



KADERNOTA 2023

Gemeenschappelijke Regeling
Jeugdhulp Rijnmond

Versie 0.6 d.d. 8 september 2021





Inhoud

Voorwoord	4
Inleiding	4
Leeswijzer.....	4
Proces	5
1. Jeugdhulp Nabij en Passend – Regiovisie en Regioagenda	7
1.1 Inleiding.....	7
1.2 Regiovisie Nabij en Passend	8
1.2.1 Regiovisie op de jeugdhulp.....	8
1.2.2 Een sterke lokale infrastructuur	8
1.2.3 Een (aan)sluitende regionale infrastructuur	9
1.2.4 Samen leren wat werkt	10
1.3 Regionale procesregie en opdracht uitvoeringsorganisatie GRJR.....	11
1.4 Landelijke hervormingsagenda, regionale ramingen	11
1.4.1 Een hervormingsagenda onder voorwaarde van extra rijksmiddelen	11
1.4.2 Hervormingsagenda en regionale uitgavenraming zonder open taakstellingen....	12
2. Regionale inkoop en contractering van jeugdhulp	15
2.1 Inleiding.....	15
2.2 Jeugdhulpgebruik in Rijnmond.....	15
2.3 Ontwikkelingen en wijzigingen inkoop van jeugdhulp vanaf 2023.....	17
2.3.1 Uitgangspunt Regiovisie	17
2.3.2 Vanuit één Regiovisie twee inkoopmodellen	18
2.3.3 Inkoopstrategie regionale jeugdhulp.....	18
2.3.4 Bekostiging van specialistische jeugdhulparrangementen	20
2.3.5 Woonplaatsbeginsel.....	20
2.3.6 Wachttijden	21
2.3.7 Landelijk ingekochte jeugdhulp.....	21
2.3.8 Overige uitgaven jeugdhulpaanbieders	21
3. De jeugdbeschermingsketen	24
3.1 Inleiding.....	24
3.2 Ontwikkelingen in de jeugdbeschermingsketen vanaf 2023.....	24
3.2.1 Uitgangspunt Regiovisie	24
3.2.2 Aansluiting op lokale infrastructuur, samenwerking en casusregie	24
3.2.3 Vereenvoudiging beschermingsketen.....	25
3.2.4 Veilig Thuis.....	25





4. Organisatie regionale samenwerking en informatievoorziening	27
4.1 <i>Inleiding</i>	27
4.2 <i>Ontwikkelingen</i>	27
4.2.1 Uitgangspunt Regiovisie	27
4.2.2 Ontwikkeling van de governance	27
4.2.3 Ontwikkeling van het contractmanagement.....	28
4.2.4 Ontwikkeling van de informatievoorziening	28
4.2.5 Ontwikkeling van de P&C-cyclus	29
4.2.6 Ontwikkeling en verankering van de taken van de Uitvoeringsorganisatie GRJR	30
5. Financieel-technische uitgangspunten	34
5.1 <i>Inleiding</i>	34
5.2 <i>Begrotingsvertrekpunten</i>	34
5.2.1 Meerjarenraming	34
5.2.2 Zorgkosten indexering	34
5.2.3 Uitvoeringskosten indexering.....	35
5.3 <i>Effecten van de begrotingsuitgangspunten op het financiële kader</i>	35
5.4 <i>Bijdragenberekening en verrekening realisatieverschillen (vlaktaks)</i>	36
5.4.1 Doel en beperkingen van de huidige vlaktakssystematiek	36
5.4.2 Eenvoudige en transparante systematiek vanaf 1-1-2023	37
5.4.3 Overgang	38
6. Vaststellingsbesluit.....	40





Voorwoord

Inleiding

In de kadernota 2023 formuleren we de doelstellingen voor de begroting 2023 van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR). Deze doelstellingen komen voort uit het beleid van de deelnemende gemeenten zoals vastgelegd in de Regiovisie “Nabij en Passend”, de voortgang van de gezamenlijk in te kopen specialistische jeugdhulp en autonome landelijke, regionale of gemeentelijke ontwikkelingen, die de opgave en de benodigde middeleninzet in 2023 beïnvloeden. De doelstellingen worden vertaald naar uitgangspunten en aannames voor de opbouw van de begroting 2023. Ontwikkelingen die al in 2022 optreden en de vastgestelde begroting 2022 beïnvloeden worden ook meegenomen.

Met de kadernota geeft het Algemeen Bestuur van de GRJR de begrotingskaders aan. Het bestuur vraagt aan de deelnemende raden om hierover het gesprek te voeren, zodat bij de opstelling van de begroting zoveel mogelijk met de behoeften van de inwoners per gemeente rekening gehouden kan worden. Conform de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) hebben de gemeenteraden daarna nog de mogelijkheid om hun zienswijze te geven op de begroting 2023.

Er spelen grote ontwikkelingen die het lastig maken om nu al (zomer 2021) eenduidige begrotingskaders 2023 te formuleren en die nu al financieel te vertalen. Denk aan de voorbereiding van de regionale aanbesteding van specialistische jeugdhulp voor 2023, de intensivering van de transformatie van jeugdhulp in onze regio (vanuit de Regiovisie) maar ook aan landelijke ontwikkelingen (zoals een hervormingsagenda met onder meer discussie over de reikwijdte van de Jeugdwet, maar ook extra middelen in verband met de onvermijdelijke omvang van de jeugdhulp).

In deze kadernota worden de relevante ontwikkelingen beschreven en wordt doordacht hoe we daar voor de begroting 2023 in principe mee omgaan. Waar het op dit moment mogelijk is wordt een financiële indicatie gegeven. Bij de meeste ontwikkelingen zijn de inhoudelijke uitgangspunten nog onvoldoende of pas te recent uitgewerkt om daar op dit moment al zinvolle financiële indicaties aan toe te voegen. In het vierde kwartaal vindt deze uitwerking in regionale samenwerking plaats. De raden zullen over de uitkomst hiervan aanvullend worden geïnformeerd. De financiële vertaling is pas bij de begrotingsbesluitvorming finaal, nadat de begroting is opgesteld vanuit de begrotingsuitgangspunten die in deze Kadernota 2023 worden meegegeven.

Leeswijzer

Deze kadernota is als volgt opgebouwd. Eerst wordt het inhoudelijke kader neergezet waarbinnen de jeugdhulp plaatsvindt en transformeert en waarbinnen ook de GRJR opereert: de regiovisie. Vervolgens komen in drie hoofdstukken de ontwikkelingen aan de orde die van belang zijn om tot een goede begroting voor 2022 te komen. Die betreffen de zorginkoop (hoofdstuk 2), de jeugdbeschermings- en veiligheidsketen (hoofdstuk 3) en de organisatie van de regionale samenwerking en informatievoorziening. Het laatste hoofdstuk bevat financieel-technische uitgangspunten voor opstelling van de begroting.





Proces

- Ambtelijke bespreking eerste concept 24 aug Controllersoverleg en 26 aug A0J
- Bestuurlijke bespreking DB 8 september
- Bestuurlijke bespreking AB 1 oktober 2021
- Politieke bespreking raden okt/nov 2021
- Start begrotingsvoorbereiding sept/okt 2021
- Reacties raden ontvangen uiterlijk 31-12-2021
- Ontwerpbegroting 2023 in procedure feb/ maart 2022
- Vaststelling AB uiterlijk 15 april 2022 voor zienswijzen
- Definitieve begroting vaststelling AB uiterlijk 15 juli 2022





Hoofdstuk 1 Jeugdhulp Nabij en Passend – Regiovisie en Regioagenda





1. Jeugdhulp Nabij en Passend – Regiovisie en Regioagenda

1.1 Inleiding

De Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond is een samenwerkingsverband van vijftien gemeenten, te weten Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Westvoorne.

Wet gemeenschappelijke regelingen

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is de bestuurlijke relatie tussen gemeente en gemeenschappelijke regeling vastgelegd en nader uitgewerkt. Binnen deze wet is geregeld dat naast de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten ook Gedeputeerde Staten (GS) toezicht houdt op de gemeenschappelijke regeling. Vanuit deze toezichthoudende rol kunnen gemeenteraden voor vaststelling van de begroting een zienswijze indienen bij het bestuur van de GR, daarnaast voeren GS toezicht uit op de begroting. Om dit toezicht vorm te geven dient de begroting voor 1 augustus voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar aan GS te worden toegezonden.

De deelnemende gemeenten zijn in 2014 vanwege de decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten deze samenwerking aangegaan om gemeenschappelijk specialistische jeugdhulp en jeugdbescherming/ jeugdreclassering te contracteren.

De gemeenten ontwikkelden in 2020, op basis van zes jaar ervaring met de Jeugdwet, samen met maatschappelijke partners, een Regiovisie voor de jeugdhulp. De visie is in mei 2021 door alle gemeenteraden vastgesteld. De daaruit voortkomende inhoudelijke Regioagenda is leidend voor het werk van het samenwerkingsverband GRJR. De regio Rijnmond kiest voor een planmatige aanpak van de transformatie in de jeugdhulp, met een meerjarig programma om de transformatie gefaseerd door te voeren. In de aanloop naar 2023 worden nieuwe contracten gesloten die de basis versterken, zodat alle kinderen zo mogelijk gezond, kansrijk en veilig opgroeien. We nemen hiervoor de tijd om te zorgen dat lokale en regionale ontwikkelingen goed op elkaar aansluiten. Zo draagt de GRJR bij aan houdbaarheid van het stelsel door kwalitatief goede en betaalbare hulp voor jeugdigen en gezinnen te organiseren. Dit hoofdstuk beschrijft de strekking van de Regiovisie en wat de gevolgen daarvan zijn voor de begroting 2023 en het financieel meerjarenperspectief van de GRJR.

Taken Gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond

De jeugdhulp omvat de uitvoering van gesloten jeugdhulp, crisiszorg, pleegzorg, intramurale zorg en/of specialistische zorg voor jeugdigen. De GRJR is volgens de Gemeenschappelijke regeling verantwoordelijk voor het uitvoeren van de bovenlokale taken door middel van:

- Het contracteren en/of subsiëren van aanbieders van jeugdhulp in het kader van de Jeugdwet;
- Het contracteren en/of subsiëren uitvoerders jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen 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 de uitvoering van de 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 Regiovisie Nabij en Passend¹

1.2.1 Regiovisie op de jeugdhulp

De gemeenten en aanbieders van (specialistische) jeugdhulp en jeugdbescherming/jeugdreclassering in de Jeugdhulpregio Rijnmond hebben de ambitie om de jeugdhulp nabij en passend te organiseren. Daarmee bedoelen zij dat jeugdhulp moet passen bij het gewone leven en eenvoudig en toegankelijk moet zijn. Dit betekent zo dicht mogelijk bij het gezin, in de school en in de leefomgeving van een kind en uitgaand van veerkracht van gezinnen. Kinderen horen op te groeien in een gezinssituatie, die hun ontwikkeling stimuleert. En als dat niet mogelijk is in een situatie die het dichtst in de buurt komt van een ‘gewoon’ gezin, zoals een pleeggezin of een gezinshuis. Dit neemt niet weg dat er ook situaties zijn, waarin meer ingrijpende hulp het beste is voor het kind en het gezin. Bijvoorbeeld als de veiligheid in het geding is.

Op basis van deze visie gaan gemeenten en de aanbieders in de komende jaren vorm en inhoud geven aan de transformatie van de jeugdhulp in Rijnmond. De visie is richtinggevend voor de regionale inkoop van jeugdhulp en de contracten die ingaan per 2023. Gemeenten behouden de ruimte voor eigen keuzen in de wijze waarop zij hun lokale infrastructuur organiseren, en lokale teams voor de toegang als belangrijk onderdeel daarbinnen. De gemeenten werken feitelijk samen als de “verenigde staten van Rijnmond”. Bij sommige vraagstukken kiezen zij naast een lokale een (sub-) regionale aanpak. De keuzen die gemeenten maken zijn afhankelijk van factoren, zoals de omvang van de gemeente en de omvang en de aard van sociale problematiek van de inwoners. Ook de wijze waarop gemeenten de jeugdhulp onderdeel maken van het bredere sociale domein behoort tot de eigen beleidsruimte.

1.2.2 Een sterke lokale infrastructuur

Vertrekpunt in de regiovisie is een sterke lokale infrastructuur. Daarmee bedoelen we het netwerk dat gemeenten inrichten om dicht bij de leefomgeving van gezinnen (in)formele ondersteuning en basishulp te (laten) leveren. Dit in samenhang met het sociaal domein (Wmo, Participatie), passend onderwijs, (jeugd)gezondheidszorg en veiligheid. In dit netwerk werken alle betrokken partijen aan het vergroten van de vaardigheid van gezinnen om zelf problemen op te lossen, zodat zij naar vermogen meedoen in de samenleving. Voor kwetsbare gezinnen is van belang dat de lokale en regionale infrastructuur goed op elkaar aansluiten, zodat zij op het juiste moment de juiste persoonsgebonden hulp kunnen krijgen. Dat is maatwerk, waarbij de lokale toegang de casusregie verzorgt.

De Regiovisie bevat negen bouwstenen voor de lokale infrastructuur. De gemeenten maken zelf een plan om startklaar te zijn voor de nieuwe contracten per 2023. Dat betekent dat zij binnen de looptijd van de regionale contracten voor specialistische jeugdhulp de doelen te behalen die horen bij deze bouwstenen. Die doelen worden samen met het regionale programmteam nog in 2021 en 2022 op basis van een nulmeting geconcretiseerd, zodat helder is op welke onderdelen er een gezamenlijk ambitieniveau is en waar een gemeente (beredeneerd) afwijkt. