vanaf 2018 krijgt de organisatie wat grip op de kosten. Er is nog zeer beperkt inzicht in de relatie tussen type verwijzer en het kostenaandeel van dit verwijzerstype.
- 4) In 2020 volgt een intern onderzoek naar de top 20 van dure cliënten.
- 5) Er is op dit moment geen sprake van structureel leren van inzicht in kosten. Er is prettig contact met huisartsen /andere gemeenten maar dit gaat zeer beperkt over kostenbeheersing van jeugdzorg.

Aanbevelingen: Richt onderzoek op hoge kosten en leer op een structurele manier.

- 1) Richt het intern onderzoek ook de percelen met de hoogste kosten. Waarom zijn dit juist hoge kosten? Waarom fluctueert dat in de jaren; ligt dat aan bestaande of nieuwe cliënten?
- 2) Richt het onderzoek op de uitschieters van clientkosten. Hoe is de beschikking opgesteld? Is er balans tussen het resultaat voor de cliënt en de kosten van de aanbieder? Welke huisartsen verwijzen veel en is dat in het jaarlijks overleg nadrukkelijk een aandachtspunt?
- 3) Leg nadrukkelijk de totale relatie tussen type verwijzer (en vervolgens per naam verwijzer) en de kosten die het effect zijn van doorverwijzing door dit verwijzerstype.
- 4) Neem in het interne onderzoek 2020 de bovenstaande aanbevelingen mee.
- 5) Versterk het gestructureerd leren over kosten. Neem dit bijvoorbeeld op in het teamoverleg van het Zorgteam. Bespreek voor het volgende convenant 2021 met huisartsen ook concrete maatregelen van kostenbeheersing. Overweeg tot slot een regionaal leerpunt waarbij specifiek geleerd wordt om kosten te beheersen

¹ Dit ligt op een lager niveau dat de top 10 jeugdigen in Stede Broec of Enkhuizen en ligt op een vergelijkbaar niveau als Drechterland. Bron: Rekenkamerrapport SED, 2020.

2.4. Beleid en kaderstelling, beleidsfactoren voor kosten

Hoe is de financiële kaderstelling op het gebied van Jeugdzorg?

De begroting en de beleidsplannen zijn de belangrijkste kaderstellende stukken. Het regionaal kader was dat het rijksbudget niet werd overschreden. Lokaal was leidend dat alle voor- en nadelen verrekend werden met de reserve sociaal domein. Sinds 2018 zijn de budgetten voor Jeugd 0-23 jaar op- en bijgesteld op basis van de exploitatie. Dit geldt vooral voor het taakveld Maatwerkdienstverlening 18-. In 2017-2020 is aangegeven dat als de reserve uitgeput is een (tijdelijke) zorgstop het gevolg is. Vanaf 2020 is er de ontwikkeling naar resultaatgestuurd werken. Deze vraag wordt uitvoeriger behandeld in paragraaf 4.1 en 4.2 van de NvB.

Welke factoren van invloed op kosten zijn beleidsmatig kwalitatief en kwantitatief onderkend?

De belangrijkste factoren – gezien de landelijke open einde regeling - voor zorgkosten is de P*Q (aantal cliënten * duur/tarief bekostiging). De grootste benoemde risico's zijn: a) nieuwe wijze van inkoop; b) toename van gebruik; c) stijging van aantal voorzieningen ontwikkelingen. Deze vraag wordt uitvoeriger behandeld in paragraaf 4.3 en 4.4 van de NvB.

Conclusies: Onzekerheden in de informatie kunnen leiden tot te algemene kaders.

- 1) De gemeente heeft – vanuit het voorzichtigheidsprincipe - geen posten opgenomen uit de door het rijk toegezegde middelen voor de jaren 2021 t/m 2023.
- 2) De reserve sociaal domein bedraagt ultimo 2018 € 3,3 miljoen. Door het verwacht tekort in 2019 op Jeugdzorg van € 2 miljoen, zal de reserve in 2020/21 uitgeput raken.
- 3) Factoren van zorgkosten zijn wel kwalitatief maar niet kwantitatief onderkend. Intern komt meer kwantitatieve informatie beschikbaar over kosten percelen. Er is ook een totaaloverzicht van de duur en kosten van alle beschikkingen. Op totaalniveau (jeugddemografie, duur, tarievenontwikkeling, uitnutting) is er geen prognose van kosten van voorzieningen.
- 4) Door de verordening Jeugdhulp begin 2020 aan te scherpen zal dit een effect kunnen hebben op de kosten. De omvang is echter niet bekend.
- 5) Verder verwijzen we naar de conclusies (o.a. punt 5) van paragraaf 2.2. Ook omdat de financiële analyse nog niet op niveau is ontstaan er onzekerheden.

Aanbevelingen: Maak een goed onderbouwde inschatting van komende kosten en concretiseer hiermee de financiële kaderstelling en de kaders/maatregelen voor de uitvoering

- 1) Krijg helderheid over de middelen die van rijkswege beschikbaar (kunnen) komen. Benoem hoe deze middelen ingezet worden
- 2) Maak (verschillende scenario's) van het toekomstig verloop van de reserve sociaal domein. Benoem en bepaal vooraf welke opties de gemeente heeft als de reserve uitgeput raakt.
- 3) Bepaal nu juist ook kwantitatief per factor het effect op de toekomstige zorgkosten. Maak op basis van al deze factoren een onderbouwde prognose van kosten.
- 4) Bepaal welke aangescherpte kaders/maatregelen er nodig zijn in de uitvoering, om ook in de praktijk kosteneffect van de verordening Jeugdhulp 2020 te hebben,
- 5) Verder verwijzen we naar de aanbevelingen (o.a. punt 5) van paragraaf 2.2. Maak ook hier gebruik van andere gemeenten, benchmarks en regionale aanpakken.

2.5. Uitvoering door Zorgteam Koggenland, toegang en triage

Hoe is de toegang en triage geregeld gericht op uitvoering van Jeugdzorg door zorgpartijen?

Eenzijds zijn er de vrij toegankelijke voorzieningen zoals sociale infrastructuur en het Zorgteam Koggenland. Het Zorgteam heeft een centrale plek in de toegang en is vanaf 2016 structureel qua formatie uitgebreid. Anderzijds zijn er de niet vrij toegankelijke individuele maatwerkvoorzieningen zoals specialistische hulp. Deze toegang tot jeugdhulp voor burgers is geregeld – uitgaande van beleid- in verordeningen Jeugdhulp en beleidsregels. Vanaf 2020 is het beleid dat een individuele voorziening alleen toegekend wordt als er geen vrij toegankelijke voorziening mogelijk is. Deze vraag wordt uitvoeriger behandeld in paragraaf 5.1 en 5.2 van de NvB.

Hoe is de uitvoering van zorg door zorgpartijen?

Het (nieuwe regionaal vastgestelde) perspectiefplan is het uitgangspunt voor een individuele voorziening. In het perspectiefplan moet het beoogde zorgresultaat en de duur van de behandeling worden aangegeven. In de nieuwe methodiek van resultaatgericht inkopen is 1 zorgaanbieder in principe verantwoordelijk voor de zorg en de kosten. Voor een arrangement wordt een prijs afgesproken. Deze vraag wordt uitvoeriger behandeld in paragraaf 5.3 en 5.4 van de NvB.

Conclusies: Bij toegang en triage staat zorgverlening centraal, het financiële effect is hieraan volgend.

- 1) De toegang is gebaseerd op het professioneel oordeel van het Zorgteam. Voor Hoogspecialistische zorg is een positief regionaal advies nodig.
- 2) Perspectiefplan, motivering en beoogd zorgresultaat staan centraal. In het perspectiefplan is op dit moment geen aandacht voor het kostenniveau.
- 3) Triage is gebaseerd op de richtlijnen van het NJI en de Staalkaart Triage- een werkdocument van het NJI- uit 2016. Hierin staan alleen zorginhoudelijke criteria. Er is geen financieel/inhoudelijke toets.
- 4) Het afgeven van de beschikking heeft ook (grote) financiële impact, omdat de inhoud van zorg en de financiën samenkomen. Bij het afgeven van de beschikking is op individueel niveau inzicht in de aangegane kosten.
- 5) In de organisatie zijn er controles op vooral de rechtmatigheid van kosten. Consulents hebben op individueel niveau inzicht in de voortgang en zorgverleners. Een overall evaluatie methode moet nog in 2020 regionaal worden opgezet.

