

**Onderwerp:** (Financiële) ontwikkelingen specialistisch jeugdhulp Diemen  
**Datum:** 6-4-2022  
**Portefeuillehouder:** J. Klaasse  
**Afdeling:** Samenleving  
**Steller:** Suzanne Felix

Geachte leden van de gemeenteraad,

Sinds de invoering van het regionale jeugdhulpstelsel per 2018 bent u met regelmaat op de hoogte gehouden aangaande de (financiële) ontwikkelingen rondom specialistische jeugdhulp. In deze brief geven wij u een stand van zaken over de specialistische jeugdhulp in Diemen met betrekking tot de volgende onderwerpen:

1. Hoogspecialistische jeugdzorg
2. Enkelvoudige specialistische jeugdzorg
3. Transformatiefonds
4. Financiële ontwikkelingen

### 1. Hoogspecialistische jeugdhulp

Binnen de hoogspecialistische jeugdhulp werkt de gemeente Diemen samen met de gemeenten Amsterdam, Ouder-Amstel en Uithoorn. Per januari 2022 is het stelsel waarbij we samenwerken met tien kernpartners in werking getreden. Gezamenlijk dekt dit netwerk de zorgvragen vrijwel geheel. In uitzonderlijke gevallen blijven we werken met lokale overeenkomsten.

#### Het jeugdhulpstelsel Amsterdam-DUO samengevat

##### *Wijziging financieringssystematiek*

Tot en met 31 december 2021 financierden we de zorg op basis van (individueel) resultaat. De verschillende typen zorgprofielen en resultaten waren gekoppeld aan een tarief. Vanuit de overweging om beter af te stemmen op de cliënt, rekening houdend met schaarste en noodzaak tot transformatie werken we in het huidige stelsel met een "taakgerichte uitvoeringsvariant". Met elk van de tien kernpartners wordt een lumpsum, een vast bedrag gekoppeld aan een cliëntenaantal per jaar, afgesproken.

De taakgerichte systematiek is een vorm van populatie bekostiging waarin meer ruimte is voor de maatschappelijke opgaven die gemeenten en zorgaanbieders hebben:

- Kwetsbare kinderen ondersteunen middels een gezamenlijke aanpak
- Vereenvoudiging van het stelsel (intern en extern)
- Capaciteit en kunde dichtbij, in de wijk, inzetten.

De gemeenten weten door de lumpsum vooraf welke uitgaven gepland zijn en hebben daar akkoord over met de kernpartners. De lumpsum is zodoende het financiële kader van de kernpartner. Het kan echter voorkomen dat er meer cliënten instromen of de zorgzwaarte toeneemt dan overeengekomen binnen de lumpsum, waardoor een overschrijding alsnog niet uitgesloten kan worden. De Jeugdwet is immers een open einde regeling, en alle jeugdigen met een ondersteuningsvraag dienen geholpen te worden.

De manier waarop we met dit risico omgaan is door de wijziging in het stelsel wel veranderd. Voorheen waren er regelmatig financiële discussies over individuele cases. De optelsom van deze verschillende onderdelen leidde wel of niet tot een overschrijding. Binnen de taakgerichte financiering nemen

gemeenten en de kernpartners meer dan voorheen in gezamenlijkheid verantwoordelijkheid, ook voor de financiële verdeling en risico's. Bij een (dreigende) overschrijding zoeken we in dat samenwerkingsverband naar een oplossing. Automatisch kijken naar de gemeente past niet meer in dit stelsel. Als er bijvoorbeeld sprake is van onderuitnutting van de lumpsum bij een kernpartner kan er reallocatie van de middelen plaatsvinden naar een andere kernpartner waar bijvoorbeeld sprake is van een overbesteding. Dit is een wezenlijk andere benadering dan voorheen.

### *Monitoring*

Onderdeel van de taakgerichte uitvoeringsvariant is een andere manier van verantwoorden en monitoren, passend bij 'partnerschap'. Dit noemen we 'de prestatiedialoog'. In het huidige stelsel Amsterdam-DUO is er een vaste cyclus van vier keer per jaar een gesprek tussen de vier gemeenten en de tien kernpartners (prestatiedialoog niveau 1). Het gesprek gaat over voortgang en ontwikkelingen (cliëntenaantallen, zorgzwaarte, bedrijfsvoering en inhoudelijke ontwikkelingen). Twee keer per jaar is er "opdrachtnemer-opdrachtgever"-gesprek (prestatiedialoog niveau 2) en er is eens per jaar een uitwisseling tussen de kernpartners en gemeente(-raden) (prestatiedialoog niveau 3). Hoe prestatiedialoog niveau 3 precies vorm gaat krijgen wordt uitgewerkt. Periodiek blijven er directe overleggen waar betrokken partijen aan deelnemen. Betrokken partijen zijn naast de gemeenten en kernpartners ook verwijzers zoals de gecertificeerde instellingen, vertegenwoordigers van de huisartsen en gemeentelijke toegang.

### *Ontwikkeling*

Het stelsel is niet 'af' maar volop in ontwikkeling. De kernpartners, gemeenten en (vertegenwoordigers) van verwijzende partijen zijn meer dan voorheen met elkaar in gesprek om het stelsel vorm te geven en delen zodoende meer dan voorheen de verantwoordelijkheid. Belangrijkste leidraad is de 'ontwikkelagenda'. Daarin staan de gezamenlijke transformatie- en maatschappelijke opgaven opgenomen. Een basis daarvoor is in 2020 opgesteld. De komende periode actualiseren we de ontwikkelagenda en koppelen we de opgaven aan de verantwoordelijkheden die betrokken partijen hebben om de agenda tot een succes te maken. De ontwikkelagenda gaat onderdeel uitmaken van de overeenkomsten die de gemeenten met de kernpartners afgesloten hebben. Het is, van beide kanten, geen vrijblijvend document.

Daarnaast blijft het stelsel zich verfijnen ten aanzien van de wijze waarop lumpsums vastgesteld worden en hoe de verantwoording en monitoring verder ingericht kan worden.

## **2. Enkelvoudige specialistische jeugdhulp**

Per januari 2022 zijn nieuwe overeenkomsten met jeugdhulpaanbieders gesloten voor enkelvoudige specialistische jeugdhulp<sup>1</sup> (ESJH). Het stelsel voor ESJH is vrijwel ongewijzigd ten opzichte van de voorgaande vier jaar. De vier gemeenten (Amsterdam en de DUO gemeenten) willen de ESJH invoegen in het stelsel Amsterdam-DUO zoals dat ingericht is voor de HSJH. Dat betekent, zoveel mogelijk een zelfde financieringssysteem, vergelijkbare voorwaarden en dezelfde werkwijze. Het streven is om het aantal partijen (nu meer dan 200) terug te brengen om het stelsel overzichtelijker te maken. Voorop staat dat er een dekkend zorglandschap is. Deze vraagstukken vragen echter tijd. Hierdoor is een eenvoudige aanbesteding georganiseerd. Verwacht wordt dat een stelselwijziging binnen de enkelvoudige specialistische jeugdhulp per januari 2024 plaats kan vinden. De voorbereidingen zijn nu gestart.

## **3. Transformatiefonds**

Van 2019-2021 is er aan het Transformatie Programma Jeugd, Regio Amsterdam-Amstelland gewerkt. Aanleiding van het programma was de conclusie van de tussenevaluatie van de Jeugdwet begin 2018: de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten is gelukt, maar de transformatie ervan nog (lang) niet. Het actieprogramma van het ministerie gaf de opdracht om de transformatie een flinke boost te geven. De gemeenten kregen daarbij ruimte om te bepalen welke onderdelen opgepakt moesten worden.

*De doelstellingen van het programma (ontwikkelopgaven) zijn als volgt geformuleerd:*

1. Betere en snellere ondersteuning en bescherming aan kinderen, jongeren en ouders.

---

<sup>1</sup> De vier gemeenten (Amsterdam en de DUO gemeenten) willen de ESJH invoegen in het stelsel Amsterdam-DUO zoals dat ingericht is voor de HSJH. Dit vraagt echter tijd. Omdat verlengen van bestaande contracten na 31 december 2021 niet meer mogelijk was is er in het najaar van 2021 een eenvoudige aanbesteding gedaan.

2. Kwetsbare ouders met GGZ-problematiek worden ondersteund met hulp voor kinderen en ouders die op elkaar afgestemd is.
3. Verminderen van kinderen in verblijf, om- en afbouw Jeugdzorg Plus zodat meer kinderen zo thuis mogelijk opgroeien.
4. Versterken van (vakmanschap van) professionals.

#### *Resultaten van de projecten benutten*

Deze doelen, ook wel ontwikkelopgaven genoemd, staan centraal. De projecten en initiatieven die in de afgelopen drie jaar zijn uitgevoerd vanuit het programma, hebben daaraan een bijdrage geleverd. Ze hebben nieuwe werkwijzen, verbeterde samenwerking, tools en *lessons learned* opgeleverd. Dit heeft geleid tot concrete resultaten zoals de ombouw van De Koppeling die nu plaats vindt en de oprichting van Blijvend Veilig. Veelal hebben ze een boost of aanzet gegeven aan de ontwikkelopgaven en kunnen de projecten benut worden voor de doorontwikkeling van deze ontwikkelopgaven voor en door het hele stelsel.

#### *Implementatie in de gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel*

De gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel werken als onderdeel van de stelselwijziging Jeugd in 2022 verder aan de implementatie van bovenstaande opgaven. De drie gemeenten doen dit in samenwerking met de tien hoogspecialistische jeugdhulpaanbieders. De ontwikkelopgaven uit de stelselwijziging zijn onlangs verwerkt in nieuwe contractering. Tegelijkertijd zetten de drie gemeenten in de uitvoering de ingeslagen weg voort met hun deelname aan de Rijks proeftuin Blijvend Veilig. Op dit moment is Blijvend Veilig werkzaam in Uithoorn en bij voldoende bemensing wordt de pilot verbreed naar Diemen en Ouder-Amstel. Daarnaast is de opbrengst uit dit programma vertaald in een plan van aanpak voor het versterken van de gezinsgerichte aanpak voor en door sociale teams, de gecertificeerde instellingen en aanbieders. Dit traject wordt gefinancierd met geormerkte (restand) middelen uit het bovenregionaal budget Jeugd.

#### **4. Financiële ontwikkelingen**

De gemeente Diemen heeft, net als veel andere gemeenten in Nederland, sinds 2018 te maken gekregen met tekorten op de jeugdhulp. In de begroting 2021 is € 8,9 miljoen beschikbaar voor het domein jeugd, daarvan is € 6,25 miljoen beschikbaar voor specialistische jeugdhulp. Dit is gebaseerd op de uitgaven van 2020, en houdt geen rekening met de stijgende trend van uitgaven. Naar aanleiding van verwachte overschrijdingen over het jaar 2021 is het budget bij de 4<sup>e</sup> kwartaalbrief 2021 en de kadernota 2022 structureel met € 750.000 opgehoogd. Het jaar 2021 wordt vervolgens met € 1,2 miljoen overschrijding afgesloten. Sinds het opmaken van de 4<sup>e</sup> kwartaalbrief (dat gebeurt al in september) zijn er veel kosten bijgekomen, bijvoorbeeld door een cliënt met zeer intensieve zorg en veel declaraties door vertragingen in systemen van zorgaanbieders. Er bestaat een kleine kans dat er nog facturen worden ingediend.

Oorzaken van de overschrijding liggen over het algemeen bij de stijgende kosten van de jeugdhulp, een toename van het aantal cliënten, een toename van de complexiteit van de problematiek bij jeugdigen en een toename van het aantal jeugdigen dat voorheen binnen de Wet langdurige zorg (Wlz), Wmo of Kinderopvang werd geholpen. Over 2021 zien we verder voor Diemen specifiek dat het aantal cliënten (20% toename) en de kosten binnen de enkelvoudige jeugdhulp sterk is toegenomen (€400.000 toename). Binnen de meervoudige/complexere jeugdhulp is het aantal cliënten ongeveer gelijk gebleven, maar zijn de kosten wel toegenomen (€600.000 toename). Dit wordt verklaard door toenemende complexiteit binnen deze groep cliënten. Daarbij zijn er enkele uitzonderlijke situaties waarbij de complexiteit dusdanig hoog is dat dit tot zeer hoge kosten in een traject leidt. Dit raakt een kleine gemeente als Diemen buitenproportioneel hard. Deze kosten zijn niet van tevoren te voorzien.

#### *Beheersmaatregelen*

Er is en wordt veel in gang gezet met als doel kosten voor de jeugdhulp te beheersen, zoals de invoering contractmanagement eind 2020, het bevorderen van meer (preventieve of lichte specialistische) hulp dichtbij om dure trajecten te voorkomen, onderzoeken naar (kosten)effectiviteit van preventieve en algemene voorzieningen en bestandsanalyses. De financiële beheersbaarheid op het terrein van jeugdhulp wordt als onderdeel gezien van het programma 'grip en controle binnen het sociaal domein'.

De taakgerichte manier van bekostigen van de hoogspecialistische jeugdhulp per 2022 biedt door de voorspelbaarheid van de uitgaven voor een bepaalde afgesproken groep cliënten meer grip. Echter, als

meer cliënten zorg nodig hebben in een jaar zijn we als gemeente toch verantwoordelijk voor deze ondersteuningsvragen. Daarnaast heeft de overschrijding binnen specialistische jeugdzorg ook met andere onderdelen buiten hoogspecialistische jeugdzorg te maken. Bijvoorbeeld door kosten voor het gezinsmanagement van de gecertificeerde instellingen, enkelvoudige specialistische jeugdhulp en lokale incidentele overeenkomsten. De taakgerichte manier van bekostigen van de hoogspecialistische jeugdhulp biedt dus geen garantie voor het oplossen van de tekorten bij specialistische jeugdzorg.

We moeten het daarbij doen met het beschikbare budget vanuit het Rijk (hieronder meer over landelijke ontwikkelingen). Daarnaast zijn er complicerende factoren zoals brede wettelijke taken, een open einde regeling en hebben we te maken met verwijzers die niet onder onze aansturing functioneren. De uitgaven blijven daarom een financieel risico vormen, mede als gevolg van een stijging in de aantallen jeugdigen en de complexe problematiek.

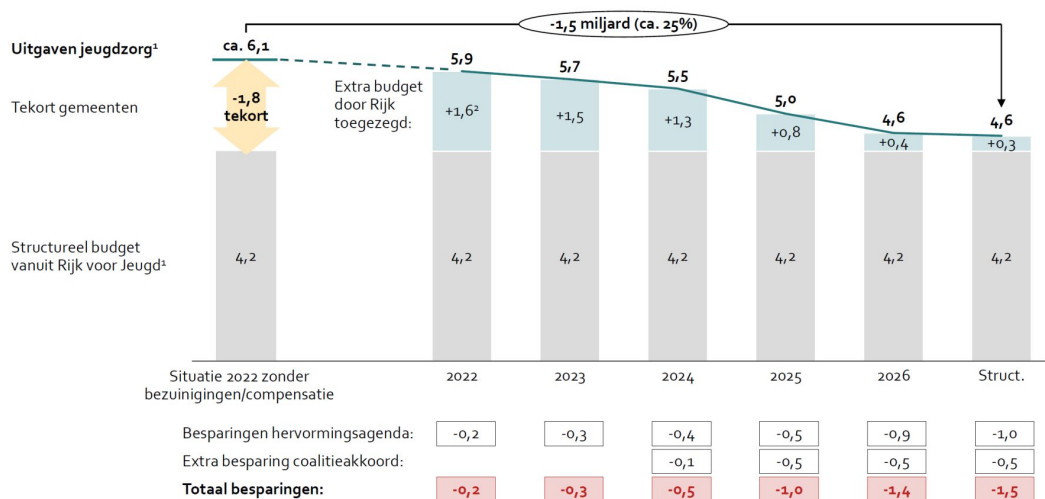
### Landelijke ontwikkelingen

Het Rijk stelt via het Gemeentefonds ongeveer €4,2 miljard ter beschikking aan gemeenten voor de jeugdzorg in 2022. Op basis van het AEF rapport 'Stelsel in groei' is geconcludeerd dat gemeenten €6,1 miljard aan kosten hebben. De Arbitragecommissie heeft vastgesteld dat het Rijk het tekort moet compenseren, minus een reeks beoogde bezuinigingen die uit de Hervormingsagenda<sup>2</sup> zouden moeten volgen oplopend tot €1 miljard in 2027. Mochten bezuinigingen tegenvallen, dan moet het Rijk gemeenten alsnog extra compenseren, mits de gemeenten zich daadwerkelijk op een gedegen wijze en conform de tijdsplanning hebben ingezet voor de implementatie van de afgesproken maatregelen. Voorbeelden van deze maatregelen zijn het versterken van bestaanszekerheid en de brede invoering van een praktijkondersteuner jeugd (POH-jeugd). In het coalitieakkoord van Rutte IV worden deze budgettaire gevolgen van deze afspraken bekrachtigd, maar wordt er nog een extra bezuiniging van €0,1 miljard vanaf 2024 en €0,5 miljard vanaf 2025 aan toegevoegd. In de afbeelding hieronder staan de extra middelen en bezuinigingen schematisch weergegeven.

## Paradox: ondanks vele extra geld leiden de plannen van Rutte IV tot €1,5 mld bezuiniging op de jeugdzorg

Landelijke uitgaven en budget voor jeugdzorg<sup>1</sup>, ná besparingen Hervormingsagenda en coalitieakkoord  
€ mld

Indicatief<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Totale uitgaven aan jeugdzorg zijn indicatief. De €6,1 miljard is gebaseerd op structureel budget uit gemeentefonds (alléén dat deel dat voor taken sinds 2015 is, in lijn met definitie 'Stelsel in groei', gemeentefonds stand circulaire sept 2021) en het tekort zoals geïndexeerd naar jaarschijf 2022 door de Arbitragecommissie. De weergegeven cijfers 2022-2026/structureel houden zowel in uitgaven als beschikbaar budget geen rekening met indexatie/across.  
<sup>2</sup> Het extra budget voor 2022 bestaat uit €1,3 miljard die wordt toegevoegd en €0,3 miljard eerder toegezegde incidentele middelen.  
Bron: Arbitragecommissie; Budgettaire bijlage bij coalitieakkoord; It's Public analyse

Feitelijk stelt het Rijk geen éxtra geld beschikbaar voor de jeugdzorg, maar accommodeert het alleen de kostenstijging die al heeft plaatsgevonden. Daarbij worden er meteen besparingen aan toegevoegd. Ten opzichte van wat gemeenten daadwerkelijk aan jeugdzorg uitgeven (€6,1 miljard) leiden de plannen tot €1,5 miljard besparing in de komende vijf jaar. Dat is een immense opgave, zeker gezien het feit dat de kosten in de afgelopen jaren alleen maar zijn gestegen. Op 13 januari 2022 hebben de leden van de

<sup>2</sup> De Hervormingsagenda is een afspraak met het Rijk, de VNG en gemeenten die volgt na de onderhandelingen over structurele middelen voor jeugdzorg.

VNG unaniem ingestemd om op deze manier niet verder te werken aan de hervormingsagenda. Een meerderheid van de Eerste Kamer heeft op 22 februari 2022 tegen de voorgenomen bezuinigingen gestemd.

De onderhandelingen sinds 2019 tussen het Rijk en de VNG over al dan niet extra (structurele) middelen blijven spelen. Een passende vergoeding voor de wettelijke taken blijft daarom de komende jaren een onzekerheid voor de gemeente Diemen.

- EINDE -