voorstel

Zwolle

Informatienota voor de raad

Datum 8 februari 2022

Onderwerp	Uitgaven jeugdhulp 2021
Versienummer	V1.3

Portefeuillehouder	Michiel van Willigen
Informant	R. Buitenhuis
Afdeling	Maatschappelijke Ontwikkeling
Telefoon	038 498 2679
Email	R.Buitenhuis@zwolle.nl
Bijlagen	-

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

Actuele informatie over de uitgaven jeugdhulp 2021

Toelichting op het voorstel

Inleiding

In Zwolle verlenen we passende jeugdhulp aan alle kinderen, jongeren en ouders die dat nodig hebben. We zetten ons in om die hulp steeds beter integraal en in het gewone leven te organiseren en het netwerk te betrekken. Dat draagt bij aan effectieve hulp en remt de uitgaven. Het Sociaal Wijkteam heeft daarbij een spilfunctie en werkt onder meer intensief samen met scholen en huisartsen. Op deze manier hebben we alle kinderen en jongeren die hulp nodig hebben in beeld. Door de stappen die we maken in het verbeteren van onze informatiepositie, hebben we tevens steeds eerder en beter in beeld welke hulpvormen meer of minder worden ingezet en tot welke uitgaven dit leidt. En vervolgens op basis van welke indicatoren we kunnen bijsturen.

Het is belangrijk dat we de jongeren in beeld hebben en houden. Dit inzicht geeft de gemeente en jongeren vertrouwen dat we weten om wie het gaat, en het geeft ons samen de mogelijkheid passender hulp te bieden. Nu en in de toekomst. De noodzakelijke steun geeft jongeren perspectief, en voorkomt zwaardere uitval op latere leeftijd. Dit komt de gehele samenleving ten goede. Hoe dubbel deze boodschap ook klinkt nu gevolgen van lockdowns zeer hard zichtbaar worden.

Kernboodschap

Eerder bleek al dat de uitgaven voor jeugdhulp in 2020 fors waren gestegen en we constateren dat deze stijging zich in 2021 heeft doorgezet. Een belangrijke oorzaak hiervoor zien we in de coronacrisis. De beperkende maatregelen raken de jeugd hard; vooral bij kinderen en jongeren die al problemen hadden is sprake van een verergering van de problematiek. Wanneer jeugdhulp nodig is vanwege leed door bijvoorbeeld eenzaamheid, depressies, suïcidaliteit en eetstoornissen, dan zetten wij passende hulp in voor onze inwoners. Opgroeiende jeugdigen kunnen ook in moeilijke tijden rekenen op ondersteuning, hulp en zorg, opdat zij gezond en veilig opgroeien tot volwassenen die een eigen plek kunnen innemen in onze maatschappij en zich optimaal kunnen ontplooien.

De grote hulpvraag leidt ook in 2021 tot een overschrijding van het begrote bedrag. De opgave om verantwoord om te gaan met de schaarse publieke middelen en met de inzet van professionele hulpverleners is daarmee onverminderd urgent. Ook om de jeugdhulp in de toekomst beschikbaar te houden voor de jeugdigen die dat keihard nodig hebben. Dit beschouwen wij als een maatschappelijke opgave, niet alleen voor Zwolle maar voor heel Nederland. Wij brengen deze ontwikkelingen en onze zorgen daarom ook onder de aandacht van het Rijk. Dat gaat niet alleen om het ter beschikking stellen van voldoende financiële middelen in het gemeentefonds, maar ook om verbeteringen in onder meer de wet- en regelgeving. In dat kader blijven we aangehaakt bij de totstandkoming van de landelijke Hervormingsagenda Jeugd; ook al staat de voortgang daarvan momenteel onder druk als gevolg van de extra besparingen die in het regeerakkoord zijn opgenomen.

Omdat de gemeenteraad bijzondere aandacht heeft voor de ontwikkelingen in het jeugddomein, zijn wij van mening zijn dat het goed is de gemeenteraad hierover nu te informeren. In deze informatienota gaan we allereerst ingegaan op de uitgaven aan jeugdhulp in 2021. Vervolgens geven we aan waar de stijging zich met name voordoet en welke acties we naar aanleiding daarvan ondernemen.

Uitgaven jeugdhulp 2021

Naar aanleiding van de gestegen uitgaven jeugdhulp in 2020, hebben we in het voorjaar van 2021 bij de eerste Beleidsrapportage (Berap) de begroting jeugdhulp 2021 met € 3 miljoen verhoogd. Helaas bleek in het najaar van 2021 dat we te maken hadden met een extra stijging en daarom is in de tweede

Berap € 1,7 miljoen toegevoegd, naar in totaal € 37 miljoen (dit betreft de declaraties van de ingezette jeugdhulp), met een onzekerheidsmarge van 3%. Die marge betekent dat ingeschat werd dat de werkelijke uitgaven naar verwachting € 1 miljoen hoger of lager konden zijn.
Vervolgens zagen we in november 2021 dat de uitgaven hoger bleken en dat we voor 2021 zouden uitkomen op € 38 miljoen, met een marge van mogelijk € 1 miljoen lager of € 1,5 miljoen hoger. In januari 2022 hebben we de prognose geactualiseerd en het beeld over 2021 ziet er nu als volgt uit.

- In tegenstelling tot eerdere prognoses, gaan we nu uit van de data in ons eigen declaratiesysteem (GIDSO) en niet van de cijfers die we van het Regionaal Serviceteam Jeugd (RSJ) ontvangen. We zien namelijk dat het RSJ met zijn prognose model structureel te laag uitkomt. Ons inziens houden zij onvoldoende rekening met late declaraties van aanbieders.
- Op basis van de actuele declaraties in GIDSO verwachten we voor 2021 uit te komen op € 39,7 miljoen op de post jeugdhulp. Daarnaast zijn er enkele meevallers op enkele overige posten voor jeugdhulp (*zie hierna*), waardoor de bijgestelde prognose uitkomt een overschrijding van € 2 miljoen van het totaal begrote budget voor jeugdhulp in 2021. We hanteren op dit moment nog een onzekerheidsmarge van +/- € 0,5 miljoen.

De uitgaven onder het begrotingsdoel 2.3.2 (passende jeugdhulp) betreffen hoofdzakelijk, maar niet alleen de declaraties voor de ingezette jeugdhulp. Het gaat ook om de inzet van noodzakelijk vervoer (van en naar jeugdhulp vanwege een medische noodzaak of beperkingen in de zelfredzaamheid) en de jeugdhulp op basis van een persoonsgebonden budget (PGB). Daarnaast vindt nog een verrekening plaats voor jongvolwassenen die op basis van een indicatie recht hebben op een plek in beschermd wonen (BW), maar bij gebrek aan een plek nog tijdelijk bij een jeugdhulpaanbieder verblijven. Ook vinden dit jaar enkele nacalculaties plaats op basis van specifieke afspraken met Karakter inzake twee specialistische, multidisciplinaire ambulante hulpvormen (FACT en IHT). En tot slot is er nog een post nagekomen kosten uit 2020. Inclusief deze onderdelen zien de bedragen voor begrotingsdoel 2.3.2 (passende jeugdhulp) er als volgt uit:

Bedragen in Euro's	**2020**	**2021**
Begroot bedrag	33.362.797	34.635.000
Toegevoegd in Berap 1	0	3.000.000
Toegevoegd in Berap 2	0	1.700.000
Totaal begroot	33.362.767	39.335.000
Totale uitgaven	36.484.514	41.335.000*
Verschil	3.121.717	2.000.000

NB: Voor het juiste begrip zij vermeld dat jaarlijks sprake is van indexering van tarieven.
** Dit is een voorlopig bedrag. De uitgaven over 2021 worden definitief vastgesteld bij de jaarrekening*

Het actuele beeld op inhoud:
Over het tijdig indienen van declaraties zijn sinds 2021 scherpere afspraken met de jeugdhulpaanbieders van kracht. Toch kwamen in het najaar van 2021 meer late declaraties binnen dan verwacht. Als jeugdhulpaanbieders buiten deze afspraken nog declareren worden zij in de meeste gevallen nog wel betaald, maar ze worden daar wel op aangesproken. We bespreken met het RSJ of dit laatste vanuit het contractmanagement wel in voldoende mate en voldoende indringend gebeurt.

We zien in de jeugdhulpcijfers in de afgelopen jaren een lichte stijging bij zowel het aantal cliënten als de zorgzwaarte. Jeugdhulp valt globaal in te delen in opvoedhulp, jeugd-ggz en LVB (hulp in verband met een licht verstandelijke beperking). Bij de opvoedhulp zien we een zeer lichte stijging, bij jeugd-ggz een forse stijging en bij LVB een daling.
De grote groei bij de jeugd-ggz verbaast ons niet en laat zich voor een belangrijk deel verklaren door de gevolgen van de coronamaatregelen. Veel gezinnen weten zich goed staande te houden, maar bij veel kinderen en jongeren waar het al niet zo goed mee gaat, veroorzaken de beperkingen van de coronamaatregelen een verzwaring van de problemen. Eenzaamheid, depressies en andere psychische problemen zoals suïcidaal gedrag en eetstoornissen escaleren sneller en vragen om zwaardere inzet van jeugdhulp.

- ***Stijging jeugd-ggz:***
  Het totaal aantal cliënten bij de jeugd-ggz stijgt fors in de afgelopen jaren: van 1246 in 2019 naar 1845 in 2021 (bijna 50% stijging). Bij de tien grootste jeugd-ggz aanbieders zien we een nog grotere stijging: van 720 in 2019 naar 1345 in 2021 (bijna 90% stijging). Deze stijging van het aantal cliënten in de jeugd-ggz is een landelijke trend en wordt bevestigd in het G40 Stedennetwerk.
  In algemene zin fungeert het Sociaal Wijkteam voor ruim de helft van de jeugdhulp als toegang; de overige jeugdhulp start via een verwijzing van de huisarts of een gecertificeerde instelling en daar hebben we als gemeente maar zeer beperkt invloed op. Voor jeugd-ggz geldt (vergeleken met de andere vormen van jeugdhulp) dat de instroom via de huisarts relatief nog wat hoger is. En jeugdhulp die via gecertificeerde instellingen wordt ingezet, betreft relatief vaak de zwaardere trajecten.
  We gaan hierover in gesprek met de grootste jeugd-ggz aanbieders. Bij hen zitten immers de meeste cliënten. We willen samen met hen kijken naar deze cijfers, doorpraten over de oorzaken van de stijging van de hulpvraag en de ingezette hulp; en vervolgens over wat we kunnen doen om de stijgende behoefte aan jeugd-ggz te verminderen. Wat is daarbij bijvoorbeeld specifiek nodig in de sociale basis en hoe kunnen we het Sociaal Wijkteam als deskundige en integrale toegang optimaal in positie brengen.

- ***Daling LVB***
  Het aantal LVB ‘producten’ daalt. Dit betekent niet dat er minder jeugdhulp wordt verleend aan jeugdigen met LVB en moet dus niet worden opgevat als een daling van het aantal cliënten met LVB. Onder de LVB ‘producten’ in onze data vallen begeleidingsvormen uit de oude AWBZ. In de praktijk worden steeds vaker andersoortige oplossingen gevonden voor jeugdigen met een hulpvraag in verband met een licht verstandelijke beperking, doordat breder gekeken wordt naar de hulpvraag en mogelijke oplossingen.
  De inschatting is dat dit voor een deel ook gaat om een daling van individuele begeleiding in het onderwijs, omdat we scherper zijn op de verantwoordelijkheid van het passend onderwijs. Hetzelfde doen we rond BSO+, zorgboerderijen en bij schooluitval. Het SWT zet dan niet meer zomaar aanvullend specialistische jeugdhulp in als dagbesteding of begeleiding.

- ***Stijging bij invididuele begeleiding***
  Bij de individuele begeleiding zien we een verschuiving van licht naar zwaar. Tegelijkertijd zien we in de afgelopen jaren een daling bij de ambulante groepsbegeleiding in de zwaardere categorie.

Vanuit het SWT gaan we hierover in gesprek met de betreffende aanbieders. We willen dat vaker ambulante begeleiding in groepsverband wordt ingezet en gaan bespreken waarom dat nu niet gebeurt en wat er eventueel nodig is om dat wel te doen. Deels kan het te maken hebben met de zwaarte van de hulpvraag, maar het kan ook zijn dat aanbieders te makkelijk nee zeggen tegen een 'moeilijk kind' in een groep. De vraag is dan of dat terecht is en of er alternatieven beschikbaar zijn. Voor het SWT is het niet altijd haalbaar om daar op individuele cases voldoende invloed op uit te oefenen.
In veel situaties zou bijvoorbeeld bij de BSO+ een specialist ingezet worden voor groepsbegeleiding. Zo kunnen de kinderen wel in die groep blijven. Eenzelfde aanpak is mogelijk bij zorgboerderijen. Het SWT gaat daarnaast onderzoeken of het voorkomt dat naast groepsbegeleiding onterecht individuele hulp aanvullend aangevraagd en ingezet.

Overige interventies

- ***Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk'***
  We zien in de doorgaande stijging van de uitgaven voor jeugdhulp een bevestiging van de analyse achter de Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk'. We zijn inmiddels begonnen met de voorbereiding van deze proeftuin. Een hoofddoel van de proeftuin is dat het SWT nog meer in de regierol komt ten opzichte van de specialistische jeugdhulpaanbieders en dat zo de hulp dichterbij en ook korter ingezet wordt. Daarbij zal een beter samenspel met de diverse organisaties in de wijk, ook helpend zijn om passend aanbod te ontwikkelen. De hierboven genoemde aangekondigde gesprekken met de aanbieders van jeugd-ggz en de aanbieders van groepsbegeleiding, passen ook naadloos bij de gedachte achter de proeftuin.

- ***Intensiever samenwerken rond FACT***
  Het SWT gaat in gesprek met Karakter over een intensievere samenwerking bij de multidisciplinaire FACT trajecten. Het doel is dat een jeugd- en gezinswerker van het SWT op casusniveau betrokken wordt bij elke casus en dat deze professional expliciet inzet het op normaliseren, als tegenkracht bij het specialisme dat binnen de multidisciplinaire FACT-teams sterk vertegenwoordigd is. Tegelijkertijd zou dan een FACT-medewerker structureel kunnen aanhaken bij het SWT, zodat deze professional ook meer inzicht krijgt in de werk- en zienswijze van het SWT en de mogelijkheden die voorliggende voorzieningen in de wijk bieden, in combinatie met de inzet van FACT. Deze vorm van samenwerking past perfect bij de Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk'.

- ***Sturingsinformatie***
  Naar aanleiding van de forse stijging van de jeugdzorgkosten in 2020 is multidisciplinair het rapport Verbetering sturingsinformatie jeugdzorg Zwolle opgesteld. Inmiddels is een projectleider aangesteld om op basis van de aanbevelingen uit dat rapport de sturingsinformatie jeugdzorg verder op orde te brengen en vervolgens ook de sturingsmogelijkheden te verbeteren. Door de stappen die we reeds gemaakt hebben in het verbeteren van onze informatiepositie, hebben we nu reeds eerder en beter in beeld welke hulpvormen meer of minder worden ingezet en tot welke uitgaven dit leidt. En vervolgens geeft het ons ook indicatoren op basis waarvan we in gesprek kunnen gaan met aanbieders.

  Eigen inzet SWT
  Naast dat het SWT fungeert als toegang tot hulp, verleent het zelf ook kortdurende, ambulante

jeugdhulp. Dat is bewust beleid, omdat de eigen inzet van het SWT bijdraagt aan het normaliserend en flexibel inzetten van jeugdhulp. En overigens ook goedkoper is. Hier hebben we in 2021 meer nadruk op gelegd. Om te beginnen door de registratie van die eigen inzet te verbeteren. We zien nu in onze data een stijging van de eigen inzet van het SWT, maar dat beschouwen we als een resultaat van het op orde brengen van de registratie ervan.

Consequenties en vervolg

Het resultaat van deze stijging van de uitgaven op jeugdhulp verwerken we in de Jaarrekening 2021. Over de mate waarin de hierboven toegelichte stijging een structurele doorwerking heeft op de verwachte uitgaven in 2022 en verder zullen we de raad nader informeren bij gelegenheid van de eerste Beleidsrapportage (Berap) van 2022. Daarbij zullen we ook ingaan op de landelijke ontwikkelingen en het perspectief daarvan voor Zwolle. Immers, de hulpvraag zal de komende jaren niet zomaar weer even snel dalen als dat zij gestegen is. Naast de noodzaak om verantwoord om te gaan met de financiële middelen spelen ook nadrukkelijk de beperkingen van de arbeidsmarkt als het gaat om jeugdhulpprofessionals een rol. We hebben perspectief nodig heeft om jeugdhulp ook op de lange termijn beschikbaar te houden. We zien steeds beter in welke specifieke doelgroep een grote hulpvraag speelt. Meer dan voorheen kunnen wij nu gerichter en sneller de extra uitgaven herleiden. En daarmee met de partners extra sterk te sturen op uitvoering van de hervormingsagenda. Op het inhoudelijke perspectief en de interventies die we hierboven specifiek benoemen komen we terug in de halfjaarrapportage Hervormingsagenda Sociaal Domein.

Wij brengen deze ontwikkelingen en onze zorgen ook onder de aandacht van het Rijk. Dat gaat enerzijds om voldoende financiële middelen en anderzijds om verbeteringen in onder meer de wet- en regelgeving. In dat kader blijven we aangehaakt bij de totstandkoming van de landelijke Hervormingsagenda Jeugd; ook al staat de voortgang daarvan momenteel onder druk als gevolg van de extra besparingen die in het regeerakkoord zijn opgenomen

Openbaarheid

Deze informatienota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer