

Informatienota voor de raad

Datum 18 maart 2021

Onderwerp	Jeugdzorgkosten 2020
Versienummer	V1.3

Portefeuillehouder Michiel van Willigen, Dorrit de Jong

Informant R. Buitenhuis
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Telefoon 038 498 2679
Email R.Buitenhuis@zwolle.nl
Bijlagen

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De overschrijding van de post jeugdzorg op de begroting 2020

Datum 18 maart 2021

[Toelichting op het voorstel](#)

Inleiding

Uit de voorlopige jaarcijfers 2020 blijkt dat de gemeente Zwolle ongeveer 3 miljoen Euro meer heeft uitgegeven aan jeugdzorg dan was begroot. Dit is een dermate hoge overschrijding dat wij van mening zijn dat we de raad daar zo snel mogelijk over moeten informeren. We houden er rekening mee dat deze trend deels doorzet in 2021. We zien meerdere factoren die deze overschrijding mogelijk veroorzaken. We gaan deze overschrijding verder analyseren en komen bij de jaarrekening 2020 met een nadere duiding van de overschrijding.

- Wanneer werd de overschrijding duidelijk?

Deze forse overschrijding wordt nu duidelijk uit nagekomen declaraties over 2020 en uit de productieverantwoordingen van de gecontracteerde jeugdhulpaanbieders die in de maand maart binnenkomen. Op basis van prognoses halverwege 2020 was aanvankelijk de verwachting dat de uitgaven voor jeugdzorg in 2020 binnen het begrote bedrag zouden blijven. Eind november kwam uit een prognose die samen met het RSJ was opgesteld, het signaal dat we rekening moesten houden met een overschrijding van mogelijk 600.000 Euro. Op basis van dit signaal is intern een breed overleg gevoerd, met beleidsadviseurs en financieel deskundigen. Op dat moment was de conclusie dat er nog een grote onzekerheidsmarge in de prognose zat, dat er vanwege corona sowieso nog veel onzekerheden waren en dat daarom geen voorbarige conclusies konden worden getrokken. Wel vormde het aanleiding om scherp in beeld te brengen in hoeverre in 2020 sprake was van incidentele extra uitgaven en hoe we eerder en beter zicht konden krijgen op mogelijke fluctuaties. In de loop van februari werd langzaam maar zeker duidelijk dat sprake zou zijn van een serieuze overschrijding. Een goed beeld werd pas verkregen toen de jeugdhulpaanbieders in maart 2021 hun productieverantwoordingen (jaardocumenten) over 2020 begonnen aan te leveren. Op basis van deze opgaven verwachten we nu dat de begroting voor jeugdzorg voor 2020 met ongeveer 3 mln. Euro wordt overschreden (ten opzichte van het begrote bedrag van 36,5 mln. Euro).

- Grip en inzicht

Dat we zo laat zicht krijgen op deze forse overschrijding, verhoogt de urgentie om het actuele inzicht in de inzet van jeugdzorg en de grip op de jeugdzorgkosten te vergroten. Vanuit de behoefte om beter zicht te krijgen op de inzet van jeugdhulp en daartoe de administratieve processen beter op orde te krijgen, is per 1 januari 2021 in de raamovereenkomst opgenomen dat de jeugdhulpaanbieders facturen over het voorgaande jaar uiterlijk 1 april moeten indienen. Dit voorkomt dat aanbieders jaren na dato nog met facturen aankomen. Maar dit heeft vermoedelijk nu ook veroorzaakt dat jeugdhulpaanbieders zeer actief hun administratie zijn gaan opschonen om nog tijdig veel extra nagekomen facturen in te dienen. We gaan nader analyseren in hoeverre dit heeft veroorzaakt dat de overschrijding nu pas duidelijk werd.

Daarnaast constateren we dat een te groot deel van de uitgaven op jeugdhulp pas inzichtelijk is geworden op basis van de jaardocumenten die we in maart ontvangen. We bespreken met onze financiële administratie, het Sociaal Wijkteam, de jeugdhulpaanbieders en het RSJ hoe we de gegevens over de jeugdhulpkosten beter en vooral eerder in beeld kunnen krijgen.