Aanbevelingen: Leg nadrukkelijker de relatie tussen zorgresultaat en inzet van middelen.

- 1) Voer – steekproefsgewijs- een externe/ regionale toetsing uit op het professioneel oordeel van het Zorgteam. Toetsing versterkt het professioneel oordeel, scheidt de mogelijkheid tot vergelijking met professionals buiten de organisatie, en draagt bij aan kostenbeheersing.
- 2) Neem in het perspectiefplan ook een onderdeel op over kostenbeheersing. Welke mogelijkheden zien respectievelijk inwoner, Zorgteam en zorgaanbieder om kosten van de behandeling te beheersen/ terug te brengen.
- 3) Bespreek in het Zorgteam, bij behoud (en prioriteit) van de zorginhoudelijke criteria welke financiële criteria er mogelijk is bij de toekenning. Koppel de urgentie van de zorgvraag aan de toekenning van financiële middelen.
- 4) Koppel het afgeven van de beschikking aan de resultaten van aanbevelingen 1-3.
- 5) Breid de (rechtmatigheids-) controles uit naar doelmatigheidscontroles. Gebruik hiervoor de resultaten van de aanbevelingen 1-4.

3. Bestuurlijke reactie en nawoord RKC

In dit hoofdstuk is de bestuurlijke reactie van het college van B&W van de gemeente Koggenland opgenomen en het nawoord van de RKC.

3.1. Bestuurlijke reactie B&W



Rekenkamercommissie Koggenland

Middenhof 2 | De Goorn
www.koggenland.nl



DATUM 4/6/2020
UW BRIEF VAN 28/04/2020
ONDERWERP onderzoek Rekenkamercommissie financiën Jeugdzorg
ZAAKNUMMER ZK20001061

Geachte leden van de Rekenkamercommissie Koggenland,

Afgelopen periode is op een prettige en constructieve wijze samengewerkt tussen de leden van de Rekenkamercommissie en onze medewerkers. Op 28 april jl. heeft u het conceptrapport 'Financiële situatie en prognose Jeugdzorg Koggenland' aan de gemeente verzonden met het verzoek aan het college van burgemeester en wethouders om hier op te reageren. Van deze gelegenheid maken wij graag gebruik en hierbij treft u, per aanbeveling, onze bestuurlijke reactie.

De hoofdconclusie en hoofdaanbeveling die in het rapport naar voren komen zijn:

Hoofdconclusie:

Als de behoefte aan jeugdhulp door de demografie gelijk blijft of toeneemt (maatschappelijke indicatoren wijzen op een stijging), zal het de uitdaging zijn om door toegang en triage (door beleid en uitvoering) en invloed op verwijzers de stijging van het aantal voorzieningen onder controle te houden. Naast de invoering van resultaatgestuurd werken is er zo de mogelijkheid om grip te krijgen op de financiële situatie van de Jeugdzorg.

Hoofdaanbeveling:

Krijg grip op financiële analyse van Jeugdzorg en gebruik deze grip om door aanscherping van beleid en uitvoering kostenbeheersing te realiseren. Oftewel, geef ook financiële aspecten van Jeugdzorg in de zorgverlening een plek.

Bestuurlijke reactie:

De financiële aspecten van de jeugdzorg hebben op dit moment zeker al een plaats in de uitvoering van de Jeugdzorg. Er wordt op een professionele manier geïndiceerd door het Zorgteam Koggenland, waarbij de wetgeving en het beleid uitgangspunt zijn. De inwoner staat centraal en dit betekent dat er bij elke melding voor jeugdzorg een uitgebreide intake plaatsvindt, waarbij aangesloten wordt bij de krachten van het gezin zelf. Het gebruik maken de mogelijkheden van het gezin zelf, het netwerk van het gezin en van algemene voorzieningen, gaan vóór het verstrekken van individuele voorzieningen.

