



Memo

Raad

Aan: Raad
Van: College
Cc:

Datum: 17 februari 2020
Onderwerp: Reactie college op onderzoek Ambulante begeleiding voor jeugdigen en gezinnen
Zaaknummer: Z.HHL.004571

1. Inleiding

Net als de meeste Nederlandse gemeenten heeft ook gemeente Het Hogeland te maken met stijgende jeugdhulpuitgaven en tegelijkertijd zijn er ook minder middelen ontvangen van het Rijk. In onze gemeente zijn de uitgaven van Zorg in Natura gestegen van € 7,5 mln. in 2016 naar € 12,7 mln. in 2018. Van vier producten ambulante begeleiding zijn de uitgaven gestegen van € 1,4 mln. in 2016 naar € 3,5 mln. in 2018. Dit zijn de producten individuele begeleiding basis, individuele begeleiding specialistisch, gezinsbegeleiding basis en gezinsbegeleiding specialistisch.

De inzet van deze vier producten heeft raakvlakken met diverse andere ondersteuningsvormen. Om te onderzoeken wat de oorzaken zijn van de gestegen uitgaven van deze vier producten en om adviezen te geven om de uitgaven terug te dringen met behoud van kwaliteit, heeft het college besloten om een extern onderzoek uit te laten voeren. Hiervoor heeft uw raad in april 2019 een budget van € 50.000,- beschikbaar gesteld. Het onderzoek is uitgevoerd door bureau HHM in de periode september 2019 – januari 2020. Het rapport wordt u bij deze aangeboden en in deze memo sturen wij u een reactie op de bevindingen van het rapport.

In grote lijnen herkent het college zich in de bevindingen van HHM. De jeugdzorgketen is complex omdat er veel spelers op het veld zijn. Ook wordt de doelgroep steeds complexer. Om grip op de keten te krijgen dient er meer dan voorheen krachtig regie gevoerd te worden.

Hieronder wordt eerst een samenvatting van de bevindingen gegeven, en vervolgens wordt uiteengezet welke maatregelen het college heeft genomen / neemt om de adviezen op te volgen.

2. Samenvatting bevindingen

2.1 Opzet onderzoek en kwantitatieve analyse

De aanpak die HHM heeft gekozen bestond uit deskresearch, analyse van kwantitatieve gegevens en interviews met een breed scala aan professionals. Vervolgens zijn er twee bijeenkomsten geweest voor de professionals om de resultaten uit de interviews te duiden en oplossingsrichtingen te bedenken. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat de cijfermatige ontwikkeling van de vier begeleidingsproducten verschilt. In drie van de vier producten constateert HHM een flinke stijging van de uitgaven. Bij individuele begeleiding basis en specialistisch is sprake van een sterke groei van het aantal cliënten met een indicatie. Bij gezinsbegeleiding basis constateert HHM een stabiel aantal cliënten, maar een forse

stijging van de gemiddelde omvang. Het product gezinsbegeleiding specialistisch is zowel qua aantal cliënten als qua omvang van indicaties stabiel. De uitgaven bij dit product zijn nauwelijks gestegen.

HHM geeft aan dat in de interviews veel mogelijke oorzaken zijn benoemd van de gestegen uitgaven van ambulante ondersteuning in gemeente Het Hogeland. Ze geven aan dat deze oorzaken allemaal in meer of mindere mate mee wegen in de stijging van de uitgaven. Ze zien een samenspel van factoren die, elk afzonderlijk en in wisselwerking met elkaar, hebben bijgedragen aan de gestegen uitgaven. Daarbij kunnen ze geen causale verbanden aangeven, maar wel oorzaken benoemen die het meest bepalend zijn.

2.2 Problematiek bij jeugdigen en gezinnen

De analyse bij deze oorzaak richt zich op de verschillende doelgroepen die begeleiding ontvangen. Enerzijds de specifieke problematiek (autisme, game-verslaving en verstandelijke beperkingen) en anderzijds problemen die voortkomen uit armoede en een lage sociaal economische status, en de afwezigheid van een sociaal vangnet (eigen netwerk).

