

Aan de gemeenteraad

Onderwerp	Financiële toelichting en duiding tekorten jeugdhulpbudget
Uw kenmerk	
Ons kenmerk	2024-046048
Dienst	
Sector	Bedrijfsvoering & Advies SD
Contact	14058, Wijtze de Jong
WhatsApp	
Bijlagen	
Datum	5 maart 2024

Beste leden van de gemeenteraad,

Met deze brief informeren wij u over de financiële staat van de jeugdhulp, zoals die ook vermeld staat in de Jeugdagenda 2024-2028. We geven in deze brief een financiële toelichting en vermelden de oorzaken van de alsmaar stijgende kosten. Om dit patroon van kostenstijging te doorbreken zijn maatregelen nodig. Daar gaan we graag met u over in gesprek. Als eerste stap daartoe is er een technische informatiesessie gepland in maart.

Deze brief is een vervolg op de informatieve bijeenkomst van uw raad over de Jeugdagenda op 31 januari en het ordedebat op 7 februari 2024. Als uitkomst van dat debat hebben wij de Jeugdagenda als raadsvoorstel teruggetrokken, om te kunnen herijken op basis van het bij te stellen financiële perspectief.

Urgentie en oorzaken

Na de coronacrisis zijn de kosten van jeugdhulp landelijk explosief gestegen en Leeuwarden is daar geen uitzondering op. Al voor de corona-periode steeg het aantal kinderen met een vorm van jeugdhulp. En al langer is duidelijk dat aan de ene kant de prestatiedruk bij jonge mensen en aan de andere kant het medicaliseren van “ongemak dat bij het leven hoort” de oorzaken zijn. Het laatste is voor een deel ook een verdienmodel geworden. Voor een uitgebreidere analyse, zie het artikel van het Nederlands Jeugd Instituut. <https://www.nji.nl/sites/default/files/2023-04/Andere-kijk-op-groeiend-jeugdzorggebruik.pdf>

Om te voorkomen dat kinderen onnodig in het systeem van jeugdhulp terecht komen, is het belangrijk dat hun dagelijks leven wordt versterkt. Met een veilig thuis, op een zorgzame school en in een gezonde leefomgeving. Daar zetten we

op in met onder andere de landelijke Hervormingsagenda Jeugd, de Fryske Regiovisie op Jeugdhulp en de Leeuwarder Jeugdagenda. Dat blijven we doen.

Tegelijkertijd zien we dat ook andere maatregelen nodig zijn. Met name op het gebied van het verlenen van zorg en het beheersen van de financiën. Het is nodig om de ruimte bij verwijzers en zorgaanbieders in te perken. Het is belangrijk dat we strakker sturen op het macrobudget, zorgvuldige verwijzing, de duur van de trajecten en de effectiviteit van de geleverde zorg. Dat maakt de rol van de gemeente in het systeem een andere dan tot nu toe: meer richtinggevend en bewakend.

Kostenontwikkeling Leeuwarden

In de tussentijdse rapportage (TURAP september 2023) hebben wij een nadelig resultaat van € 2,4 miljoen op de kosten van de jeugdhulp gemeld. Een aantal van de in de TURAP gesignaleerde oorzaken zetten zich in het 2^e half jaar door. We hebben maatregelen genomen om in de tussentijd de stijging van de kosten te stoppen. Zo is de stijging van de maatwerkovereenkomsten (een overeenkomst met een niet-gecontracteerde zorgaanbieder voor één specifieke casus, DVO's) gestopt na extra controle vanuit de gemeente.

Toch is in de tweede helft van het jaar een extra nadelig resultaat te verwachten van € 3,1 miljoen. Dit komt vooral door facturen die net voor het einde van het jaar zijn ontvangen. We menen dat van dat bedrag € 1,1 miljoen in twijfel kan worden getrokken. In het extra nadelig resultaat van € 3,1 miljoen is een post opgenomen van € 0,5 miljoen voor onderhanden werk, waarvoor nog geen factuur is gestuurd. In maart volgt nog een eindafrekening van zorgaanbieders.

Vorig jaar is in februari en mei de jeugdhulp begroting 2023 al tweemaal bijgesteld, in totaal + € 5,3 miljoen kosten. De bijgestelde begroting bedroeg € 55,3 miljoen. Tijdens de TURAP hebben wij nogmaals een bijstelling gedaan van € 2,5 miljoen kosten. Door het extra nadelig resultaat in het najaar van € 3,1 zijn de totale uitgaven van de jeugdhulp over 2023 € 60,9 miljoen. Dat is dus inclusief de betwiste facturen (€ 1,1 mln.) en de raming van onderhanden werk (€ 0,5 mln.).

Ontwikkeling geraamde uitgaven 2023

Primitieve Begroting	50,0 mln.	
Febr./Mei 2023	55,3 mln.	+5,3 mln.
TURAP (Sept 2023)	57,8 mln.	+2,5 mln.
Januari 2024	60,9 mln.	+3,1 mln.

De werkelijke uitgaven in 2023 stijgen met € 9,3 miljoen ten opzichte van 2022. Deze forse kostenstijging van de jeugdhulp is in lijn met het regionale en landelijke beeld. In het hele land zien we in zowel grote als kleine gemeenten eveneens een forse overschrijding. Ook zien we overal dezelfde oorzaken en afwijkingen in patronen ten opzichte van de voorgaande jaren.

Ontwikkeling werkelijke kosten

2020	39,7 mln.	
2021	41,5 mln.	+ 1,8 mln.
2022	51,6 mln.	+ 10,1 mln.
2023	60,9 mln.*	+ 9,3 mln.

* Gezien de ontwikkeling van de jeugdzorgkosten hebben we de resultaatbepaling over 2023 vervroegd om u dit inzicht te kunnen geven. Dit betreft een voorlopig resultaat. We zijn bezig met de afronding van de jaarcijfers en verwachten nog wel enkele mutaties.

Oorzaken

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aandeel van de verschillende oorzaken in de stijging van de uitgaven.

Oorzaken van de kostenstijging t.o.v. het vorige jaar (x 1mln.)	2022	2023
Intensiteit jeugdhulp	2.909	4.576
Volume	2.262	1.357
Prijsontwikkeling	1.567	2.163
Woonplaatsbeginsel	3.397	1.188
Totaal	10.135	9.284

Geschetste ontwikkelingen:

1. *Toename van de intensiteit van de trajecten.* Dat kan op twee manieren. Er wordt voor intensievere (lees: duurdere) trajecten gekozen door de zorgaanbieder. En er worden meer trajecten verlengd. We gaan een aantal hypothesen verder onderzoeken:
 - a. Er lijkt sprake te zijn van *strategisch verkoopgedrag (upscaling)*. De aanbieders zijn in hun loonkostenstijging (ruim 9%) niet volledig gecompenseerd door de gemeenten en zetten nu in op duurdere trajecten. Dit wordt ook in andere gemeenten gezien en onderzocht.
 - b. Er is een flinke *omzetgroei te zien bij de BV's*. Dit zijn zorgorganisaties met een winstoogmerk. Opvallend is dat zij vooral inzetten op trajecten met de hoogste intensiteit (lees: totaalprijs).
 - c. *Het stukt in de keten*, waardoor voor kinderen en jongeren die klaar zijn met hun zorgtraject niet een vervolg is. Daarom worden zij langer in de zorg gehouden.
 - d. Er is een *grote krapte aan behandelend en begeleidend personeel*. Daarom duurt het langer voordat behandeling en begeleiding wordt gestart. Trajecten worden daarom verlengd
2. We zien de laatste paar maanden een *stijging van extreem dure zorgtrajecten* (in sommige situaties boven 300.000 euro per jaar voor 1 kind). Het lijkt hier om situaties te gaan die tussen “wal en schip” van de verschillende zorgdomeinen vallen (WLZ, GGZ, Jeugdzorg). Aanbieders willen deze situaties niet onder het contract Hoog

Specialistische Jeugdhulp (HSJ) brengen, zeker niet na het ontbinden van het convenant HSJ per 2024. Het gevolg is dat deze situaties als maatwerk ten laste van de gemeente komen.

3. *Groei van het aantal kinderen in de jeugdhulp.* In Leeuwarden is deze groei 2,3%. Ten opzichte van 2022 vlakt de groei overigens af; er is nog groei maar minder groei dan in voorgaande jaren.
4. *Verwijssysteem.* De verwijsketen gaat uit van wat het beste voor het kind is. Huisartsen doen het grootste deel van de verwijzingen. Er zijn voldoende signalen dat een kind snel naar een zorgaanbieder wordt doorverwezen. Dit wekt ‘zorg als oplossing voor alle problemen’ in de hand. Ongeveer 30% van de doorverwijzingen loopt via ons eigen JET. De afgelopen jaren is de druk op het JET om de wachtlijst en wachttijd te verkorten groot geweest. Snelheid gaat dan regelmatig voor kosten.
5. *Loonkostenstijging in de jeugdhulp sector,* die (deels) gecompenseerd is door de gemeenten. Hierdoor zijn de tarieven met 5% gestegen.
6. De invoering van het woonplaatsbeginsel per 2022 in de jeugdhulp pakt structureel nadelig uit voor de gemeente Leeuwarden. De gemeente waar de jongere het woonadres heeft, is namelijk verantwoordelijk voor de jeugdhulp. De beloofde compensatie vanuit het Rijk laat vooralsnog op zich wachten.