Steeds beter inzicht in de inzet en de kosten van jeugdzorg, levert nog niet vanzelf meer grip op. Het inzicht is wel een belangrijke voorwaarde om te kunnen sturen en beleid te kunnen ontwikkelen dat de hulpverlening verbetert en kosten bespaart. Maar het wettelijk systeem van de Jeugdwet speelt op dit punt alle gemeenten parten. Doordat de toegang tot jeugdhulp voor een belangrijk deel ligt bij de door

Datum 18 maart 2021

de Jeugdwet aangewezen verwijzers (huisartsen, medisch specialisten, jeugdartsen GGD, gecertificeerde instellingen en rechters), bepaalt niet altijd de gemeentelijke toegang (het Sociaal Wijkteam) of (en welke) jeugdhulp wordt ingezet, maar desondanks draait de gemeente wel altijd op voor de kosten van de jeugdhulp. Daarnaast beïnvloeden diverse onvoorspelbare en niet-beïnvloedbare factoren in het leven van jeugdigen de behoefte aan jeugdhulp. Zodoende is de mate waarin je als gemeente grip hebt op de jeugdzorgkosten per definitie beperkt.

- *Incidentele oorzaken van de extra kosten jeugdzorg*

We zien dat in 2020 op een aantal specifieke posten extra kosten zijn gemaakt. In totaal zijn voor ruim 500.000 Euro extra kosten gemaakt door nagekomen facturen uit 2019, herindexatie van tarieven jeugdhulp vanwege gestegen loonkosten en een tegenvallende opbrengst uit verrekeningen inzake het woonplaatsbeginsel. We beschouwen dit als incidentele tegenvallers. We treffen maatregelen om herhaling van deze verrassingen te voorkomen:

- Nagekomen facturen:
We hebben in de regio structureel last van late toewijzingen en declaraties. Richting toegangen en aanbieders wordt inzet gepleegd op sneller toewijzen en declareren. Er zijn verbeteringen zichtbaar, maar het gaat langzamer dan gewenst. In de huidige, verlengde raamovereenkomst is per 1 januari 2021 geregeld dat facturen van jeugdhulpaanbieders die na 1 april worden ingediend over het voorgaande kalenderjaar, niet meer betaald hoeven te worden. Ook in het nieuwe inkoopmodel zal dit worden opgenomen.
- Herindexatie tarieven:
Begin 2020 zijn de tarieven voor jeugdhulp verhoogd als gevolg van gestegen loonkosten. De extra kosten leken aanvankelijk opgevangen te kunnen worden binnen de begroting. Om dit soort verrassingen in de toekomst te voorkomen, worden in het nieuwe inkoopmodel strakke afspraken vastgelegd over indexering van tarieven. Voor 2021 zijn de tarieven reeds geactualiseerd en vastgesteld.
- Verrekeningen woonplaatsbeginsel:
Op grond van de Jeugdwet is de gemeente waar de gezaghebbende ouders van een jeugdige wonen verantwoordelijk voor de jeugdhulp aan die jeugdige. Indien echter sprake is van voogdij is de gemeente waar de voogdijinstelling gevestigd is, de verantwoordelijke gemeente. In de praktijk blijken daar nog wel eens fouten bij gemaakt te worden, waardoor we soms ten onrechte betaalden voor cliënten van andere gemeenten. Daarom zijn in 2020 in totaal 722 dossiers onderzocht op de juiste toepassing van het woonplaatsbeginsel. Het blijkt door juridische haken en ogen tegen te vallen om onterecht betaalde facturen uit eerdere jaren te kunnen verhalen op andere gemeenten. Afgezien van de verrekening, wordt wel actie ondernomen om de registraties te verbeteren, zowel bij het SWT als de bij de GI's (die de voogdij uitvoeren). Vanaf 2022 geldt in de Jeugdwet een gewijzigd woonplaatsbeginsel: bij jeugdhulp met verblijf - óók als sprake is van voogdij - wordt de financieel verantwoordelijke gemeente bepaald op basis van de woonplaats voorafgaande aan dat verblijf. Dit leidt tot een eerlijkere verdeling van de financiële lasten voor gemeenten en meer continuïteit van zorg, want dezelfde gemeente blijft gedurende het verblijf verantwoordelijk. En dit zorgt er ook voor dat er minder fouten gemaakt kunnen worden.

Datum

18 maart 2021

- *Impact van de coronacrisis*

In de periode maart tot en met juni 2020 werden forse coronamaatregelen van kracht, waaronder sluiting van scholen en deels ook van verblijfsaccommodaties voor jeugdhulp. Voor jeugdhulpaanbieders dreigde hierdoor omzetsderving die hun financiële positie onder druk zou zetten en zo een risico zou vormen voor de continuïteit van de hulpverlening. Daarom is op basis van bestuurlijke afspraken tussen VNG en Rijk een regionale regeling vastgesteld, op grond waarvan jeugdhulpaanbieders aanspraak konden maken op omzetgarantie. In totaal heeft Zwolle ruim 400.000 Euro uitbetaald. Op dat moment was nog onduidelijk in hoeverre niet en beperkt verleende jeugdhulp later nog 'ingehaald' zou moeten worden.

De gevolgen van de coronacrisis zijn nu nog niet volledig te overzien. Op basis van de informatie van de Rijksoverheid, verwachten we dat over enkele maanden – mede dankzij de vaccinaties – een groot deel van de beperkende maatregelen ingetrokken kunnen worden en dat daarmee ook voor jongeren en gezinnen de nood vermindert. Wel is duidelijk dat de impact voor veel gezinnen en jongeren groot is. De veerkracht en draagkracht van veel gezinnen blijkt vaker op en steeds meer jongeren worstelen met psychische problemen. De grote inzet van de professionals in de Sociale Wijkteams, de scholen en de specialistische jeugdhulp is hard nodig om hen te helpen. We mogen blij zijn dat we in Zwolle de infrastructuur wat dat betreft op orde hebben en dat zoveel mensen zich inzetten voor kinderen, jongeren en ouders.

In het najaar zagen we een verhoogde werkdruk bij de Sociale Wijkteams. Met name de zwaardere hulpvragen werden heftiger en acuter. Vooralsnog lijkt deze trend in 2021 door te zetten, zo blijkt ook uit een onderzoek van De Nederlandse GGZ.¹

Hierom hebben we in de beslisnota over de 'Begrotingswijziging gevolgen corona begroting 2020' (25 november 2020) de raad onder meer voorgesteld 405.000 Euro te reserveren voor het opschalen van de personele bezetting van het Sociaal Wijkteam, teneinde de wachtlijsten niet verder op te laten lopen en de continuïteit van de dienstverlening te borgen.

We zien op dit moment niet zozeer een stijging van het aantal cliënten in 2020, maar wel een stijging van de complexiteit van de hulpvragen. Dit uit zich in langere trajecten, intensievere hulp en meer verschillende vormen van hulp per jeugdige of gezin. Het landelijke AEF rapport '*Stelsel in groei*' geeft aan dat ook los van corona de stagnerende uitstroom al langer een landelijke trend is, die voor grote gemeentelijke tekorten zorgt.² We gaan deze ontwikkelingen in Zwolle nader analyseren.

- *Landelijk beeld: grote tekorten*

Omdat het landelijke beeld is dat gemeenten al meerdere jaren grote financiële tekorten hebben bij de uitvoering van de Jeugdwet, heeft adviesbureau AEF in opdracht van het Rijk en de VNG grondig onderzoek gedaan naar die tekorten en naar de noodzaak van structureel extra middelen. Dit rapport is op 18 december 2020 gepubliceerd. AEF concludeert dat het uitvoeren van de Jeugdwet op basis van beleidstheorieën achter die wet (inzetten op preventieve hulp, vroegsignalering en integrale hulpverlening) weliswaar de kwaliteit van het leven van jeugdigen verhoogt, maar niet leidt tot lagere kosten voor jeugdzorg, integendeel zelfs. AEF becijfert een structureel landelijk tekort van maar liefst ongeveer 1,4 miljard Euro. Aangezien Zwolle voor de uitvoering van de Jeugdwet ongeveer 0,89 % van