Ook geven respondenten aan dat er in toenemende mate sprake is van medicalisering van problematiek. Ouders, scholen en toegangsmedewerkers vinden al snel dat professionele hulp noodzakelijk is, ook bij lichte vragen. Tegelijkertijd is de neiging bij anderen om juist niet aan de bel te trekken, waardoor problematiek lang onopgemerkt blijft en pas duidelijk wordt wanneer het echt niet meer gaat. Ook worden over het algemeen meer problemen meer zichtbaar.

Al deze oorzaken leiden tot een verhoogde vraag van ambulante begeleiding. In de meeste gevallen worden de aanvragen beoordeeld door het sociaal team van de gemeente (i.p.v. bijvoorbeeld een huisarts). In het terugdringen van de uitgaven is het beperken van de instroom een belangrijk aanknopings- en uitgangspunt. Hier wordt verderop op ingegaan.

2.3 Toegang en casemanagement

HHM constateert enkele knelpunten die meespelen bij de gestegen uitgaven: het ontbreken van kaders voor de uitvoering, het weinig monitoren van behaalde doelen, en de hoge ervaren werkdruk van casemanagers. (Medewerkers van) het sociaal team hebben geen criteria om tot een goede weging te komen. Daarnaast constateert HHM dat er geen duidelijke aandacht lijkt te zijn voor monitoring en de evaluatie van doelen dan bij niet-veiligheidsvraagstukken. Voor zaken waarbij geen casemanager betrokken is constateert HHM dat de regie ontbreekt. Tevens geven casemanagers aan dat het hen aan tijd ontbreekt om een goede afweging te maken en te zoeken wat in het voorliggend veld beschikbaar is, en het ontbreken van een partij naar wie ze de regierol kunnen afschalen op het moment dat het veiligheidsvraagstuk is opgelost.

2.4 Voorliggend veld

HHM constateert uit de interviews dat er bij casemanagers en aanbieders zowel onvoldoende kennis is om het voorliggend veld in te zetten, als dat er onvoldoende mogelijkheden zijn i.v.m. wachtlijsten. De verbindingen tussen toegangsmedewerkers, verwijzers en hulpverleners in het voorliggend veld zijn nog niet overal stevig gelegd. Om deze verschillende redenen wordt het voorliggend veld niet optimaal benut. Dit speelt mee bij de gestegen uitgaven voor ambulante begeleiding.

2.5 Onderwijs

In het onderwijs is de vraag naar begeleiding sinds de invoering van het passend onderwijs toegenomen. Meer kinderen worden in het regulier onderwijs geplaatst; een deel van deze kinderen heeft naast extra ondersteuning bij schoolse taken ondersteuning nodig bij persoonlijke problemen of beperkingen. De scheidslijn wat onder de verantwoordelijkheid van het onderwijs, en wat onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt is hierbij niet altijd helder.

Ook merkt HHM op dat er soms niet tijdig gesignaleerd dan wel gehandeld wordt bij jongeren die dreigen uit te vallen op school. Wanneer ze daadwerkelijk uitgevallen zijn, wordt begeleiding ingezet ter ondersteuning van hun problematiek, maar ook om ze weer terug naar het onderwijs te krijgen. Dit laatste is een tijdsintensieve opdracht, en het voorkomen van uitval door tijdig ingrijpen kan deze vorm van intensieve begeleiding voorkomen.

2.6 Organisatie en inkoop ambulante begeleiding

In een plattelandsgemeente als de onze is het werkgebied groot, waardoor aanbieders van ambulante begeleiding veel reistijd hebben. Casemanagers benoemen dat indicaties verhoogd worden vanwege de reistijd van aanbieders. Tevens bestaat onduidelijkheid onder de geïnterviewden over de vergoeding van reistijd binnen de regionale afspraken, en is door het gekozen inkoopmodel (Open House) concentratie van aanbieders lastig, i.v.m. de vele aanbieders van dit product. Ten slotte wordt de wijziging in tarifiering genoemd als factor van de gestegen uitgaven.

3. Reactie op de bevindingen en de adviezen

HHM geeft tien adviezen om de oorzaken aan te pakken aan de hand van vier lijnen:

1. Ondersteun de toegang
2. Versterk het voorliggend veld
3. Coördineer en verbind begeleiding in het onderwijs
4. Organiseer efficiëntie in ambulante begeleiding

De adviezen vloeien voort uit de bevindingen. De adviezen en de beleidsmatige reactie hierop worden hieronder toegelicht.

3.1 Ondersteun de toegang: kaders en kerntaken

Het eerste advies is om afwegingskaders uit te werken als hulpmiddel voor de toegangsmedewerkers, waarbij expliciet meegenomen is wat de mogelijkheden zijn voor eigen kracht en de inzet van het sociaal netwerk. Het college vat dit advies op om stringenter kaders te ontwikkelen. Het is niet zo dat er geen kaders zijn meegegeven, maar medewerkers zoeken kennelijk meer handvatten dan nu geboden wordt. Het niet dwingend opleggen van kaders vloeit rechtstreeks uit de gedachte van de jeugdwet. Indien een jeugdige jeugdhulp nodig heeft en het probleemoplossend vermogen van ouders niet toereikend is, dient het college een voorziening te treffen. Vanuit de gedachte dat dit maatwerk is, en vanuit de gedachte dat ruimte gegeven moet worden aan de professionals zijn er niet eerder deze stringente afwegingskaders opgesteld.

Gedurende het onderzoek is gestart om het interne werkproces aan te passen en meer kaders te bieden. Het college neemt het advies over om stringenter kaders te bieden als hulpmiddel voor de toegang, om zo de toegenomen vraag en de toegenomen medicalisering van problematiek terug te dringen.

In samenhang met het vorige onderdeel dient ook het regievraagstuk opgepakt te worden. HHM constateert dat er geen duidelijke aandacht lijkt te zijn voor monitoring en evaluatie bij niet-veiligheidsvraagstukken. Dit ligt genuanceerder; na afloop van de indicatie dient de inzet geëvalueerd te worden. In het nieuwe werkproces gaat hier strikter op worden toegezien. Duidelijke afspraken over regie, en het overdragen daarvan, maken dat doelen en resultaten beter gemonitord kunnen worden. Dit heeft effectievere ondersteuning en minder belaste casemanagers als gevolg. Het aanscherpen van het regievraagstuk onderkennen we, en met het uitwerken er van zijn we inmiddels gestart.

3.2 Voorliggend veld

Met betrekking tot het voorliggend veld wordt twee dingen geadviseerd: het meer en onderling kenbaar maken van de mogelijkheden om af te schalen, en om nieuw aanbod en meer capaciteit te ontwikkelen. In sommige gevallen wordt kennelijk ambulante begeleiding ingezet omdat er onvoldoende bekendheid is van de mogelijkheden van het voorliggend veld, terwijl er in andere gevallen onvoldoende mogelijkheden zijn. Het is van belang om de op te stellen preventieagenda (een maatregel uit het Plan van Aanpak Jeugdhulp) snel ten uitvoer te brengen.

Een ander advies is het ontwikkelen van nieuw aanbod en het zorgen voor meer capaciteit in het voorliggend veld. Deze kansen zien wij ook, alleen dit vereist extra investeringen.

Afwegingen met betrekking tot investeringen worden integraal meegenomen in de discussie over de kadernota.

3.3 Verbinding met het onderwijs

Geadviseerd wordt om de grijze gebieden tussen onderwijs en zorg in kaart te brengen, coördinatie van begeleiding op scholen te organiseren en een gezamenlijke aanpak van thuiszitters op te stellen. In de afgelopen periode is hiermee gestart, alleen zijn de resultaten nog niet zichtbaar. In de samenwerking met scholen zien we een grote meerwaarde, zowel inhoudelijk als bij het terugdringen van de tekorten door het collectief aanbieden van begeleiding i.p.v. individueel. Ook dit vraagt echter investeringen. Net als bij investeringen in het voorliggend veld worden afwegingen hierin integraal meegenomen in de discussie over de kadernota.

3.4 Organiseer efficiëntie in ambulante begeleiding

Met het oog op de reisafstand en het tegen een goedkoper tarief kunnen inkopen van begeleiding wordt geadviseerd om begeleiding lokaal in te kopen. Ook wordt geadviseerd om in te zetten op talentontwikkeling in plaats van begeleiding. Dit heeft te maken met het op een andere manier inkopen van jeugdhulp. Ook dit advies neemt het college ter harte. We zijn een proces gestart om te kijken hoe we vormen van jeugdhulp die nu nog via de RIGG worden ingekocht, wellicht zelf efficiënter kunnen inkopen. De aspecten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, worden hierin meegenomen.

4. Resumerend

Het college wilde inzicht in de oorzaken van de stijging in uitgaven van vier begeleidingsproducten en adviezen wat gedaan kan worden om de uitgaven terug te dringen met behoud van kwaliteit. Het resultaat is een onderzoek met duidelijke bevindingen en met concrete, structurele en duurzame aanbevelingen. Het advies is grotendeels gebaseerd op basis van ervaringen van professionals uit het veld. Door hen te betrekken in zowel de analyse als de oplossingsrichtingen wordt duidelijk waar tegenaan

wordt gelopen, worden individuele opvattingen meegenomen in het grotere geheel en wordt duidelijk waar structurele en duurzame verbeteringen mogelijk zijn.

De bevindingen en de adviezen van het rapport zijn grofweg op te delen onder twee noemers. Enerzijds dient de gemeentelijke regierol versterkt te worden, door het aanscherpen van werkprocessen (o.a. opstellen van stringenter kaders) en in het verbeteren van de samenwerking in de keten (o.a. met het voorliggend veld en het onderwijs). Anderzijds geeft het duidelijke richtingen aan waarin geïnvesteerd dient te worden om op termijn de uitgaven terug te dringen, zoals in het voorliggend veld en in het onderwijs.

Met de uitwerking van de meeste aanbevelingen zijn we al gestart, andere aanbevelingen liggen in het verlengde van de maatregelen uit het Plan van Aanpak Jeugdhulp (PvA) en weer andere aanbevelingen vereisen financiële investeringen waarbij nog een integrale afweging gemaakt moet worden. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven waarin per maatregel beschreven staat of en wat het college reeds in gang heeft gezet.

Voorgestelde maatregel	Al gestart?	In PvA?	Financiële investering nodig / integrale afweging?
Ondersteun Toegang: ontwikkel kaders	Ja	Nee	Nee
Kennis aanbod voorliggend veld vergroten	Ja	Ja	Nee
Focus op kerntaken door toegangsmedewerkers	Ja	Nee	Nee
Ontwikkelen meer aanbod en capaciteit voorliggend veld	Nee	Ja	Deels middelen opgenomen in PvA; voor extra investeringen nog integrale afweging nodig
Inzet op talentontwikkeling i.p.v. begeleiding	Ja	Nee	Wellicht: is onderdeel nieuwe wijze van inkopen
Grijze gebied onderwijs-zorg in kaart brengen	Ja	Ja	Nee
Coördinatie van begeleiding op scholen organiseren	Ja	Ja	Deels middelen opgenomen in PvA; voor extra investeringen nog integrale afweging nodig
Gezamenlijke aanpak (voorkomen van) thuiszitters	Ja	Ja	Nee
Verminder reistijd aanbieders	Ja	Nee	Wellicht: is onderdeel nieuwe wijze van inkopen
Koop bepaalde ondersteuning lokaal in	Ja	Nee	Wellicht: is onderdeel nieuwe wijze van inkopen

Het terugdringen van de tekorten is een onderwerp dat continue de aandacht van het college heeft. Het college heeft niet de verwachting dat met het opvolgen van de adviezen uit dit rapport de tekorten volledig weggewerkt zullen worden. Het onderzoek spitste zich toe op vier van de pakweg 75 jeugdhulpproducten. De stijging van uitgaven worden over de gehele linie (en overigens in het gehele land) waargenomen, en niet alleen in de ambulante begeleiding. Het college komt in de voorjaarsnota met een actualisatie van de maatregelen hoe om te gaan met de tekorten.