Monitoring van de zorgkosten

De gemeente heeft beperkte mogelijkheden om de zorgkosten te beheersen. Diverse instanties verwijzen door naar een zorgverlener. Van alle verwijzingen in 2023 liep 43% via de huisarts, 30% via het JET en 16% via de Gecertificeerde Instellingen (zoals jeugdbescherming). De overige verwijzingen liepen via onder andere jeugdartsen en rechters. Verwijzers hebben in hoge mate hierin eigenstandige bevoegdheden.

In de Jeugdzorg bepaalt vervolgens de zorgverlener de duur en intensiteit van de zorg. De gemeente wordt om een beschikking gevraagd.

De gemeente heeft een leverings- en betalingsplicht. Vervolgens start de behandeling op het moment dat de zorgverlener hier tijd voor heeft. Een verwijzer en/of een zorgverlener zorgt voor een eventuele verlenging. Dat gebeurt zonder tussenkomst van de gemeente. Terwijl in de Jeugdwet staat dat in haar “jeugdhulpplicht” de gemeente in ieder geval de jongere moet adviseren over welke hulp het beste past en samen met de jongere kiest wat de goede vorm van jeugdhulp is. In de praktijk wordt veelal voorbijgegaan aan deze rol van de gemeente.

We verzamelen informatie over de kostenontwikkeling op basis van de ontwikkelingen in de voorgaande jaren (trend), gecombineerd met het aantal afgegeven toewijzingen gedurende het lopende jaar. De verschillende financieringsvormen van de jeugdhulp zorgen voor een complex systeem. Daarom houden we altijd een bepaalde bandbreedte aan in de prognoses. We hebben in januari 2024 geconstateerd dat het najaar van 2023 een heel ander beeld liet zien dan in dezelfde periode in eerdere jaren. Ditzelfde deed zich ook in andere gemeenten voor. We onderzoeken deze afwijking om het prognosemodel verder te kunnen aanscherpen om dergelijke afwijkingen sneller te kunnen signaleren.

Aanvullende interventies

We wachten al lang op een aanpassing van de Jeugdwet door het Rijk. Het zal op korte termijn nog niet gebeuren.

Het blijft onduidelijk wat de reikwijdte van de jeugdhulp is: wat valt er onder en wat niet? En wat de duur van een zorgtraject kan of moet zijn. Wij zullen zoveel mogelijk gebruik maken van de handreiking die de VNG nu voorbereidt om als gemeenten binnen de huidige wetgeving al meer te kunnen afbakenen.

Het is in ieder geval noodzakelijk om het patroon van jaarlijkse kostenstijgingen in de jeugdzorg te doorbreken. En met de financiële veranderingen die voor gemeenten zijn aangekondigd voor 2026, het zogenoemde ravijnjaar in zicht moeten we zelf ingrijpen. Dat geldt zowel voor de gemeente als voor het Sociaal Domein Fryslân.

We zien in de hiervoor beschreven oorzakenanalyse een aantal aangrijpingspunten waar we snel actie op zullen ondernemen. Rondom deze acties is in de afgelopen weken een ambtelijke projectgroep gestart. Tevens wordt de afstemming met andere gemeenten (zowel in Friesland als landelijk) gezocht om te leren van interventies en samen op te trekken. Het is voor ons echter niet mogelijk om deze interventies op korte termijn te voorzien van een financiële impact. Dit is wel onze doelstelling, maar vraagt nog het nodige onderzoek om te sturen op een realistisch financieel effect.

1. De toegang tot de Jeugdhulp

Ons Jeugd Expert Team (JET) is een belangrijke schakel in de keten om te zorgen dat kinderen snel de zorg krijgen die ze nodig hebben. Het JET heeft daarom sterk gestuurd op het laag houden van de wachtlijst. In het herstelplan van het JET staat een aantal acties die ook de andere functie van het JET moeten versterken, namelijk kostenbewust doorverwijzen en waar dat mogelijk is andere wegen verkennen dan doorverwijzing naar zorg. Bij onze nadere analyses van de kosten zoomen we in elk geval per verwijzer in op de oorzaken van de stijging.

Ook zullen we het gesprek aangaan met de huisartsen en hun POH's (Praktijk Ondersteuner Huisarts) en de GI's (Gecertificeerde Instellingen) en aandringen op een kostenbewuste afweging bij het doorverwijzen.

Tenslotte zullen we bij de verwijzers benadrukken dat we niet buiten de door SDF gecontracteerde partners inkopen. We zien dat aanbieders die niet gecontracteerd zijn wel zorg (willen) leveren.

2. Aanbieders van Jeugdhulp

Het zorgvuldig omgaan met publieke middelen is niet een taak van alleen de gemeente. Ook zorgaanbieders hebben hier een maatschappelijke verantwoordelijkheid in. We organiseren in het voorjaar een bijeenkomst voor aanbieders om een beroep te doen op deze maatschappelijke verantwoordelijkheid. De interventies die we met u op 20 maart zullen bespreken zullen we in die bijeenkomst ook met de zorgaanbieders bespreken

en bij voorkeur trekken we samen met hen op om tot een duurzaam betaalbaar zorgsysteem te komen.

Uit de data blijkt dat een aantal aanbieders sinds dit jaar structureel op een hogere (duurdere) intensiteit inzet dan het gemiddelde. Ook zien we een toenemend aantal verlengingen van trajecten. We zoeken op dit moment uit hoe dat zit en welke actie we hierin kunnen ondernemen, in elk geval in het kader van het contractmanagement dat met de nieuwe inkoop per 1 januari 2024 is gestart.

Tot slot zullen we, met het ingaan van de nieuwe inkoopafspraken, scherp gaan monitoren of de geleverde zorg “evidence based” is.

3. Lobby

Allereerst gaan we de lobby intensiveren om bij het Rijk compensatie voor de nadelige effecten van het woonplaatsbeginsel te krijgen.

Ten tweede willen we samen met de betreffende zorgaanbieders een lobby starten om met een structurele oplossing te komen voor de trajecten die tussen de systemen (WLZ, Jeugdwet, GGZ) terecht komen. We kunnen als gemeente(n) deze extreem dure trajecten niet betalen, maar willen ook niet dat door deze systeemfout de kinderen geen passende zorg ontvangen.

Landelijke context

In het Principeakkoord dat het Rijk met de VNG heeft gesloten over de Hervormingsagenda Jeugd is afgesproken dat in 2025 een deskundigencommissie beoordeelt of gemeenten zich voldoende hebben ingespannen voor de afgesproken hervormingen en welk deel van de kostenstijging alsnog voor rekening van het Rijk zou moeten komen. Zowel binnen SDF-verband als in onze eigen gemeente hebben we een groot deel van deze hervormingen al gerealiseerd en blijven we ons hiervoor inspannen. We kunnen echter niet vooruitlopen op een eventuele verhoging van de rijksbijdrage noch op het eventueel schrappen van de ingeboekte extra bezuiniging van 511 miljoen euro.

We vertrouwen er op dat u met deze brief voor dit moment voldoende informatie heeft ontvangen over de financiële ontwikkeling rondom het jeugdhulpbudget in 2023. Tijdens de met u afgesproken informatieve bijeenkomst zullen we u een nadere toelichting geven op deze cijfers. Er is dan ook alle gelegenheid om vragen te stellen.

Wij zijn nu volop bezig met de verschillende analyses en het voorbereiden van de noodzakelijke maatregelen. In een vervolgbrief (na de informatiesessie) komen wij dan zo snel mogelijk bij u terug met de opbrengst aan inzichten, maatregelen en financiële kaders. Op die basis kunnen wij dan een herijkte Jeugdagenda 2024-2028 opnieuw aan u gaan aanbieden. Voor ons blijven de inhoudelijke pijlers van de Jeugdagenda, die zijn gericht op het versterken van het dagelijks leven, meer inclusief onderwijs en een betere toegang tot jeugdhulp, overeind staan. Zij dragen namelijk bij aan de preventie van (gespecialiseerde) jeugdzorg. Daardoor wordt die beter beschikbaar en betaalbaar, ten behoeve van die jeugdigen die deze zorg nog steeds nodig hebben.

We verwachten u hiermee voor dit moment voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester.

secretaris.

**Dit document is rechtsgeldig digitaal ondertekend.*