

Aan de gemeenteraad

Datum : 15 juni 2021
Zaaknummer : 581038
Contactpersoon : E. Krabbenborg
Telefoonnummer : 026 3774628

Onderwerp: Ontwikkelingen zorg en extra rijksmiddelen jeugdzorg

Geachte voorzitter en leden,

Door middel van deze raadsbrief informeren wij u over een aantal financiële ontwikkelingen in de (jeugd)zorg en over ons voorstel voor de bestemming van de extra rijksmiddelen jeugdzorg die in 2021 worden toegekend. Daarmee komen we tegemoet aan de toezegging die door wethouder Roelofs is gedaan in de raadsvergadering van 2 juni jongstleden.

Aanleiding

Het Rijk heeft recent aangekondigd in 2021 eenmalig extra rijksmiddelen ter hoogte van 613 miljoen beschikbaar te stellen ten behoeve van de acute problemen in de jeugdzorg. Deze aankondiging vond plaats nadat het college de Perspectiefnota 2022-2025 al had vastgesteld.

Vooruitlopend op de raadsbehandeling van de Perspectiefnota, waar deze extra middelen wellicht ook ter sprake komen, wil het college uw raad informeren over het voornemen om deze extra rijksmiddelen te bestemmen voor de zorg.

In deze raadsinformatiebrief gaan we in op de volgende zaken:

- Actuele landelijke ontwikkelingen rijksmiddelen jeugdzorg;
- Begroting en prognose jeugdzorg gemeente Arnhem;
- Toekomstige ontwikkelingen;
- Voorstel inzet extra rijksmiddelen 2021;
- Toegezegde rijksmiddelen 2022.

Actuele landelijke ontwikkelingen rijksmiddelen jeugdzorg

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp alsook de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Idee achter deze decentralisatie was dat zorg dichterbij effectiever en goedkoper zou zijn. Landelijk beeld is echter dat gemeenten de afgelopen jaren te maken kregen met steeds grotere tekorten, met name in de jeugdzorg. Het Rijk heeft daarop - incidenteel - extra jeugdzorggeld toegekend via een financiële bijdrage aan gemeenten van € 400 miljoen in 2019 en € 300 miljoen per jaar van 2020 tot en met 2022. Het Rijk heeft niet gekozen voor een structurele bijdrage omdat nog onduidelijk was hoe het gebruik en de kosten van jeugdzorg zich verder zouden ontwikkelen. Ook over doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering door gemeenten waren nog veel vragen. Om



Datum : 15 juni 2021
Zaaknummer : 581038
Pagina : 2

hierover meer duidelijkheid te krijgen is daarom in opdracht van Rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een onderzoek uitgevoerd door het onderzoeksbureau Andersson Ellfers Felix (AEF). De resultaten hiervan zouden worden meegenomen bij besluiten over structurele budgetten.

Eind 2020 zijn de uitkomsten van het AEF-onderzoek¹ gepubliceerd. Het rapport concludeert dat alle gemeenten gezamenlijk in 2019 tussen de 1,6 en 1,8 miljard euro meer uitgaven aan jeugdhulp dan zij van het Rijk ontvingen. Van een 'boeggolf', een tijdelijke verhoging van de kosten, is volgens het onderzoek geen sprake. Het rapport concludeert dat gemeenten binnen de huidige wettelijke kaders structureel 1,3 tot 1,5 miljard euro tekort komen ten opzichte van de beschikbare rijksmiddelen voor jeugdhulp.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat inzet op preventie en vroegsignalering bijdraagt aan meer kwaliteit van leven en besparingen op andere domeinen, maar niet tot kostenbesparingen binnen de jeugdzorg. Er is eerder sprake van structurele verhoging: de uitstroom van cliënten blijft achter; het mediane inkomen van gezinnen in jeugdhulp is gestegen; de gemiddelde kosten per cliënt per jaar zijn gestegen evenals de kosten voor wijkteams en voorliggend veld (dit betreft voorzieningen waarvan iedereen zonder een beschikking gebruik kan maken).

Na het verschijnen van het AEF-rapport zijn Rijk en VNG met elkaar in overleg getreden om te zoeken naar oplossingen voor het tekort bij gemeenten. Daarbij is in landelijk werkgroepverband ook gekeken naar diverse mogelijke aanpassingen van de Jeugdwet als een middel om de kosten voor gemeenten te beperken². Tevens is afgesproken dat indien Rijk en VNG niet tot overeenstemming komen, zij een arbitragecommissie kunnen vragen met een (semi-)bindend advies te komen. De VNG heeft in maart van dit jaar van deze optie gebruikt gemaakt vanwege het uitblijven van structurele en harde financiële toezeggingen van het kabinet.

Het kabinet heeft toegezegd dat voor 2021 incidenteel € 613 miljoen beschikbaar wordt gesteld voor gemeenten om de acute problematiek in de jeugdzorg op te lossen. Dit geld komt bovenop de € 300 miljoen die eerder al is toegezegd voor 2021. Een deel van het geld (€ 120 miljoen) komt in de vorm van een specifieke uitkering (SPUK), waar apart verantwoording over moet worden afgelegd. Dit moet besteed worden aan tijdelijke uitbreiding van de crisiscapaciteit jeugd GGZ, vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen en transitie van de gesloten jeugdzorg. SPUK-geld dat niet besteed wordt, moet terugbetaald worden aan het Rijk. Het overige deel (€ 493 miljoen) wordt toegevoegd aan de algemene uitkering in het gemeentefonds (AU).

Ook aan dit algemene deel van de extra middelen verbindt het Rijk extra taken en inspanningen waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn. Het gaat dan om het aanpakken of voorkomen van langdurige wachttijden voor hoog-specialistische jeugdzorg, het terugdringen van de wachtlijstproblematiek (lichte) jeugdzorg en het breder invoeren van praktijkondersteuners jeugd bij de huisarts (POH). Diverse individuele gemeenten in het land hebben reeds aangegeven dat het kabinet hiermee - los van het

¹ Stelsel in groei, een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg, 15 december 2020

² Als uitkomst van dit onderzoek is recentelijk het rapport van de stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet onder leiding van Marianne Sint verschenen.



Datum : 15 juni 2021
Zaaknummer : 581038
Pagina : 3

eenmalige karakter van de extra middelen - de gemeenten feitelijk niet compenseert in de bestaande financiële tekorten.

Inmiddels is bekend geworden dat het Arnhemse aandeel van de extra middelen voor jeugdzorg €5.484.800 bedraagt. Op een later moment zal het Rijk nog eens 50 miljoen verdelen. Naast dit budget, dat via het gemeentefonds wordt toegekend, wordt via specifieke uitkeringen (SPUK) ook nog eens 120 miljoen vanuit het Rijk verdeeld. Momenteel wordt landelijk nader uitgewerkt hoe deze verdeling zal plaatsvinden.

Begroting en prognose jeugdzorg gemeente Arnhem

Het AEF-rapport analyseert de ontwikkelingen van de jeugdhulp tot en met het jaar 2019. De ontwikkelingen in Arnhem tot en met dat jaar sluiten vrijwel naadloos aan bij de bevindingen uit het rapport. Ook in Arnhem leken eind 2019 de tekorten jeugdzorg op basis van de ontwikkelingen in voorgaande jaren steeds verder op te lopen. Zowel de duur van de zorg als het aantal unieke cliënten nam toe. We zagen een groeitrend van ca. 15% van de kosten. Zonder maatregelen zou dit leiden tot een structureel tekort van € 12,1 miljoen (zie tabel hieronder). Uw raad is daarover in een raadsbrief van 7 januari 2020 geïnformeerd.

Financieel overzicht Jeugdzorg en Jeugdbescherming (zorg in natura en persoonsgebonden budgetten)							
x € 1.000.000	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Toelichting
Financieel beeld 2019/2020							
Primitieve begroting (opgesteld in 2019)	42,2	43,2	43,2	43,2			
Dekking uit reserve WMO&Jeugdzorg	1,0						
Verwachting jeugdzorg 2019	48,1	48,1	48,1	48,1			
2019/2020 voorspelde groeitrend	6,3	7,2	7,2	7,2			
verwacht resultaat	-11,2	-12,1	-12,1	-12,1			Conform beeld raadsbrief januari 2020 (oprichting Taskforce jeugdzorg)

Op grond van deze prognose begin 2020 is een taskforce jeugdzorg in het leven geroepen die voorstellen moest bedenken voor kostenbesparende maatregelen tot een bedrag van € 5 miljoen structureel. Deze voorstellen zouden aan de raad worden voorgelegd.

Uw raad heeft halverwege het jaar, in juli 2020, een deel van de voorstellen overgenomen en een ander deel 'on hold' gezet in afwachting van de uit te werken visie sociaal domein en nota jeugdbeleid. De overgenomen maatregelen zijn: het perspectiefoverleg, sociaal hospitaal, samenwerken aan veiligheid en het verkorten van de veiligheidsketen, doorstroom van Jeugdwet naar Wet langdurige zorg bevorderen, begeleiding door wijkcoaches zelf en inspanningen gericht op handhaving en monitoring.

Naast deze maatregelen heeft de raad het ontstane tekort op de jeugdzorg ook deels gedekt vanuit de algemene middelen. Hiervoor is in de begroting het beschikbare budget voor jeugdzorg opgehoogd.

De vastgestelde kostenbesparende maatregelen van de Taskforce kwamen bovenop de maatregelen die uw raad eerder in de MJPB 2020-2023 en de raadsbrief van januari 2020 had vastgesteld (beweging van verblijfszorg naar ambulante ondersteuning jeugd bevorderen, praktijkondersteuning jeugd bij de huisarts



Datum : 15 juni 2021
 Zaaknummer : 581038
 Pagina : 4

inzetten, hervormen van het product drang in de jeugdzorg en inzet van zorg bij dyslexie onderzoeken). Tevens is bij de MJPB 2021-2024 in november 2020 de begroting jeugdzorg bijgesteld (zie in de onderstaande tabel onder bijstelling begroting). Ook is de lagere prognose van het tekort op de jeugdzorg, waarover uw raad al in juni 2020 is geïnformeerd, in de MJPB 2021-2025 verwerkt. Terugkijkend kunnen we stellen dat de eerste daling in kosten jeugdzorg zich al in december 2019 voordeed. Deze daling zet zoals gezegd door in 2020 en ook de coronamaatregelen hebben in 2020 op een aantal vlakken een kostenverlagend effect gehad.

In het kader van de Perspectiefnota 2022-2025 is de prognose van de kosten jeugdzorg opnieuw geactualiseerd en gebaseerd op het kostenniveau 2020, rekening houdend met prijsindex en volumegroei, de diverse maatregelen en een corona-effect. Dit leidt in 2021 nog niet tot een afwijking van het budgettaire kader, maar vanaf 2022 verwachten we een tekort jeugdzorg te zien dat in de jaren erna oploopt tot zo'n 3 miljoen.

In de tabel die hieronder wordt weergegeven, vindt u de financiële vertaling van de besluiten en ontwikkelingen die hierboven staan vermeld.

Financieel overzicht Jeugdzorg en Jeugdbescherming (zorg in natura en persoonsgebonden budgetten)							
x € 1.000.000	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Toelichting
Bijgesteld financieel beeld 2020/2021							
Begroting							
Basisbegroting 2019/2020 incl. dekking uit reserve	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	
Bijstelling begroting (2020)	4,1	3,6	1,4	0,8	0,8	0,8	
Behoedzaamheidsraming Zorg (extra budget t.b.v. Jeugdzorg aan begroting toegevoegd bij college2daagse juni 2020 en verwerkt in begroting 2021-2024)		2,0	1,5	1,5	1,0		
Dekking rijksmiddelen woonplaatsbeginsel Jeugd			2,1	2,1	2,1	2,1	
Dekking rijksmiddelen NHC Jeugdzorgplus		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
	47,3	49,0	48,4	47,8	47,3	46,3	
Prognose							
Verwachting jeugdzorg 2019 incl. voorspelde groeitrend	54,4	55,3	55,3	55,3	55,3	55,3	
Kostenbesparende maatregelen MJPB 2020-2023	-0,6	-0,9	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	Maatregelen: POH, drang, dyslexie, ambulantisering verblijfszorg
Kostenbesparende maatregelen tbv terugbrengen tekort raadsbrief januari 2020	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	Effect nieuwe inkoopvoorwaarden en beleidsrichtlijnen
Kostenbesparende maatregelen taskforce Jeugd ter verlaging van tekort		-1,0	-1,5	-1,9	-1,9	-1,9	Voorstel taskforce: maatregelen aanpak jeugdzorg in complexe situaties verbeteren, specialistische jeugdzorg afbakenen, inzet van specialistische zorg, gebruik algemene voorzieningen bevorderen en overige maatregelen. Alleen door de Raad vastgestelde maatregelen zijn opgenomen in de prognose. In 2021 is de verwachte opbrengst voor 50% meegerekend, vanaf 2022 100%.
Bijstelling structureel beeld jeugd (conform raadsbrief juni 2020 en Turap 2 - 2020, verlaging groeitrend)	-5,1	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	Prognose medio 2020 op basis van analyse trends en cijfers
Bijstelling jaarrekeningresultaat 2020	-0,9						
Extra kosten NHC Jeugdzorgplus		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
Extra kosten woonplaatsbeginsel jeugd			2,1	2,1	2,1	2,1	
Bijstelling beeld prognose Jeugdzorg perspectiefnota 2022-2025		-0,2	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	Prognose op basis van kostenniveau 2020, rekening houdend met prijsindex en volumegroei. En in 2021 rekening houdend met een corona-effect
	47,4	49,0	49,6	49,5	49,5	49,5	



Datum : 15 juni 2021
 Zaaknummer : 581038
 Pagina : 5

Financieel overzicht Jeugdzorg en Jeugdbescherming (zorg in natura en persoonsgebonden budgetten)							
x € 1.000.000	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Toelichting
Resultaat							
Restant tekort Jeugdzorg na bijstelling	-0,1	-0,0	-1,2	-1,7	-2,2	-3,2	Vanaf 2025 lijkt op basis van huidige prognoses dekking binnen zorgbegroting niet meer mogelijk. Onzekerheden zijn o.a. de cliënten- en kostenontwikkeling over de jaren, het effect van corona en de consequenties (na arbitrage en nieuw regeerakkoord) die door het Rijk eventueel verbonden worden aan het AEF-rapport. Dit geeft zoveel onzekerheid, dat de prognose 2025 als PM post is opgenomen in de perspectiefnota.
Dekking binnen de totale zorgbegroting			1,2	1,7	2,2	1,7	
	-0,1	-	-	-	-	-1,5	

Wij gaan ervan uit dat het oplopend tekort jeugdzorg in de komende jaren nog grotendeels binnen de zorgbegroting opgevangen kan worden door verwachte overschotten bij de WMO. Pas vanaf 2025 lijkt dit niet volledig meer te kunnen. Dit is tegelijk een risico. De landelijke trend lijkt te zijn dat de kosten WMO toenemen, o.a. door de invoering van het abonnementstarief en de vergrijzing. In Arnhem is dit nu nog niet zichtbaar.

Op basis van de huidige situatie zijn op dit moment geen extra maatregelen nodig om de uitgaven op jeugdzorg te beperken. Daarom stellen we voor, om de voorstellen tot maatregelen vanuit de Taskforce waarover de raad nog geen besluit heeft genomen, te laten vervallen. Daarmee komen we tegemoet aan de motie van de raad om de middelen voor jeugdzorg te behouden voor de jeugdzorg en te gebruiken voor het verlichten van de nog niet ingevulde maatregelen op jeugdzorg (Motie 20M272). Wel is het mogelijk dat een aantal van de voorgestelde maatregelen opnieuw met de raad zal worden besproken op basis van de visie Sociaal domein en de jeugdnota. Dit zal dan voortvloeien uit het inhoudelijk beleid op jeugdzorg.

Toekomstige ontwikkelingen

Het Rijk heeft aangegeven dat de afspraken over extra middelen jeugdzorg in 2021 incidenteel zijn. Hiermee wordt niet vooruitgelopen op een structurele aanpak van de tekorten. Om te komen tot een oordeel ten aanzien van de combinatie van maatregelen en middelen om de jeugdzorgproblematiek vanaf 2022 structureel aan te pakken is, zoals hiervoor aangegeven, een Commissie van Wijzen ingesteld. Deze arbitragecommissie heeft haar oordeel uitgebracht. De uitkomst luidt dat het Rijk over de periode 2022 tot 2028 extra geld voor jeugdzorg beschikbaar moet stellen en dat Rijk en VNG gezamenlijk een ontwikkelagenda moeten opstellen. Om de kosten te beperken zijn aanpassingen van de huidige Jeugdwet volgens de commissie onontkoombaar.

Voor 2022 zijn het kabinet en de VNG al tot een akkoord gekomen; er komt 1,3 miljard extra beschikbaar in 2022 ter compensatie van de tekorten op de jeugdzorg. Dit geld komt bovenop de eerder toegezegde 300 miljoen voor 2022. Voor extra budget voor de jaren na 2022 geldt het oordeel van de arbitragecommissie als zwaarwegende inbreng voor de kabinetsformatie. Wel zal de komende weken al overleg plaatsvinden tussen Rijk en gemeenten over de wijze van uitkeren en verdeling van de 1,3 miljard. Zodra hier meer duidelijkheid over is, zullen wij uw raad informeren.



Datum : 15 juni 2021
Zaaknummer : 581038
Pagina : 6

Een andere onzekerheid is of de stabilisatie van de kosten die we het afgelopen jaar hebben gezien bij de jeugdzorg, zich voort blijft zetten. Is hier sprake van een trendbreuk in de groei of een tijdelijk corona-effect en leidt de corona-crisis omgekeerd straks juist niet tot een structureel hogere behoefte aan en dus hogere kosten van de jeugdzorg?

Verder is in het landelijk beeld sprake van stijging in de kosten van de Wmo, vergelijkbaar met de eerder geconstateerde groei in de jeugdzorg. Dit zou betekenen dat mogelijk ook in Arnhem de nu verwachte overschotten in de Wmo zouden kunnen verdampen.

Tot slot wijzen we op het mogelijk omvangrijke financiële tekort waarmee de gemeente straks geconfronteerd kan worden als het gaat om de landelijke plannen met betrekking tot Beschermd Wonen en de nieuwe verdeelsleutel voor de middelen die hiermee gepaard gaat.

Deze overwegingen leiden tot onderstaand voorstel voor de bestemming van de extra eenmalige rijksmiddelen jeugdzorg.

Voorstel voor inzet extra rijksmiddelen

Zoals gezegd komt er in 2021 €5.484.800 extra beschikbaar voor Arnhem, dit via de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds. Daarnaast wordt nog extra budget beschikbaar gesteld in de vorm van een specifieke uitkering (SPUK), waarover apart verantwoording aan het Rijk moet worden afgelegd.

Wij stellen voor om dit extra budget voor de jeugdzorg, dat in de Algemene Uitkering landt, te bestemmen voor de (jeugd)zorg. Voor een deel zal dit geld nog dit jaar worden besteed om te werken aan de acute problemen die zich nu in de jeugdzorg voordoen, bijv. de toegenomen vraag naar GGZ behandeling door jeugdigen. Daarnaast bestaat de wens om meer preventief te werken waarbij de sociale basis voor jeugdigen wordt versterkt en de inzet van specialistische zorg minder nodig zal zijn. Wij zullen dit samen met de betrokken organisaties in de stad uitwerken en hiervoor een plan maken. Uiteraard zullen wij u over dit plan informeren.

Aangezien het gaat om een grote hoeveelheid geld, verwachten wij niet alle budget dit jaar nodig te hebben. Wij willen u dan ook voorstellen om dit budget voorzichtigheidshalve te reserveren voor brede inzet zorgdomein door toevoeging aan de Bestemmingsreserve WMO en Jeugdzorg. De financiële verwerking volgt in Turap 2 - 2021.

Zoals aangegeven zullen wij met uw raad in gesprek gaan als er meer duidelijkheid is over de extra middelen voor 2022 en verder als gevolg van het advies van de arbitragecommissie.



Datum : 15 juni 2021
Zaaknummer : 581038
Pagina : 7

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris, de burgemeester,

J.H. de Baas

A. Marcouch