Postadres	Telefoon	Fax	E-mail	Bankrekening
Postbus 21 1633 ZG Avenhorn	(0229) 54 84 00	(0229) 54 84 84	info@koggenland.nl	NL05 BNGH 028.51.28.175



Het uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek is ons inziens zeker zeer nuttig, wij zijn echter wel van mening dat het onderzoek van de Rekenkamercommissie erg smal is ingestoken aangezien het voornamelijk de financiële aspecten van de jeugdzorg belicht. Achter de uitvoering van de Jeugdwet zit vanzelfsprekend veel meer dan dat, daarom ook dat wij dan ook sinds de invoering van de nieuwe wet de gemeenteraad telkens goed hebben meegenomen in de inhoudelijke wereld die achter de financiën schuilt.

Deze hoofdconclusie en –aanbeveling zijn vervolgens gespecificeerd in vier deelconclusies en bijbehorende aanbevelingen. Deze luiden als volgt.

Deelconclusies:

1. De financiële analyse en informatieverschaffing is nog niet op niveau.
Aanbeveling: Maak gebruik van andere gemeenten, benchmarks en regionaal niveau.

Bestuurlijke reactie:

Al enige jaren maken wij gebruik van landelijke benchmarks, zoals “waar staat je gemeente.nl” en de monitor sociaal domein. In regionaal verband zijn we ook met elkaar in gesprek om de mogelijkheden van (bezuinigings)maatregelen te verkennen waarbij we ook kijken naar voorbeeldmaatregelen die elders in het land worden genomen. Van de Westfriese gemeenten kunnen wij op het gebied van sturing en monitoring naar verwachting leren van de gemeente Hoorn. Zij lopen op dit thema voor op de overige regiogemeenten. Overigens wordt er door de regio ook regelmatig met belangstelling gekeken naar de wijze waarop Koggenland dit heeft vorm gegeven.

2. Het inzicht in de hoogste kosten is nodig voor grip op de kosten.
Aanbeveling: Richt onderzoek op hoge kosten en leer op een structurele manier.

Bestuurlijke reactie:

De toenemende financiële tekorten binnen de Jeugdzorg/ Sociaal Domein heeft al enige tijd onze aandacht.

Om die reden zijn we in het eerste kwartaal van 2020, op eigen initiatief, een onderzoek gestart waarbij we inzoomen op onze top 20 van de meest kostenintensieve jongeren die jeugdhulp gebruiken. Dit onderzoek liep parallel met het onderzoek van de Rekenkamer.

Streven was om dit onderzoek ook voor de zomer 2020 op te kunnen leveren.

Door de enorme tijdsinvestering die het Rekenkameronderzoek van onze medewerkers heeft gevraagd, alsmede door de Corona crisis, heeft dit vertraging opgelopen. We streven er naar om dit onderzoek in het najaar 2020 af te ronden.

Het is de verwachting dat ook dit onderzoek nog meer financieel inzicht in de jeugdzorg in Koggenland en mogelijk ook aangrijpingspunten voor kostenbesparingen zal opleveren. Wat in ieder geval, vooruitlopend op de



Middenhof 2 | De Goorn
www.koggenland.nl

resultaten van ons onderzoek al duidelijk is, is dat in ca. 80% van de casussen er sprake is van gedwongen kader. Deze veelal dure jeugdzorgkosten ligt buiten de invloedcirkel van de gemeente; het is immers de rechter die hier een besluit over neemt.

3. Onzekerheden in de informatie kunnen leiden tot te algemene kaders.
Aanbeveling: Maak een goed onderbouwde inschatting van komende kosten en concretiseer hiermee de financiële kaderstelling en de kaders/maatregelen voor de uitvoering.

Bestuurlijke reactie:

Nogmaals willen we benadrukken dat uitvoering van de genoemde aanbeveling niet automatisch leidt tot lagere kosten van de jeugdzorg. Deze verwachting is onrealistisch en kunnen we simpelweg niet waar maken. We moeten ons immers realiseren dat, zeker in het sociaal domein, vrijwel nooit sprake is van volledige grip (o.a. instroom) en dus beheersing van de kosten. Immers voor een groot deel hebben wij als gemeente minimale invloed op de toekenning van de individuele voorzieningen die via het wettelijke verwijzrecht van (huis) artsen binnenkomen en via het gedwongen kader. En daarbij hebben we te maken met de uitvoering van een wettelijke taak met een open einde regeling.

4. Bij toegang en triage staat zorgverlening centraal, het financiële effect is hieraan volgend.

Aanbeveling: Leg nadrukkerlijker de relatie tussen zorgresultaat en inzet van middelen.

Bestuurlijke reactie:

Met ingang van 1 januari jl. is de gemeente Koggenland samen met de andere 6 Westfriese gemeenten overgegaan op een nieuwe werkwijze namelijk resultaatgestuurd werken. Hiermee krijgt de relatie van kosteninzet versus het behalen van resultaat voor onze gecontracteerde zorgaanbieders een prominenter rol. We hopen hiermee meer financiële grip te krijgen op de jeugdzorg waarbij het uitvoeren van onze wettelijke taak, namelijk het leveren van passende zorg aan onze inwoners onze hoogste prioriteit blijft.

Heeft u nog vragen of opmerkingen over de inhoud van deze brief? Neemt u dan contact op met Natasha Klaver, afdeling Welzijn & Zorg, bereikbaar via telefoonnummer (0229) 54 83 75 of via e-mail N.Klaver@koggenland.nl.

Blad Onderwerp
3 van 4 onderzoek Rekenkamercommissie financiën Jeugdzorg

Postadres	Telefoon	Fax	E-mail	Bankrekening
Postbus 21 1633 ZG Avenhorn	(0229) 54 84 00	(0229) 54 84 84	info@koggenland.nl	NL05 BNGH 028.51.28.175



Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Koggenland.

A.M.T. Beuker
Gemeentesecretaris

J. Franx
Burgemeester

3.2. Nawoord RKC

De RKC is blij dat de samenwerking de afgelopen periode op een prettige en constructieve wijze is ervaren. Ook wij hebben dat op deze wijze ervaren, en prijzen in het bijzonder de rol van de beleidsmedewerkster Welzijn & Zorg, welke genoemd staat aan het einde van de bestuurlijke reactie. Wel zullen wij kort met de gemeente gaan evalueren, om op enkele punten verbeteringen in het onderzoeksproces mogelijk te maken.

Onderstaand geven wij een inhoudelijk nawoord op de bestuurlijke reactie.

Hoofdconclusie:

Het is goed om te lezen dat de financiële aspecten zeker al een plek hebben in de uitvoering van de Jeugdzorg. Naast de uitvoering merken wij op dat het rapport juist ook gaat over de financiële informatievoorziening (paragraaf 2.2), het inzicht in percelen, verwijzers en hoge kosten cliënten (paragraaf 2.3) en de financiële aspecten in het beleid van Jeugdzorg (paragraaf 2.4).

Het onderzoek is namelijk ingestoken op basis van de geuite behoefte van de door ons gesproken raadsleden, waarbij het centrale uitgangspunt de financiële situatie was. Daarbij is zowel in de breedte gekeken naar de informatieverschaffing als in de diepte naar de eerdere genoemde aspecten (paragraaf 2.2 t/m 2.4). Dit is weergegeven in figuur 1 van paragraaf 1.1.

Inderdaad zit achter de uitvoering van de Jeugdzorg vanzelfsprekend veel meer. In de inleiding heeft de RKC dan ook nadrukkelijk aangegeven dat zorg aan jeugdigen het primaire doel en proces is. Wij hebben ook gezien dat de raad telkens is meegenomen over de inhoudelijke wereld die achter de financiën schuilt. We verwijzen hiervoor naar deel 2 van dit rapport (Nota van Bevindingen) en in het bijzonder naar de bijlagen 1, 2 en 3.

Onderstaand citeert de RKC, om een schets te geven van de wereld van Jeugdzorg, uit het begin van de Jeugdwet:¹

“Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van, de ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering bij de gemeente te beleggen, om te komen tot betere samenwerking van hulpverleners rond gezinnen, eerdere ondersteuning bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, hulp op maat en meer ruimte voor professionals en tot het demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren van de jeugdsector, waarbij het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt;”

Bij de door ons gesproken raadsleden ging het nu juist om de financiën op de voorgrond te zetten. Blijkbaar heeft u de raad goed meegenomen in de wereld achter de financiën, al hebben wij daar – gezien het centrale uitgangspunt - geen specifieke conclusies en aanbevelingen op geformuleerd.

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2020-01-01>

Deelconclusies:

1. Het is goed om te lezen – wat ons onderzoek ook uitwijst - dat u gebruik maakt van “waar staat je gemeente” en de monitor sociaal domein. Zoals genoemd zijn dit echter geen vergelijkingen op kostenniveau (maar op gebruiksniveau). Wij vinden het een goede zaak dat op regionaal niveau met elkaar gesproken en over en weer van elkaar geleerd wordt. Wij hopen dat de concrete handvatten ook uitgevoerd zullen worden, om grip op de kosten te verbeteren.
2. In december 2019 vernam de RKC ook dat er een eigen gemeentelijk onderzoek zou gaan plaatsvinden naar de top 20 van meest kostenintensieve jongeren. Omdat het parallel liep hebben wij dit niet onderzocht, terwijl het wel van groot belang kan zijn. Het is goed de raad ook mee te nemen in de uitkomsten (meer financieel inzicht) van het interne onderzoek, en de mogelijke aangrijpingspunten voor kostenbesparingen. De tijdsinvestering van medewerkers is vooral gericht geweest op het verzamelen van documentatie, het beschikbaar zijn voor een aantal interviews en de beantwoording van vragen, het tegenlezen van de Nota van Bevindingen en het intern begeleiden van de behandeling van de Bestuurlijke Nota van dit rapport. Deze werkzaamheden zijn direct verbonden met de processtappen in de Verordening Rekenkamercommissie Koggenland 2017 en het bijbehorende Onderzoeksprotocol. Wij willen uw beleving en het bovenstaande een plek geven in de hiervoor aangekondigde korte evaluatie.
3. Deze aanbeveling van de RKC is gericht om door een betere onderbouwde inschatting van de jeugdzorgkosten de kaderstelling te concretiseren. Zij is dus in essentie gericht op een betere informatieverschaffing, en niet direct op lagere kosten. Wij realiseren ons uiteraard ook dat er geen volledige grip mogelijk is. Wel zijn de overige aanbevelingen gericht om de grip die wel mogelijk is te verbeteren. Verder verwijzen we naar het voorwoord waarin staat dat gemeenten een jeugdhulpplicht hebben. En dat het aan de gemeente is om te bepalen welke hulp vrij toegankelijk is en welke niet. Dit rapport gaat over deze context van verplichting en beleidsruimte.
4. Het is goed dat u de nieuwe regionale werkwijze resultaatgestuurd werken noemt. In de diverse deelconclusies en aanbevelingen hebben we hier zaken over genoemd. Ook in de Nota van bevindingen is hier op diverse plekken (o.a. paragraaf 5.3) aandacht aan besteed. Zoals opgemerkt is de verwachting of de hoop dat hiermee meer grip komt op de financiën vanuit de huidige situatie niet onderbouwd. Het resultaatgestuurd werken is namelijk gericht op het zorgresultaat voor de cliënten. Dit kan een (lange termijn) effect hebben op de kosten, zowel in positieve als in negatieve zin. In het uitvoeren van de wettelijke taak is o.a. het leveren van passende zorg (“hulp op maat”) opgenomen. Zoals eerder in de bestuurlijke reactie en het eerder opgenomen citaat van de Jeugdwet is aangegeven is in deze wettelijke taak dus meer opgenomen dan alleen passende zorg, waarbij het gaat om de per gemeente te vinden balans in de onderdelen. Daarbij is het aan elke gemeente om te bepalen waar de prioriteiten liggen. Dit wordt dan vormgegeven in de eigen verordening en het eigen beleid. Hier ligt de beleidsruimte van de gemeente.

Het is aan de raad om met het college in gesprek te gaan over de conclusies en aanbevelingen. De RKC adviseert de raad de conclusies over te nemen en het college middels een raadsbesluit opdracht te geven alle aanbevelingen om te zetten naar concrete acties.