¹ Zie voor een landelijk signaal over jeugd-ggz:

<https://www.denederlandseggz.nl/nieuws/2021/onderzoek-de-nederlandse-ggz,-steeds-meer-kinderen-en-jongeren-in-de-knel>

² Zie: <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-voor-structurele-oplossing-tekorten-in-jeugdzorg>

Datum

18 maart 2021

het macrobudget ontvangt, zou het landelijke, structurele tekort van 1,4 miljard Euro voor Zwolle neerkomen op een jaarlijks tekort van ongeveer 12,46 miljoen Euro. Dat we in Zwolle voor Jeugd niet te maken hebben met een dergelijk tekort, onderstreept dat we met de maatregelen ingezet vanuit de Hervormingsagenda Sociaal Domein in Zwolle op de goede weg zijn. Ook inhoudelijk maakt het AEF rapport duidelijk dat we in Zwolle al vroeg de juiste maatregelen hebben ingezet en dat we ze goed doen.

De conclusie van AEF dat landelijk sprake is van een zeer groot structureel tekort, maakt wel dat we realistisch moeten zijn wat betreft de verwachtingen rond besparingen in de toekomst. Het rapport helpt ons dan ook bij het beoordelen van de haalbaarheid van de nog beoogde besparingen. Dit vraagt om een nadere analyse van de Zwolse situatie en deze analyse gaan we uitvoeren.

- *VNG roept arbitrage in richting Rijk*

Naar aanleiding van het AEF rapport hebben de VNG en het Rijk geconcludeerd dat de grote, landelijke tekorten op jeugd onhoudbaar zijn en dat een structurele oplossing nodig is. De uitkomsten van het AEF rapport worden daarom beschouwd als inbreng voor het nieuwe Kabinet. De VNG en het Rijk zijn in gesprek gegaan over een combinatie van structureel extra budget en maatregelen om de Jeugdwet financieel beheersbaar te maken.

Voor het in kaart brengen van mogelijke maatregelen die gemeenten en/of het Rijk zouden kunnen nemen, zijn landelijke werkgroepen geformeerd. Voor grote financiële effecten, die nodig zijn om structureel binnen het budget te blijven, zijn landelijke maatregelen nodig. Het grote verschil zou gemaakt kunnen worden als een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor jeugdhulp wordt ingevoerd. Dit zou landelijk 0,8 tot 1,2 miljard kunnen opleveren. Daarnaast wordt ook gekeken naar een herijking van de toegang tot jeugdhulp via huisartsen en gecertificeerde instellingen.

Op 11 maart 2021 heeft de VNG met een brede delegatie van het demissionaire kabinet over de tekorten op de jeugdhulp gesproken. Tijdens dat overleg bleek ineens dat het kabinet pas over een incidentele oplossing wil praten nadat de nieuwe Tweede Kamer is beëdigd op 31 maart. Het is voor de VNG prioriteit om de financiën van gemeenten op korte termijn op orde te krijgen, want de tekorten van de jeugdzorg drukken zwaar op de gemeentebegrotingen. Daarom roept de VNG arbitrage in, die nog voor 1 mei 2021 tot een uitkomst moet leiden. De uitkomst van de arbitrage is “semi-bindend”, wat inhoudt dat het kabinet een voorbehoud maakt voor de instemming van de Eerste en Tweede Kamer.

- *Jeugdzorg is waardevol*

Overigens merken we op dat over jeugdzorg vaak wordt gesproken in termen van ‘kosten’. Maar jeugdzorg die nodig is én helpt, is een waardevolle, duurzame investering in het leven van onze inwoners. AEF constateert dat jeugdzorg voor veel kinderen meerwaarde heeft, maar dat niet goed te voorspellen is welke kinderen de hulp het meest nodig hebben. Daarnaast zijn de financiële baten van jeugdzorg vooral te verwachten in de zorg (minder gezondheidsproblemen op latere leeftijd) en op het gebied van werk en inkomen en belastinginkomsten.

Kernboodschap

Op basis van de voorlopige jaarcijfers over 2020 verwachten we dat de begrote kosten voor jeugdzorg met ongeveer 3 mln. Euro worden overschreden (ten opzichte van het begrote bedrag van 36,5 mln. Euro). Dit is een dermate hoge overschrijding dat wij van mening zijn dat we de raad hier zo snel mogelijk over moeten informeren. We houden er rekening mee dat deze trend deels doorzet in 2021. We zien meerdere factoren die deze overschrijding veroorzaken. We gaan deze nader analyseren en komen bij de jaarrekening 2020 met een nadere duiding van de overschrijding.

Datum

18 maart 2021

Consequenties en acties

- We constateren dat een te groot deel van de uitgaven op jeugdhulp pas inzichtelijk is geworden op basis van de jaardocumenten die we in maart ontvangen. We bespreken met onze financiële administratie, het Sociaal Wijkteam, de jeugdhulpaanbieders en het RSJ hoe we de gegevens over de jeugdhulpkosten beter en vooral eerder in beeld kunnen krijgen.
- Mogelijk is dit jaar sprake van een uitzonderlijk groot totaalbedrag aan nagekomen declaraties, doordat in de overeenkomst met de aanbieders per 1-1-2021 is opgenomen dat facturen over het voorgaande jaar uiterlijk 1 april moeten worden ingediend. Dit kan hebben veroorzaakt dat jeugdhulpaanbieders zeer actief hun administratie zijn gaan opschonen om tijdig een aantal declaraties alsnog in te dienen. We gaan nader analyseren in hoeverre dit heeft veroorzaakt dat de overschrijding nu pas duidelijk werd.
- De komende tijd onderzoeken we welk deel van de overschrijding van de begroting is toe te schrijven aan de coronacrisis en dus ook weer af zal nemen nadat die crisis overwonnen is. Voor de extra kosten die het gevolg zijn van de coronacrisis, zullen we bij het Rijk aankloppen.
- Het AEF rapport laat zien dat we inhoudelijk de goede dingen doen in Zwolle, maar ook dat landelijk sprake is van grote, structurele tekorten. Het rapport helpt ons bij het beoordelen van de haalbaarheid van nog beoogde besparingen. Dit vraagt om een nadere analyse van de Zwolse situatie en deze analyse gaan we uitvoeren.

Financiën

De extra uitgaven voor jeugdzorg leiden tot een forse overschrijding van de begroting 2020. We houden er rekening mee dat deze trend zich deels doorzet in het eerste deel van 2021. Op dit moment en in de komende weken ontvangen we van de gecontacteerde jeugdhulpaanbieders de jaardocumenten. Deze controleren we onder meer aan de hand van onze eigen administratie. Op basis daarvan kan een definitieve stand worden opgemaakt. Het effect van de hogere jeugduitgaven op de begroting 2021 en verder wordt de komende weken verder uitgewerkt en meegenomen in de behandeling van het voorjaarsmoment (Berap /Perspectiefnota).

De coronacrisis leidt wat jeugdzorg betreft niet alleen tot extra uitgaven, maar remt ook de ingezette hervormingen in het kader van de Hervormingsagenda Sociaal Domein. Ook hier geldt dat nadere analyse nodig is om de financiële gevolgen te duiden.

Communicatie

Partners en media worden geïnformeerd via een persbericht.

Vervolg

De cijfers kunnen de komende weken nog veranderen, in de jaarrekening 2020 worden de definitieve gegevens verantwoord en toegelicht. De verwachte doorwerking van het tekort naar de begroting 2021 en verder is onderdeel van de Berap en Perspectiefnota.

Openbaarheid

Deze nota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,



voorstel

Zwolle

Datum

18 maart 2021

voorzitter, Peter Snijders

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom