



KADERNOTA 2025
Gemeenschappelijke Regeling
Jeugdhulp Rijnmond
Versie AB 15 december 2023



Inhou

d

Voorwoord.....	1
Terugblik kadernota's GRJR van 2020 tot nu.....	2
1. Wat willen we bereiken.....	3
<i>1.1 Inleiding.....</i>	<i>3</i>
<i>1.2 Onze visie: nabije en passende jeugdhulp en jeugdbescherming.....</i>	<i>3</i>
1.2.1 Regiovisie op jeugdhulp.....	3
1.2.2 Sterke lokale infrastructuur.....	3
1.2.3 (Aan)sluitende regionale infrastructuur.....	3
<i>1.3 Onze visie: betaalbare jeugdhulp en jeugdbescherming.....</i>	<i>4</i>
1.3.1 In control.....	4
1.3.2 Datakwaliteit.....	4
1.3.3 Zo realistisch mogelijk begroten.....	4
1.3.4 Tijdige signalering en rapportage.....	5
1.3.5 Rechtmatigheidswaarborgen.....	5
1.3.6 Sturing op doelmatigheid.....	5
1.3.7 Regionale bestuursopdracht kostenbeheersing.....	6
1.3.8 Rekenkameronderzoek.....	6
2. Wat doen we daarvoor: contracteren en subsidiëren.....	8
<i>2.1 Inleiding.....</i>	<i>8</i>
<i>2.2 Contractering Jeugdhulp.....</i>	<i>8</i>
2.2.1 Regionaal ingekochte jeugdhulp.....	8
2.2.2 Inzet en bekostiging van regionaal ingekochte jeugdhulp.....	8
2.2.3 Ontwikkelopgaven systeem- en prestatieaanbieders.....	9
2.2.4 Transformatie residentiële jeugdhulp (waaronder JH+ en driemilieuvoorzieningen)	10
2.2.5 Landelijk ingekochte jeugdhulp.....	11
2.2.6 Maatwerkovereenkomsten voor buitenregionale hulp.....	11
<i>2.3 Subsidiëring Jeugdbescherming en Veilig Thuis.....</i>	<i>11</i>
2.3.1 Jeugdbeschermingsketen.....	11
2.3.2 Jeugdbescherming/jeugdreclassering.....	11
2.3.3 Veilig Thuis.....	12
2.3.4 Toekomstscenario Kind en Gezinsbescherming.....	12
<i>2.4 Hervormingsagenda en regioagenda.....</i>	<i>12</i>
2.4.1 Landelijke Hervormingsagenda Jeugd en de regionale verwachtingen.....	12
2.4.2 Hervormingsagenda en regionale uitgavenraming.....	13





3. Taakverdeling en samenwerking.....	15
3.1 Inleiding.....	15
3.2 Sturingsniveaus.....	15
3.2 Taakverdeling en samenwerking bij kostenbeheersing.....	15
3.3 Verantwoordelijkheid voor regionale bestuursopdracht.....	16
4. Wat gaat het kosten: begrotingsuitgangspunten.....	17
4.1 Inleiding.....	17
4.2 Kostenontwikkeling in de afgelopen jaren.....	17
4.3 Kostenontwikkelingen in de komende jaren.....	18
4.3.1 Indexatie.....	19
4.3.2 Trendmatige groei en krimp.....	19
4.3.3 Beleidswijzigingen.....	20
4.4 Financieel meerjarenperspectief.....	20
4.5 Bijdragenberekening en verrekening realisatieverschillen.....	21

Proces

- Ambtelijke bespreking 31 okt 2023 Controllersoverleg en AOJ
- Behandeling DB 8 november 2023
- Vaststelling AB 15 december 2023
- Ter kennisname verzending aan raden
- Start begrotingsvoorbereiding dec 2023
- Ontwerpbegrotingswijziging 2024 en Ontwerpbegroting 2025 AB april 2024
- Gelegenheid raden voor geven zienswijzen (door wijziging Wgr minimaal 13 weken)
- Definitieve begrotingsvaststelling AB uiterlijk 15 september 2024



Voorwoord

In 2022 ontvingen rond de 13.000 jeugdigen in Rijnmond specialistische jeugdhulp. De Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR) zorgde dat het zorgaanbod hiervoor beschikbaar was. Verwijzers, zorgaanbieders en gemeenten zorgden dat de hulp bij de jeugdigen en gezinnen terecht kwam. De jeugdigen werden in deze samenwerking zo passend, nabij en tijdig mogelijk geholpen; dit is het hoofddoel van de samenwerking in de GRJR, de in omzet grootste jeugdhulpregio van Nederland.

Het jaarlijkse aantal jeugdigen uit Rijnmond dat jeugdhulp ontvangt is de afgelopen jaren min of meer constant gebleven. Dat geldt helaas niet voor de hiermee gemoeide kosten. Over 2019 tot en met 2023 zijn de jaarlijkse kosten met ca. € 100 mln. gestegen naar € 313 mln. (jaareindeverwachting 2023). Deels komt dit door inflatiecorrectie met jaarlijkse percentages van 3,0 tot 4,9%. Maar ook de zorgkosten stijgen sinds 2020 jaarlijks, van 4,9% in 2020 tot 5,8% in 2023. Deze stijging van de regionale zorgkosten is voor 2023 hoger dan was voorzien. Als de trend doorzet zullen de kosten in 2028 de € 450 miljoen overschrijden.

De hoofdpoging voor de komende jaren is om de hulp (nog) passend(er) en nabij(er) te realiseren. Daarvoor wordt voortdurend gewerkt aan zorgtransformatie en ontwikkeling van aanbod. De oplopende uitgaven zijn echter onhoudbaar. Nog grotere opgave is dan ook om kostenstijgingen te beperken; hervormingen van de jeugdhulp moeten ook tot noodzakelijke besparingen leiden.

De Kadernota 2025 staat in het teken van deze tweeledige opgave. Doel van deze nota is om de uitgangspunten voor de begroting 2025 te bepalen. Het belangrijkste uitgangspunt is dat het financieel perspectief voor de begrotingen 2025 en verder zo realistisch mogelijk moet zijn – de hulpvraag en de daaruit voortvloeiende kosten zijn daarvoor primair leidend. Gemeenten moeten weten waar ze aan toe zijn. Dat betekent dat de kostenstijgingen voorsnog beeldbepalend zullen blijven, terwijl ondertussen door gemeenten, GRJR en zorgaanbieders hard gewerkt wordt aan ombuigingen.

Leeswijzer

Eerst wordt een korte terugblik gegeven op de achtereenvolgende kadernota's van de GRJR. Vervolgens schetst hoofdstuk 1 het inhoudelijke doel en visie voor de jeugdhulp en de inzet van de GRJR. Vervolgens komt in hoofdstuk 2 aan de orde wat de GRJR in samenspel met gemeenten, zorgleveranciers, jeugdbeschermers en Veilig Thuis doet om dit doel te bereiken. Ook wordt in dit hoofdstuk toegelicht hoe hierbij aan gewenste ontwikkelingen wordt gewerkt. Dan volgt hoofdstuk 3 dat uiteenzet hoe de taken zijn verdeeld en hoe daarop wordt samengewerkt, met speciale aandacht voor de kostenbeheersing. Het laatste hoofdstuk bevat financieel-technische uitgangspunten voor de begroting.



Terugblik kadernota's GRJR van 2020 tot nu

Kadernota 2021 – Verbeterplan GRJR

De eerste Kadernota van de GRJR stamt uit begin 2020. Deze nota ging vooral over gewenste verbeteringen in het functioneren van de GRJR. Deze nota was de opmaat voor onder meer verdere ontwikkeling van de planning en control en de informatievoorziening. De nota bevatte geen inhoudelijke beleidslijn en financiële doorkijk, met uitzondering van de organisatiekosten; er werd impliciet uitgegaan van ongewijzigd beleid en historische begrotingsraming.

Kadernota 2022 – Transformatie en taakstellingen

De volgende Kadernota, eind 2020, richtte zich op de begroting 2022. Centraal stonden de transformatie-ambities en de wens om uitgaven voor specialistische jeugdhulp om te buigen. De ombuigingsmaatregelen betroffen voornamelijk pilotprojecten bij gemeenten, zoals invoering van praktijkondersteuning ggz-jeugd bij huisartsen. In de financiële doorkijk werd gekozen voor het vooraf inboeken van gewenste besparingen op de inzet van specialistische hulp.

Kadernota 2023 – Regiovisie, wachttijden, realistisch begroten, meer comfort gemeenten

Bij de volgende Kadernota lag er de Regiovisie Nabij en Passend, waarin gemeenten de transformatie-ambities verder hebben uitgewerkt. De Kadernota haakte daarop in met de inkoopstrategie voor specialistische hulp vanaf 2023. Ook kregen in de Kadernota verbetering van de jeugdbeschermingsketen en de problematiek van de wachttijden aandacht. Het uitgangspunt werd dat realistisch moet worden begroot om wachttijden terug te dringen en te voorkomen. De nota ging over de uitgavenontwikkeling en een landelijke hervormingsagenda jeugd. Belangrijk tenslotte was de beweging, om bij het begroten meer aan te sluiten op keuzes en maatregelen van individuele gemeenten, zodat gemeenten daarvan direct het effect gaan zien. De gemeenten kregen meer comfort door afschaffing vlaktaks, individuele ramingscorrecties per gemeente, sturing op volledigheid van financiële informatie.

Kadernota 2024 – Hervormingsagenda en aanpak jeugdbescherming

De beleidsontwikkelingen zijn in de Kadernota 2024 verder centraal komen te staan. Zowel de hervormingsagenda als de aanpak jeugdbeschermingsketen zijn leidend voor de GRJR begroting; het basisprincipe daarbij is om realistisch te begroten, om daarmee te waarborgen dat voldoende passend aanbod van jeugdhulp beschikbaar is om te voldoen aan de vraag die per gemeente verwacht wordt. De beleidsmaatregelen (van rijk en gemeenten) moeten nog worden bepaald en ingevuld. Zodra dat duidelijk is kan de realistische uitgavenraming in de GRJR-begroting daarop worden aangepast.

Kadernota 2025 - Ombuigingen

Voorliggende Kadernota 2025 laat zien dat eerdere ombuigingspogingen nog niet slagen en er rekening moet worden gehouden met een doorgaande kostenstijging. De betaalbaarheid van de jeugdhulp staat centraal in deze nota. De Kadernota blijft uitgaan van zo realistisch mogelijk begroten dus rekening houden met trendmatige groei, maar geeft een eerste richting voor forse interventies om de uitgavenstijging te beheersen.





1. Wat willen we bereiken

1.1 Inleiding

De GRJR is een samenwerkingsverband van de dertien gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Voorne aan Zee. De deelnemende gemeenten zijn in 2014 vanwege de decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten deze samenwerking aangegaan om gemeenschappelijk te zorgen voor de beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp en jeugdbescherming/jeugdreclassering (verder: 'jeugdbescherming').

Taken GRJR

De GRJR is volgens de Gemeenschappelijke regeling een zelfstandig Openbaar Lichaam met een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur, en verantwoordelijk voor het uitvoeren van de bovenlokale taken door middel van:

- Het contracteren en/of subsidiëren van aanbieders van jeugdhulp in het kader van de Jeugdwet;
- Het contracteren en/of subsidiëren uitvoerders jeugdbescherming en jeugdreclassering in het kader van de Jeugdwet en het organiseren van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis);
- Het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten inzake uitvoering van jeugdhulptaken, welke ingevolge de Jeugdwet aan de gemeenten zijn opgedragen. (Hieronder wordt ook begrepen het met informatievoorziening faciliteren van gemeenten in het leren van elkaar en het behartigen van gemeentelijke belangen.)

De taken worden uitgevoerd met inachtneming van afspraken op bovenregionaal of landelijk niveau.

1.2 Onze visie: nabije en passende jeugdhulp en jeugdbescherming

1.2.1 Regiovisie op jeugdhulp¹

Gemeenten, jeugdhulpaanbieders en jeugdbescherming in Jeugdhulpregio Rijnmond hebben de ambitie om jeugdhulp 'nabij en passend' te organiseren. Jeugdhulp moet passen bij het gewone leven en eenvoudig en toegankelijk zijn. Zo dicht mogelijk bij het gezin, in de school en de leefomgeving van een kind. Kinderen horen op te groeien in een gezinssituatie die hun ontwikkeling stimuleert. Is dat niet mogelijk, dan moet er een oplossing zijn die het dichtst in de buurt komt van een 'gewoon' gezin, zoals een pleeggezin of gezinshuis. Tenzij meer ingrijpende hulp het beste is voor kind en gezin, bijvoorbeeld als de veiligheid in geding is.

1.2.2 Sterke lokale infrastructuur

Vertrekpunt in de Regiovisie is een sterke lokale infrastructuur. De gemeenten proberen om dicht bij de leefomgeving van gezinnen (in)formele ondersteuning en basishulp te (laten) leveren, en om aan te sluiten op Wmo, Participatie, passend onderwijs, (jeugd)gezondheidszorg en veiligheid. Dat komt tot uiting in casusregie vanuit lokale teams.

1.2.3 (Aan)sluitende regionale infrastructuur

In de Regiovisie streven de samenwerkende gemeenten naar een regionale infrastructuur die (aan)sluit op deze lokale infrastructuren. Om dat goed te laten werken zijn nodig:

- Regionaal aangestuurde adequate zorgbemiddeling;
- Flexibele, dat wil zeggen gemakkelijk op- en af te schalen, ambulante hulp;
- In plaats van residentiële zorg zo mogelijk inzet van een pleeggezin of gezinshuis;
- Afbouw en flexibeler gebruik van residentiële zorgcapaciteit (bedden);

¹

<https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2021/05/Nabij-en-Passend-30-november-2020.pdf>





- Integrale crisiszorg.

Deze elementen vormen de transformatieopgaven van de jeugdhulp in de regio Rijnmond. Vanaf 2023 is jeugdhulp ingekocht in lijn hiermee. Bepaalde hulpvormen zijn vanaf dan lokaal geregeld zodat gemakkelijker in de lokale teams kan worden geschakeld. De nieuwe regionale contracten bevatten ontwikkelopdrachten op de genoemde opgaven (zie hoofdstuk 2).

1.3 Onze visie: betaalbare jeugdhulp en jeugdbescherming

Via de GRJR zorgen de gemeenten door middel van contracten en subsidies dat jeugdhulp en jeugdbescherming beschikbaar zijn om daadwerkelijk te worden ingezet. De GRJG garandeert de benodigde capaciteit door noodzakelijke budgetten te begroten en daarvoor gemeentelijke bijdragen te innen. Budgetramingen moeten zo realistisch mogelijk zijn om enerzijds het aanbod beschikbaar te krijgen, en anderzijds de financiële consequenties voor gemeenten tijdig te kunnen ondervangen. Hierbij moet worden gezorgd dat de jeugdhulp en jeugdbescherming betaalbaar is: niet meer uitgaven dan nodig, maar ook genoeg geld voor uitgaven die nodig zijn.

1.3.1 In control

'Betaalbare jeugdhulp en jeugdbescherming' is in de visie van de GRJR niet hetzelfde als dat de kosten niet mogen stijgen, maar wel dat we 'in control zijn over de jeugdhulp'. Dat wil zeggen:

1. Budgetten worden geraamd op basis van een goede datakwaliteit c.q. betrouwbare, juiste en volledige informatie;
2. Noodzakelijke middelen zijn tijdig beschikbaar door zorgkosten zo realistisch mogelijk te begroten, zonder wensdenken;
3. Er is tijdige signalering en rapportage van ontwikkelingen in zorggebruik en -kosten, zodat waar mogelijk wordt bijgestuurd en bijgesteld;
4. Rechtmatigheid is gewaarborgd zodat geen onterechte uitgaven plaatsvinden;
5. Doelmatigheid kan worden beoordeeld en er wordt op gestuurd, zodat geen verspilling plaatsvindt.

'In control komen' was de afgelopen jaren op alle vijf aspecten speerpunt van de GRJR maar vereist nog flinke stappen (zie volgende paragrafen) veelal in samenwerking met de gemeenten. De focus voor de komende jaren op deze aspecten wordt in de volgende paragrafen uitgewerkt.

1.3.2 Datakwaliteit

De GRJR baseert de financiële planning en verantwoording op toewijzings- en declaratiegegevens van gemeenten. Gemeenten zorgen elk op eigen wijze, met eigen administraties, voor deze gegevens. Vanwege onder andere achterstanden hierin dringt de GRJR aan op meer datakwaliteit vanuit gemeenten. De onderliggende gegevensuitwisseling tussen gemeenten en aanbieders, en hun wederzijdse afhankelijkheid moet tijdig plaatsvinden (zowel regionaal als LTA). Er moeten nu nog te veel toewijzingen met terugwerkende kracht worden verwerkt. Om de sturing hierop te versterken onderzoeken we mogelijkheden van centralisatie van backofficetaken. Er moet meer grip op de informatiestromen komen. Dit draagt bij aan alle hierna komende 'in control' aspecten.

1.3.3 Zo realistisch mogelijk begroten

De afgelopen jaren zette de GRJR samen met gemeenten stappen om tot een realistischer begroting te komen. Het gaat daarbij om het analyseren van trends en het corrigeren voor maatregelen die de trends kunnen beïnvloeden. De GRJR geeft hierbij gelegenheid aan de





afzonderlijke gemeenten om correcties aan te geven in de raming van hun eigen aandeel in de zorgkosten (meer/minder kosten pleeghulp, ambulante hulp enz. op basis van lokale inzichten). Dit moet nog beter worden om begrotingsoverschrijdingen voor te zijn.

In pogingen om niet alleen de zorgkwaliteit te verbeteren, maar ook om de kosten te beheersen wordt zowel landelijk als lokaal aan beleids- en sturingsmaatregelen gewerkt. Om de effecten op de GRJR-begroting te kunnen verwerken is een goede uitwerking en operationalisering van deze maatregelen nodig; grotendeels op gemeenteniveau. In 2023 bleken verkeerde inschattingen het realiteitsgehalte van de begroting aan te tasten. De provincie sprak als financieel toezichthouder de GRJR aan op te beperkte onderbouwing van aanpassingen op voorstel van gemeenten. Daarom moet worden geïnvesteerd in concrete, geloofwaardige, daadwerkelijk kosteneffectieve maatregelen. En moeten we transparant zijn over de onzekerheden c.q. onmogelijkheden hierbij, zodat begrotingsonderschatting wordt voorkomen.

1.3.4 Tijdige signalering en rapportage

De verbeteringen uit de vorige paragrafen leiden al tot betere jaarafsluitingen (jaarrekeningen) en sneller zicht op kosten en tegenvallers (bestuursrapportages) en zijn daarmee een blijk van meer 'in control komen'. Actuele informatie is ook doorlopend beschikbaar in GRJR-dashboards. De dashboards maken het mogelijk om op het niveau van specifieke zorgvormen (opdrachten), gemeenten en aanbieders te monitoren en waar nodig bij te sturen. Het gebruik van deze dashboards levert tussentijds signalen op voor sturing op de zorgkosten. Helaas zijn er nog te veel toewijzingen met terugwerkende kracht waardoor de dashboardcijfers over eerdere periodes nog sterk veranderen gedurende de rest van het jaar (zie 1.3.2 datakwaliteit).

1.3.5 Rechtmatigheidswaarborgen

Rechtmatigheid krijgt toenemende aandacht mede vanwege de vanaf 2023 verplichte eigen rechtmatigheidsverantwoording. Twee hoofdzaken vragen meer aandacht:

- Toewijzing van hulp moet rechtmatig plaatsvinden. Gemeenten toetsen onder meer aan het woonplaatsbeginsel en aan de kaders (zoals tarieven) van het resultaatgerichte arrangementenmodel. Foutieve toepassing leidt tot onrechtmatige en onnodige lasten (en veel correcties achteraf tasten ook nog eens de datakwaliteit aan).
- Een tweede rechtmatigheidsvraag is of declaraties terecht worden betaald. Er moet een levering tegenover staan en het resultaat moet gerealiseerd worden. Als een gemeente een declaratie goedkeurt voert de GRJR de betaling uit, ongeacht welke controle is uitgevoerd. De GRJR laat wel controle op werkelijke levering achteraf uitvoeren, op steekproefbasis door de accountant van de aanbieder. Het is wenselijk het stelsel van controles te herzien. Dit hangt samen met de mogelijke centralisatie van de backofficetaken en wordt daarom daarin meegenomen.

1.3.6 Sturing op doelmatigheid

Doelmatigheid vraagt de komende jaren meer aandacht. Hiervoor zijn in de regiovisie en de inkoop 2023 vele aangrijpingspunten gecreëerd waar de komende jaren inzet op nodig is, zoals:

- Toezien op relevante inkoop Eisen zoals inzet van bewezen interventies;
- Uitwerking van de gecontracteerde ontwikkelopgave over kosteneffectiviteit;
- Kostenbewuste zorgbemiddeling;
- Strakke casusregie, kortcyclische sturing op inzet (en verlenging) van zorgarrangementen;





- Uitwerking van de gecontracteerde ontwikkelopgaven over passend aanbod (meer pleeghulp en gezinshuizen in plaats van duurdere residentiële hulp, aansluiting op lichte hulp lokaal, enzovoorts);
- Kostenbewuste transformatie van de gesloten jeugdhulp en ontwikkeling van alternatieven voor dure en minder effectieve 1-op-1 residentiële hulp;
- In het samenspel tussen verwijzers, zorgleveranciers en gemeenten betere inkadering wanneer hulp goed genoeg is.

1.3.7 Regionale bestuursopdracht kostenbeheersing

Naar aanleiding van de tweede bestuursrapportage 2023 van de GRJR heeft het GRJR-bestuur besloten om een regionale bestuursopdracht kostenbeheersing te geven aan de secretaris/directeur van de GRJR en de directeuren sociaal domein van de deelnemende gemeenten. De opdracht is om actiegericht, daadkrachtig en realistisch maatregelen uit te werken en uit te voeren die kostenbeheersend werken.

Het maatregelenpakket is nog in ontwikkeling. Logischerwijs sluit het aan op de hiervoor beschreven visie op passende, nabije en betaalbare zorg, meer concreet op de inhoudelijke ontwikkel-, rechtmatigheids- en doelmatigheidsopgaven. Het maatregelenpakket bevat zaken die wisselend onder verantwoordelijkheid van de GRJR-uitvoeringsorganisatie (UO) of van de in de GRJR-deelnemende gemeenten vallen. Vaak zal dat nauw samenhangen en is dus goede prioritering en afstemming nodig. Ook aanbieders krijgen hun aandeel in het maatregelenpakket. Hoofdstuk 4 gaat verder in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over de verschillende partijen. Eerst volgt nog hoofdstuk 3 waarin meer inhoudelijk wordt toegelicht voor welke taken de begroting van de GRJR wordt opgesteld.

1.3.8 Rekenkameronderzoek

De rekenkamers van de gemeenten Rotterdam, Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland zijn eind 2023 een rekenkameronderzoek gestart naar de GRJR. De Rekenkamer Rotterdam vervult voor zes van de dertien deelnemende gemeenten in de GRJR de rekenkamerfunctie. De rekenkamer beoogt te onderzoeken of de manier waarop de inkoop van specialistische jeugdhulp en het financieren van jeugdreclassering, jeugdbescherming en Veilig Thuis regionaal zijn vormgegeven in de GRJR voldoen aan de verwachtingen van regionaal samenwerken. De regionale samenwerking zou moeten leiden tot een optimalisering (of zo optimaal mogelijke situatie) van de bovenlokale jeugdhulp. Samenwerking en afstemming tussen gemeenten onderling en met de GRJR is hierbij essentieel, omdat de vormgeving van de lokale infrastructuur voor het organiseren van jeugdhulp sterk samenhangt met de benodigde inzet op regionaal niveau. De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is de GRJR in staat om de bovenlokale jeugdhulp op een effectieve en efficiënte manier te organiseren, wordt hiermee de ambitie om de jeugdhulp zo optimaal mogelijk vorm te geven waargemaakt en worden de gemeenten hierover adequaat geïnformeerd?

Om de centrale vraag te beantwoorden, worden de volgende deelvragen onderzocht:

1. Hoe groot is de vraag naar bovenlokale jeugdhulp vanuit de verschillende gemeenten en sluit het aanbod van de GRJR daar voldoende op aan?





2. Op welke manier hebben de kosten van de bovenlokale jeugdhulp zich ontwikkeld in de onderzoeksperiode en heeft de GRJR grip op deze ontwikkelingen en mogelijke oorzaken?
3. In hoeverre is de GRJR in staat om te sturen op de geleverde prestaties van gecontracteerde aanbieders?
4. Leidt de samenwerking op bovenlokale jeugdhulp middels de GRJR tot een samenhangende aanpak van jeugdhulp in de regio?
5. Worden de colleges en gemeenteraden adequaat geïnformeerd over de prestaties en kosten van de GRJR?

De GRJR werkt graag mee aan dit onderzoek en ziet kansen om uit dit onderzoek samen met de deelnemende gemeenten te leren hoe de regionale samenwerking rond specialistische jeugdhulp kan worden geoptimaliseerd.



2. Wat doen we daarvoor: contracteren en subsidiëren

2.1 Inleiding

De gemeenten in Rijnmond hebben gezamenlijk specialistische jeugdhulp ingekocht en subsidiërelaties ingericht voor jeugdbescherming/jeugdreclassering en Veilig Thuis. Zowel inkoop als subsidiëring is gericht op wat we willen bereiken, op ontwikkeling van het zorglandschap in lijn met onze visie. Dit hoofdstuk schetst de hoofdlijnen hiervan.

2.2 Contractering Jeugdhulp

2.2.1 Regionaal ingekochte jeugdhulp

Per 1 januari 2023 zijn nieuwe regionale contracten gesloten met als centrale doelstelling om jeugdigen beter en meer in de eigen leefomgeving hulp te bieden. Belangrijkste punten zijn:

- Regionale hulp is samenhangend en de continuïteit van plaats en behandelaar is maximaal. Om dat te bevorderen zijn zogenaamde systeemaanbieders gecontracteerd, die in staat zijn alle vormen van hulp te leveren (behalve forensisch) en daarbij als strategische transformatiepartner te fungeren. Als bijvoorbeeld afgeschaald wordt van hulp met verblijf naar ambulante hulp kan dat bij dezelfde aanbieder of diens onderaannemer.
- De opdrachtenstructuur bestaat uit de opdrachten pleeghulp (A), ambulante hulp (E), daghulp (D), opname (B), langdurig verblijf (C) en crisishulp (F).
- Inkoop van daghulp (D) en ambulante hulp (E) gebeurt op lokaal niveau, tenzij die hulp past bij verblijf of als voor behoud van expertise het regionale niveau noodzakelijk is.²
- Daarnaast zijn contracten afgesloten met specialisten in aanbod van forensische hulp en met flexaanbieders, de laatste om waar nodig extra volume te leveren. Ook Jeugdhulp Plus (JH+, voorheen gesloten jeugdhulp) is apart ingekocht.
- Er wordt met twee inkoopmodellen gewerkt. De gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam (MVS) werken met taakgerichte inkoop in één integrale opdracht met populatiebekostiging. De GRJR-inkoop is outputgericht met behulp van een resultaatgericht arrangementenmodel, en bedoeld voor de jeugdigen in de tien andere gemeenten.

2.2.2 Inzet en bekostiging van regionaal ingekochte jeugdhulp

De GRJR heeft de zorgcontracten afgesloten als opdrachtgever namens de gemeenten. Maar de inzet en bekostiging van de werkelijke hulp is een samenspel van meerdere partijen. Een gezin komt met een hulpvraag bij het gemeentelijke wijkteam, huisarts, jeugdarts, medisch specialist, rechter, jeugdbeschermer of jeugdreclasserder. Deze partijen zijn wettelijk aangewezen als verwijzer naar jeugdhulp. Dat betekent dat deze partijen een jeugdhulpvraag van de jeugdige en het gezin kunnen verwijzen naar een jeugdhulpaanbieder. De jeugdhulpaanbieder stelt (in overleg met de gemeente) een hulparrangement samen. Hierbij is het resultaatgerichte arrangementenmodel van de GRJR van toepassing en bepalend voor de arrangementsprijs (een weektarief). De gemeente geeft formeel goedkeuring (toewijzing). De gemeente kan daarbij formeel de verwijzing van een wettelijk verwijzer niet tegenhouden. De

2

Vanaf 2023 niet meer regionaal maar lokaal ingekocht:

- Daghulp in de vorm van Schoolvervangende dagbehandelingen, dagbehandelingen gericht op werk (16+); alle extramurale vormen van hulp voor Jeugd met een Beperking.
- Ambulante hulp bij Laagcomplexe problematiek en zorgaanbod, eenduidige vormen van behandeling of begeleiding, waarbij het beloop redelijk voorspelbaar is en medicatiecontrole.





aanbieder levert de zorg, declareert de kosten bij de gemeente, de gemeente beoordeelt de factuur en stuurt de factuur door naar de GRJR, waarna de GRJR de factuur betaalt.

De sturing op de jeugdhulp is als gevolg van bovenstaande situatie een samenspel van alle genoemde partijen.

2.2.3 Ontwikkelopgaven systeem- en prestatieaanbieders

Leren en ontwikkelen zijn belangrijke pijlers in de contracten. Met de systeemaanbieders en de aanbieders van forensische hulp (prestatieaanbieders) zijn ontwikkelopgaven afgesproken. De ontwikkelopgaven moeten tot meetbare veranderingen in het zorglandschap leiden, zodanig dat de hulp meer nabij en passend (en daarmee naar verwachting minder duur) wordt.

De ontwikkelopgaven voor de systeemaanbieders zijn:

1. Hulp aan de jeugdige moet nabij en passend zijn

Nabij: de hulp wordt binnen het sociale netwerk van de jeugdige geboden (ambulante hulp), het sociale netwerk wordt betrokken en ingeschakeld, zodat duurzame oplossingen ontstaan.

Passend: de hulp wordt kort en bondig geboden, zodat er geen onnodige afhankelijkheidssituatie ontstaat. Hierbij wordt ingezet op interventies, methodieken, richtlijnen en aanpakken die passen bij de ondersteuningsbehoefte van de jeugdige en bewezen effectief zijn, tegen zo laag mogelijke kosten.

2. Regionaal sluit aan op lokaal

De regionale jeugdhulpdienstverlening sluit naadloos aan op lokaal aangeboden zorg in het kader van de jeugdhulp alsmede op het lokale netwerk; aanbieders en maatschappelijke partners weten elkaar te vinden, te ondersteunen op kennis, vaardigheden en expertise en vormen een geheel met elkaar, zodat de jeugdige een vloeiend verlopende behandeling heeft richting goed functioneren, passend in de samenleving.

3. Jeugdigen groeien zoveel mogelijk op binnen een (pleeg)gezin

Wanneer jeugdigen niet langer thuis kunnen wonen, groeien jeugdigen zo veel mogelijk op binnen een pleeggezin/gezinshuis. Om dit mogelijk te maken is het van belang om:

- het aanbod van pleegouders/gezinshuizen dusdanig groot te laten zijn, dat er te allen tijde een beroep gedaan kan worden op een pleegouder (ook in deeltijd); eventuele alternatieve gezinssituaties worden gecreëerd om te voorkomen dat een tekort aan plekken ontstaat.
- in te zetten op behoud van pleegouders/gezinshuizen. Daarbij is een versterking van de samenwerking tussen de opdrachtnemer en de casusregisseur noodzakelijk. Dit moet ervoor zorgen dat Jeugdigen in een pleeggezinssituatie kunnen blijven.

4. Minimale inzet van bedden

Het perspectief is altijd gericht op behandeling in gezamenlijkheid met het gezin en onderwijs dat past. Daarin worden bedden zo kort als mogelijk ingezet, maar wel zo lang als nodig. Dit vraagt om domein overstijgend denken, omdat kinderen zelden enkelvoudige problematiek hebben. De beschikbare bedden zijn daarom ook flexibel inzetbaar, zodat ook voor jeugdigen in de residentiële zorg opvoeden en opgroeien normaliseert en dat waar mogelijk het sociale netwerk ingezet wordt. Daar waar thuis blijven wonen echt niet (meer) mogelijk is, is het van belang dat er voldoende capaciteit voor langdurige opvang beschikbaar is met de mogelijkheid om integrale zorg te bieden.





5. Kosteneffectiviteit

De Opdrachtnemer heeft inzicht in de ingezette dienstverlening op clientniveau in tijd, hoeveelheid en kwaliteit, zodat Opdrachtnemer dit kan koppelen aan de opdrachtverstrekking van de Opdrachtgever. Opdrachtnemer maakt inzichtelijk hoe de opdrachtnemer inzet op een efficiëntere bedrijfsvoering met als doel de effectiviteit van de jeugdhulp te vergroten.

Randvoorwaarden:

- opdrachtnemer heeft inzichtelijk welke hoeveelheid en type jeugdhulp ingezet is per jeugdige;
- opdrachtnemer meet het resultaat van deze hoeveelheid en kwaliteit van zorg, waarbij hij ook inzichtelijk heeft of het bereikt wordt met de ingezette dienstverlening;
- opdrachtnemer onderzoekt of een andere hoeveelheid en kwaliteit van zorg tot betere resultaten zou kunnen leiden.

Met de aanbieders van forensische hulp een ontwikkelopgave afgesproken:

1. Passend aanbod voor 18+'ers met (jeugd)reclassering

Het doel hierbij is om voldoende passend aanbod te creëren voor jongeren van 18 jaar en ouder die te maken hebben met (jeugd)reclassering, inclusief jongeren die onder ASR (Adolescenten Strafrechtrecht) vallen. Het streven is om deze jongeren een toekomstperspectief te bieden. Er wordt specifiek gekeken naar het vraagstuk rondom verblijf en de overgang naar bijvoorbeeld de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning).

2. Transforensische hulp

Deze vorm van hulp is gericht op de continuïteit van zorg voor jongeren voor, tijdens en na detentie, zowel in Justitiële Jeugd Inrichtingen (JJI's) met verschillende beveiligingsniveaus als in de Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (KVJJ) met een lager beveiligingsniveau. Deze initiatieven zijn gericht op het verbeteren van de zorg en de ondersteuning voor jongeren die betrokken zijn bij (jeugd)reclassering en jongeren die in detentie zitten, om zo een effectievere en naadloze overgang naar de samenleving te bevorderen.

2.2.4 Transformatie residentiële jeugdhulp (waaronder JH+ en driemilieuvoorzieningen)

De transformatie van de residentiële jeugdhulp is in de regiovisie een belangrijke ambitie en wordt ook landelijk gestimuleerd. In de regio Rijnmond is dit in de eerste plaats onderdeel van de ontwikkelopgaven.

Daarnaast stuurt de rijksoverheid specifiek aan op de transformatie van residentiële jeugdhulp in gesloten voorzieningen (JH+) en zogenaamde driemilieuvoorzieningen (verblijf + zorg + onderwijs). Zo zijn er specifieke uitkeringen voor vastgoed aanpassingen ('SPUKs') waarmee aanbieders van deze hulp hun gebouwen zodanig kunnen aanpassen dat zij de hulp in kleinere groepen kunnen verlenen.

De af- en ombouw is een complex proces met veel betrokken partijen en grote bedrijfsmatige uitdagingen voor de betrokken zorgaanbieders. Gemeenten zijn ondertussen verantwoordelijk voor continuïteit van deze cruciale jeugdhulp en voor de af- en ombouw. Naar verwachting komt er een rijksregeling om incidentele kosten van af- en ombouw te vergoeden. Structureel hogere zorgkosten (zoals een hoger tarief vanwege minder kinderen per groep) zijn voor rekening van gemeenten.





2.2.5 Landelijk ingekochte jeugdhulp

Landelijk is (in zogenaamde LTA-contracten) zeer specifieke jeugdhulp ingekocht. Het gaat vooral om specialistische klinieken waar met name medische verwijzers rechtstreeks een beroep op kunnen doen. De gemeenten betalen (via de GRJR) de rekening. We zien de aantallen jeugdigen en de kosten van LTA jaarlijks stijgen maar de grip hierop is beperkt.

2.2.6 Maatwerkovereenkomsten voor buitenregionale hulp

De Jeugdwet bepaalt dat de gemeente waar de jeugdige volgens de Basisregistratie Personen (de BRP) zijn woonadres heeft, verantwoordelijk is voor de inzet van jeugdhulp en de daarmee gemoeide kosten. Bij jeugdhulp met verblijf geldt als woonplaats de gemeente waar de jeugdige onmiddellijk voorafgaand aan een of meerdere verblijfstrajecten zijn woonadres volgens de BRP had. Door dit uitgangspunt kan het voorkomen dat een jeugdige van een aanbieder elders in het land (buitenregionaal) hulp ontvangt voor rekening van een gemeente in de GRJR. De inzet is om deze maatwerkovereenkomsten te beperken.

2.3 Subsidiëring Jeugdbescherming en Veilig Thuis

2.3.1 Jeugdbeschermingsketen

In de hoofdtaken van de GRJR is onderscheid tussen jeugdhulp en anderzijds jeugdbescherming/jeugdreclassering. De zogenaamde gecertificeerde instellingen (GI's) en Veilig Thuis worden door de GRJR gesubsidieerd. Een belangrijk deel van de taken heeft een directe wettelijke grondslag. Deze diensten zijn onderdeel van de zogenaamde beschermings- en veiligheidsketen (verder: jeugdbeschermingsketen). In de keten werken gemeenten samen met lokale veiligheidspartners en met landelijk georganiseerde partijen zoals de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en rechtbanken. Ook Veilig Thuis is een schakel in deze keten.

2.3.2 Jeugdbescherming/jeugdreclassering

Al geruime tijd staan de GI's en daarmee de bescherming van jeugdigen onder grote druk. Sinds 2019 is de werkdruk voor jeugdbeschermers toegenomen als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, arbeidsmarktproblematiek en wachtlijsten voor jeugdhulp. De acties die gemeenten en instellingen hierop hebben genomen met verbeterplannen, overheveling van niet-wettelijke taken naar gemeenten en aanvullende financiering, hebben tijdelijk verlichting geboden maar niet geleid tot duurzame oplossingen. Voor kinderen en gezinnen betekent dit, dat vaak te laat een jeugdbeschermer wordt toegewezen.

De GRJR werkt met een Stuurgroep Jeugdbescherming om deze problemen stap voor stap te verminderen. De problematiek is hardnekkig; wanneer er ergens een verbetering zichtbaar is, is ergens anders een verslechtering zichtbaar. De GRJR houdt druk op de Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (JBRR) en spreidt het risico door ook met andere jeugdbeschermingsorganisaties subsidierelaties te onderhouden. Leidend hierbij is de gezamenlijke verantwoordelijkheid om ieder kind/ gezin tijdig een vaste jeugdbeschermer toe te wijzen. Ook kijken we naar de rol van de Raad voor de Kinderbescherming en rechters die toewijzen naar beschikbare jeugdbescherming. Voor de langere termijn zijn landelijke wijzigingen een goed aangrijpingspunt voor verbetering. Deze wijzigingen richten zich onder meer op de bedrijfsvoering, door meer standaardisatie en landelijke normering van tarieven en caseload. Daarmee werken de verbeteringen ook door in de subsidiëring van de jeugdbescherming.





2.3.3 *Veilig Thuis*

De GRJR subsidieert ook Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond (VTRR), het meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling, een van de partijen in de veiligheidsketen voor gezin en kind. VTRR ziet een verschuiving in de zwaarte van meldingen, wat leidt tot meer inzet waarop de subsidie meebeweegt.

2.3.4 *Toekomstscenario Kind en Gezinsbescherming*

Er wordt landelijk gewerkt aan verbetering van de veiligheidsketen voor kinderen en gezinnen. Deze keten is complex en knelt. Er is onvoldoende samenhang en te weinig samenwerking. De betrokken partijen moeten meer gezinsgericht gaan werken, transparanter en eenvoudiger (geen overdrachten of dubbele taakuitvoering) en meer lerend werken. Hiervoor zijn stevige lokale teams nodig en moeten regionale veiligheidsteams gevormd.

2.4 **Hervormingsagenda en regioagenda**

De wens van de gemeenten in onze regio tot sterkere sturing, zoals uitgewerkt in de Regiovisie en de inkoop voor 2023, sluit aan op landelijke discussies en onderzoeken over de effectiviteit en (financiële) beheersbaarheid van de jeugdhulpuitgaven. In 2023 is de Landelijke Hervormingsagenda Jeugd tot stand gekomen in de zogenaamde Vijfhoek van VNG, ministerie van VWS, zorgaanbieders, cliënten(vertegenwoordigers) en professionals.

2.4.1 *Landelijke Hervormingsagenda Jeugd en de regionale verwachtingen*

De VNG is met het Rijk over de financiële maatregelen tot een akkoord gekomen, dat door de algemene ledenvergadering van de VNG op 16 juni 2023 is bekrachtigd door in te stemmen met de Landelijke Hervormingsagenda Jeugd. Met daarbij een door onze jeugdhulpregio opgesteld en breed gesteund voorstel dat meer helderheid moet geven over de inhoudelijke opgaven, de financiën en de opdracht van een in te stellen deskundigencommissie. Aan de hand van de gedane inspanningen van de betrokken partijen (met name de gemeenten), geeft de deskundigencommissie zwaarwegend advies over onder andere de benodigde (financiële) middelen voor de toekomst.

De Hervormingsagenda Jeugd bevat veel afspraken om de jeugdzorg te verbeteren en financieel houdbaar te krijgen. Het doel is om het stelsel en de uitvoering te verbeteren en over (wettelijke) grenzen heen te gaan. De Hervormingsagenda is verdeeld in zes opgaven (implementatielijnen):

1. Afbakenen en verduidelijken wat jeugdzorg is;
2. Stevige lokale teams (incl. een stevigere verbinding met aangrenzende domeinen) en toegang;
3. Terugdringen residentiële jeugdhulp: zo thuis mogelijk;
4. Kwaliteitsverbetering en blijvend leren;
5. Regionale en landelijke inkoop en organisatie van de specialistische zorg;
6. Verbeteren inzicht in het functioneren van het jeugdstelsel met/ door middel van data en monitoring.

Voor de uitvoering worden in 2023 implementatieplannen bij de implementatielijnen gemaakt door de VNG in overleg met de partijen uit de Vijfhoek. Als gemeenten zijn wij direct





verantwoordelijk voor de opgaven (2) Stevige lokale teams en toegang en (5) Regionale en landelijke inkoop en organisatie.

In onze regio is door de deelnemende gemeenten een programmateam gevormd dat hier verdere uitwerking aan geeft. In de volgende paragraaf gaan we in op de maatregelen en hoe wij hier invulling aan willen geven voor de komende begrotingen.

2.4.2 Hervormingsagenda en regionale uitgavenraming

De maatregelen tellen op landelijk niveau op tot een bedrag van ruim €1 miljard (in 2027) waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn, door taakstellingen die gemeenten minder krijgen in de algemene uitkering en €500 miljoen waar het rijk verantwoordelijk voor is. De €1 miljard betekent vrij vertaald voor onze regio circa €87 miljoen.

In het licht van de Hervormingsagenda heeft de regio Rijnmond met de GRJR al een goede basis. Niet alleen zijn we al een gemeenschappelijke regeling, we hebben ook een inhoudelijke visie op transformatie, die richting geeft aan onze inkoop. De haalbaarheid van gekozen maatregelen (in aansluiting op de huidige taakstelling) is dus vooral afhankelijk van externe factoren, zoals de autonome groei van de vraag naar jeugdhulp en de ontwikkeling op tarieven.

Er wordt de komende tijd (eind 2023-begin 2024) een Robuustheidsscan en een Regiofoto gemaakt waarin wij toetsen of wij als regio voldoende robuust zijn of wij hier op termijn inzet op moeten plegen. Daarnaast maakt VWS een regiofoto hoe ver wij regionaal en lokaal zijn bij het invoeren van de Hervormingsagenda maatregelen. Het programmateam coördineert dit en beoordeelt of het lokale implementatie betreft of dat een regionale sturing helpend is.

Het implementatieplan van de Hervormingsagenda bevat ook beoogde ombuigingsmaatregelen die in onze regio deels al in gang zijn gezet. De diverse maatregelen zijn erop gericht om de uitgaven voor jeugdhulp (in de opdrachten A t/m F) te verminderen als opbrengst van de transformatie van de jeugdhulp. Wat betekent dat lokale inzet tot vermindering van aantal trajecten in A t/m F moet leiden.

Opgave 5 is een opgave die grotendeels op landelijk en regionaal niveau uitgevoerd moet worden. Van bijvoorbeeld standaardiseren gaan in de kosten in de bedrijfsvoering bij aanbieders (en gemeenten) omlaag. Dit werkt bij aanbieders door in een lager overheadpercentage in de tarieven.

Op het moment van opstellen van de Kadernota GRJR 2025 zijn de maatregelen uit de Hervormingsagenda niet concreet genoeg om te verwerken in het financieel perspectief van de GRJR. In onderstaand overzicht is opgenomen

Onderstaande tabel betreft het verwachte effect van de maatregelen voor onze regio in 2027





Aandeel maatregel per gemeente	1	2	3	4	5	6	Totaal
Albrandswaard	185.968	297.548	65.531	0	339.170	32.766	920.983
Barendrecht	382.342	611.748	134.730	0	697.320	67.365	1.893.505
Capelle aan den IJssel	820.800	1.313.280	289.234	0	1.496.983	144.617	4.064.914
Goeree-Overflakkee	498.391	797.426	175.623	0	908.970	87.812	2.468.222
Krimpen aan den IJssel	337.118	539.389	118.794	0	614.840	59.397	1.669.539
Lansingerland	444.295	710.872	156.561	0	810.309	78.281	2.200.317
Maassluis	392.981	628.769	138.479	0	716.722	69.239	1.946.191
Nissewaard	1.068.372	1.709.396	376.474	0	1.948.508	188.237	5.290.987
Ridderkerk	584.650	935.441	206.020	0	1.066.291	103.010	2.895.411
Rotterdam	10.180.451	16.288.722	3.587.397	0	18.567.204	1.793.699	50.417.472
Schiedam	1.031.064	1.649.702	363.327	0	1.880.464	181.664	5.106.220
Vlaardingen	1.027.634	1.644.215	362.119	0	1.874.209	181.059	5.089.237
Voorne aan Zee	670.949	1.073.519	236.430	0	1.223.684	118.215	3.322.797
Totaal Regio Rijnmond	17.625.016	28.200.026	6.210.720	0	32.144.673	3.105.360	87.285.796

'Maatregel 6', is een correctie tussen verschillende berekeningen die bij de verdere uitwerking opgelost wordt.





3. Taakverdeling en samenwerking

3.1 Inleiding

De kaderstelling, sturing en uitvoering van de jeugdhulp in Rijnmond is een samenspel van de volgende partijen:

- De GRJR (bestuur en uitvoeringsorganisatie);
- De individuele gemeenten;
- De gecontracteerde aanbieders;
- De gesubsidieerde GI's.

Elk van deze partijen heeft een eigen positie met bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het stelsel. De GRJR neemt hierbij een bijzondere positie in.

3.2 Sturingsniveaus

De GRJR is een overkoepelende en verbindende partij. De GRJR heeft bij de inkoop 2023 in de notitie Sturing en Bekostiging vastgelegd hierbij drie sturingsniveaus te onderscheiden, waarop ook de informatievoorziening stoelt:

1. *Sturing op zorglandschapniveau*: het overzien van het hele zorglandschap, zorgen voor beschikbaarheid van jeugdhulp en jeugdbescherming, signaleren van lacunes en sturen op passendheid van het aanbod behoort tot de rol van de GRJR; deze rol wordt ingekaderd door beleidskeuzes van gemeenten (zoals bijvoorbeeld keuzes om lichte ambulante hulp lokaal in te kopen);
2. *Sturing op actorniveau*: verwijzende instanties, gemeenten en aanbieders met elk een eigen positie en verantwoordelijkheid hebben veelal een eigen wettelijke basis (dit geldt op grond van de Jeugdwet ook voor de zorgaanbieders) en kunnen niet of niet volledig centraal worden gestuurd; het uitoefenen van opdrachtgeverschap voor de regionaal gecontracteerde aanbieders en GI's is een specifieke sturende rol van de GRJR hierbij; de GRJR kan kaders stellen in de rol van opdrachtgever en daarnaast gezamenlijk overleg van gemeenten stimuleren;
3. *Sturing op casusniveau*: individuele processen van verwijzen, arrangeren, toewijzen, op- en afschalen, administreren, et cetera worden uitgevoerd door andere partijen dan de GRJR; de gemeenten hebben hierin door casusregie meer een sleutelrol; hierbij heeft de GRJR beperkte sturing en is vooral betrokken door data te verwerken tot sturingsinformatie op de hogere sturingsniveaus.

3.2 Taakverdeling en samenwerking bij kostenbeheersing

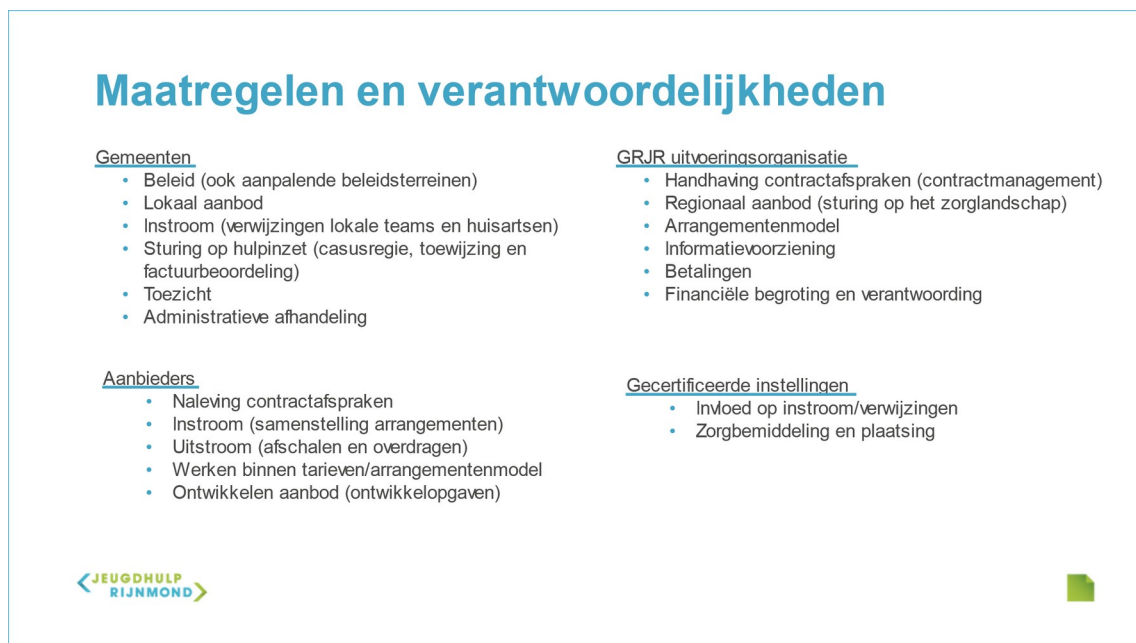
Ook als het gaat om kostenbeheersing liggen bij alle betrokken partijen verantwoordelijkheden en mogelijkheden om met eigen maatregelen daaraan een bijdrage te leveren. In de kern is de verdeling als volgt:

- De aanbieder is verantwoordelijk voor het leveren van zorg en de daarmee voor het feitelijk maken van kosten;
- De gemeente is verantwoordelijk voor het bepalen welke zorg geleverd wordt aan een specifieke jeugdige, en de daarvoor aangegane financiële verplichting in de vorm van een zorgtoewijzing en acceptatie van declaraties;
- De GRJR is verantwoordelijk voor de inkoop en het contractmanagement richting de aanbieders en de financiële planning en verantwoording inclusief informatievoorziening richting de gemeenten.





Onderstaande figuur geeft een wat uitgebreider indicatief beeld van mogelijke kostenbeheersingsmaatregelen in relatie tot de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke partijen:



Deze figuur laat zien dat gemeenten, GRJR uitvoeringsorganisatie, aanbieders en GI's elk duidelijk eigen mogelijkheden hebben om de uitgaven te beïnvloeden.

3.3 Verantwoordelijkheid voor regionale bestuursopdracht

Naar aanleiding van de tweede bestuursrapportage wordt in het laatste kwartaal 2023 gewerkt aan een maatregelenpakket voor kostenombuigingen. De GRJR neemt hiervoor het initiatief door mogelijke maatregelen en al door gemeenten ingezette maatregelen te inventariseren. De maatregelen kunnen soms specifiek door de GRJR-uitvoeringsorganisatie, de aanbieders of de gemeenten worden opgepakt, soms alleen in nauwe samenwerking. De maatregelen zullen in dan ook in onderlinge samenhang moeten worden bepaald en uitgewerkt. Om hier daadkrachtig op te sturen heeft het bestuur van de GRJR besloten een regionale bestuursopdracht voor te bereiden. De opdrachtnemers zijn de secretaris/directeur van de GRJR en de directeurs sociaal domein van de deelnemende gemeenten. Uiteraard zijn er delen die tot de gemeentelijke autonomie behoren en waarop de GRJR dus niet bepalend en sturend is, maar wel als rol heeft om het onderling overleg tussen gemeenten te bevorderen. De gezamenlijke directeurs sociaal domein hebben hiervoor een programmateam opgericht.





4. Wat gaat het kosten: begrotingsuitgangspunten

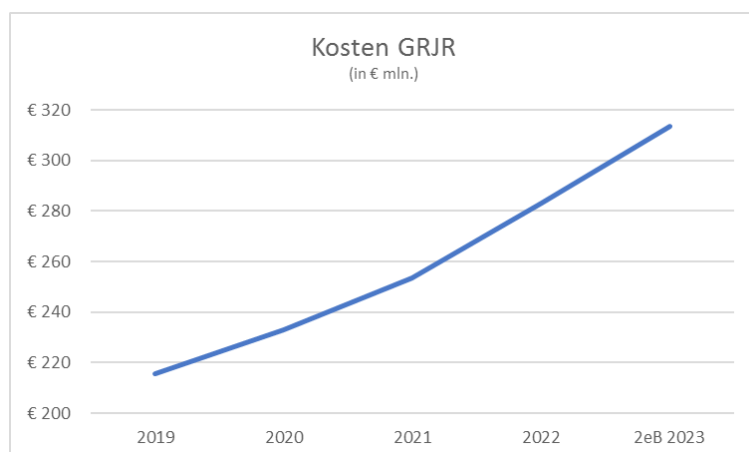
4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat bestuurlijk relevante, maar tegelijkertijd technische uitgangspunten voor de opstelling van de begroting 2025.

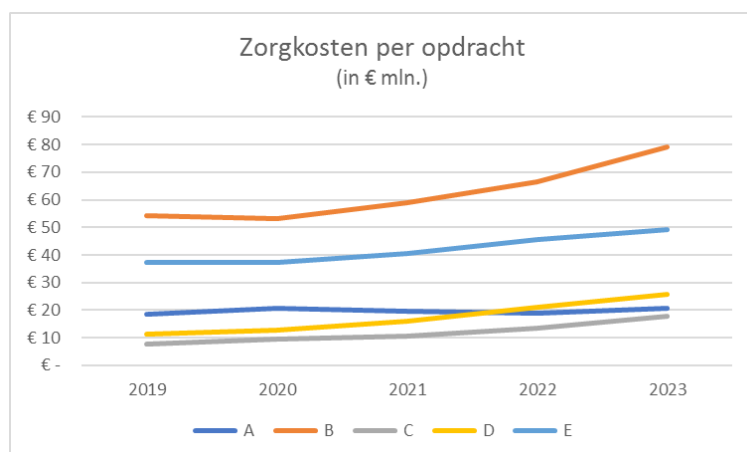
4.2 Kostenontwikkeling in de afgelopen jaren

Voordat we ingaan op het financieel perspectief staan we eerst stil bij de ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Overigens zijn in onderstaande overzichten de zorgkosten van de MVS-gemeenten buiten beschouwing gelaten, omdat het in deze kadernota gaat om de kosten vanaf 2023 en verder voor zorg die de GRJR heeft ingekocht voor de deelnemende gemeenten exclusief MVS.

Onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van totale kosten van de afgelopen jaren, zoals opgenomen in de jaarrekeningen 2019 t/m 2022 en (als jaareindeverwachting in) de Tweede Bestuursrapportage 2023. In deze periode stegen de kosten met ca. € 100 mln. naar € 313 mln.



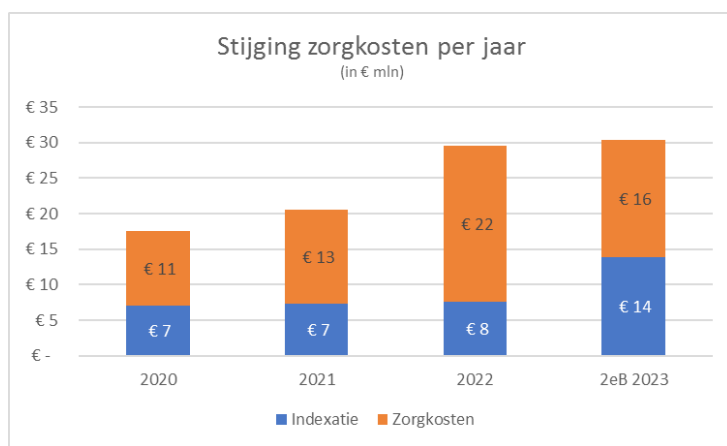
De volgende grafiek laat de kostenontwikkeling in deze periode zien per regionaal ingekocht type zorg (opdracht).





Bij de ontwikkeling per opdracht vallen vooral B, D en E op. In de grafiek is zichtbaar dat de kosten van opdracht B (opname met behandeling) de afgelopen twee jaar fors stegen van € 54 mln. naar bijna € 80 mln. Dit terwijl het aantal kinderen in gesloten jeugdhulp (Jeugdhulp Plus) de afgelopen jaren is gedaald. De kosten op D (daghulp) zijn in deze periode meer dan verdubbeld van € 11 mln. naar € 26 mln. Ook de kosten voor E (ambulante hulp) vertonen een opvallende stijging. Het aantal kinderen in de opdrachten A t/m E is nagenoeg gelijk gebleven.

De totale stijging van ca. € 100 mln. over de jaren kan worden opgesplitst in stijging van de kosten door indexatie en materiële stijging van de zorgkosten. Onderstaande grafiek laat dit per jaar zien.



De stijgingspercentages waren hierbij als volgt.

	2020	2021	2022	2023
Zorgkosten	4,9%	5,6%	8,7%	5,8%
Indexatie	3,3%	3,1%	3,0%	4,9%
Totaal	8,1%	8,8%	11,7%	10,7%

De stijgingspercentages bij de zorgkosten kunnen ook weer verder worden uitgesplitst per zorgtype (opdracht), zoals onderstaande tabel laat zien.

	2020	2021	2022	2023
A	8,9%	-8,2%	-6,6%	4,8%
B	-5,7%	7,9%	10,0%	14,1%
C	21,5%	9,8%	23,5%	25,6%
D	9,0%	22,3%	27,3%	17,9%
E	-3,0%	5,1%	9,6%	3,5%

4.3 Kostenontwikkelingen in de komende jaren

De ontwikkeling van de kosten in de komende jaren wordt bepaald door verschillende variabelen:

- Indexatie;
- Trendmatige groei en/of krimp en
- Beleidswijzigingen.

Hierna worden deze drie aspecten toegelicht.





4.3.1 Indexatie

Volgens het GRJR-beleid en de zorgcontracten worden de zorg- en subsidiebudgetten als volgt geïndexeerd:

- a. 90% verondersteld loondeel met OVA-loonindex voorgaand jaar
- b. 10% verondersteld prijsdeel met PPC -prijsindex voorgaand jaar.

De indexen worden gepubliceerd door de Nederlandse zorg autoriteit. Bij vaststelling van de ontwerpbegroting 2025 (april 2024) zijn de voorlopige indexen bekend. Bij definitieve vaststelling van de begroting 2025 (september 2025) zijn de definitieve indexen bekend.

De inflatie loopt de laatste jaren op waarbij de afgelopen maanden een afzwakking van deze stijging zichtbaar is. In de begroting 2025 wordt derhalve uitgegaan van het voorlopige percentage, waardoor de indexering kan afwijken van de werkelijke ontwikkeling. Dit verschil wordt in de OVA-index het jaar daarop gecorrigeerd.

Voor indexering van uitvoeringskosten geldt de richtlijn van gemeenten die aan het begin van het voorafgaande jaar wordt afgegeven door en/of namens colleges van de deelnemende gemeenten.

Om een voorlopige indruk te geven van de kostenontwikkeling door indexatie wordt in deze kadernota gerekend de volgende indexpercentages:

2024	2025	2026	2027	2028
6,4%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%

Voor 2024 is dat het gewogen percentage van de definitieve OVA-cijfers 2023 en voor 2024 zijn het de voorlopige OVA-cijfers 2024. *Voor de jaren na 2025 is hetzelfde indexpercentage gehanteerd als voor 2025. Aangezien dit nog geen percentage is dat door de Nederlandse zorg autoriteit is afgegeven, is dit een onzekerheid in de berekening van de jaren 2026 t/m 2028.*

4.3.2 Trendmatige groei en krimp

In de tabel in paragraaf 4.2 is zichtbaar dat de zorgkosten elk jaar stijgen. Van 4,9% in 2020 tot 5,8% in 2023. Hierdoor zijn de kosten jaarlijks met tussen de € 13 mln. en € 22 mln. gestegen. Gezien deze jaarlijkse en structurele stijging wordt ook in deze kadernota rekening gehouden met een stijgende trend in de zorgkosten.

Ook in paragraaf 4.2 was zichtbaar dat er grote verschillen zijn in ontwikkeling van de zorgkosten per opdracht. Daardoor is voor het bepalen van de toekomstige trend dit apart in kaart gebracht.

Om een prognose voor de komende jaren te maken wordt gekeken naar de gemiddelde ontwikkeling van de afgelopen jaren. Hierbij moet een keuze gemaakt worden naar het aantal jaren dat representatief geacht wordt voor de toekomstige groei. Hieronder een overzicht van de gemiddelde trend per opdracht van de afgelopen 4, 3 en 2 jaar.





Trend per opdracht	4 jaar	3 jaar	2 jaar
A	-0,3%	-3,3%	-0,9%
B	6,6%	10,7%	12,1%
C	20,1%	19,6%	24,5%
D	19,1%	22,5%	22,6%
E	3,8%	6,1%	6,6%

Bij opdracht A is sprake van een dalende trend. Op de langere termijn is deze lichte krimp beperkt. Opdracht B is juist de laatste jaren harder gestegen dan eerder, dit is ook zichtbaar bij opdracht E.

In deze kadernota is de 4-jarige trend gebruikt om de toekomstige stijging van de zorgkosten te schatten. Als in plaats hiervan de trend van de laatste drie of twee jaar wordt gehanteerd wordt het financieel perspectief ongunstiger.

4.3.3 Beleidswijzigingen

Onder de beleidswijzigingen vallen alle andere wijzigingen dan de indexatie en de trendmatige groei en/of krimp zoals hierboven beschreven. De beleidswijzigingen zijn op te delen in externe wijzigingen (hervormingsagenda) en interne beleidskeuzes (zoals verschuiving van zorg van regionaal naar lokaal of andersom).

Alleen beleidswijzigingen die goed financieel onderbouwd zijn en verankerd zijn in de organisatie (zowel GRJR als bij de gemeenten) worden in de financiële meerjarenraming opgenomen. Indien dit niet het geval is worden deze als PM post opgenomen en worden deze nader uitgewerkt in de periode richting op opstellen van de ontwerpbegroting en/of ontwerpbegrotingswijziging).

4.4 Financieel meerjarenperspectief

De uitgangspunten zijn in onderstaand overzicht vertaald in een indicatief meerjarenperspectief.

Financieel meerjaren perspectief (in € mln.)		2024	2025	2026	2027	2028
2e Burap 2023 (start 2024)		313,6	350,4	386,7	428,2	475,8
Indexatie		20,2	16,5	18,2	20,1	22,4
Trend (4 jaars gemiddelde)		16,7	19,8	23,3	27,5	32,6
Beleids	Hervormingsagenda	pm	pm	pm	pm	pm
	Regionaal naar lokaal	pm	pm	pm	pm	pm
	Transformatie JH+	pm	pm	pm	pm	pm
	Verlaging caseload Jeugdbescherming	pm	pm	pm	pm	pm
	Effecten maatregelen bestuursopdracht	pm	pm	pm	pm	pm
Totale kosten *)		350,4	386,7	428,2	475,8	530,8

Toelichting

1. Vertrekpunt 2e Burap 2023. De jaareindeverwachting uit de 2e bestuursrapportage bevat de meest recente prognose voor 2023.
2. In paragraaf 4.3.1 is toegelicht hoe de kosten geïndexeerd worden. In de meerjarenraming zoals die bij de begroting 2025 wordt gemaakt, wordt op verzoek van de gemeenten geen rekening gehouden met de indexatie. Hiermee sluit het beter aan bij de systematiek zoals gemeenten die hanteren.





3. De trend is berekend aan de hand van de ontwikkeling van de zorgkosten per opdracht van de afgelopen 4 jaar, zoals toegelicht in paragraaf 4.3.2.
4. Gevolgen Hervormingsagenda. De gevolgen van de Hervormingsagenda worden pas verwerkt als deze in concrete maatregelen is uitgewerkt die zowel lokale als regionale lastenramingen beïnvloeden, en voor zover de effecten op de regionaal ingekochte hulp onderbouwd zijn met realistische aannames.
5. Van regionaal naar lokaal. De verwachte verschuiving van regionale zorg naar lokale zorg was in de tweede bestuursrapportage niet zichtbaar. Indien deze verschuiving zichtbaar gemaakt kan worden door middel van realistische aannames kan dit de zorgkosten positief beïnvloeden.
6. Jeugdhulp+. Op dit moment zijn de mogelijke financiële gevolgen van het om- en afbouwen van de gesloten jeugdhulp nog niet volledig in beeld. Deze incidentele en structurele kosten hebben invloed op de totale lasten van de GRJR.
7. Het verlagen van de caseload bij Jeugdbescherming kan een effect hebben op de kosten. Op dit moment is het effect hiervan op de begroting van de GRJR nog niet in beeld. Bij het opstellen van de begroting wordt dit -indien voldoende informatie beschikbaar- verder uitgewerkt.
8. Eind 2023 heeft het AB een bestuursopdracht gegeven om maatregelen in kaart te brengen met als doel beheersing van de (zorg)kosten. Het financiële effect hiervan wordt in de loop van 2024 in kaart gebracht.

4.5 Bijdragenberekening en verrekening realisatieverschillen

De regionaal begrote lasten worden gedekt door baten in de vorm van deelnemersbijdragen c.q. inleg in de begroting. Sinds de begroting 2023 wordt als kostenverdeelmethode voor de zorglasten gekozen voor een bijdrageberekening die aansluit op de lastenraming. Deze lastenraming is opgebouwd per gemeente en bepaalt de hoogte van de begrote bijdrage van de betreffende gemeente.

Gerealiseerde lasten worden bij de jaarrekening vastgesteld. Verschillen per gemeente tussen ingebrachte baten en gerealiseerde lasten worden bij de gemeenten teruggelegd, zodat iedere gemeente alleen betaalt voor zorg aan jeugdigen uit de eigen gemeente. Sinds 2023 worden deze verschillen per gemeente direct afgerekend na vaststelling van de jaarrekening.

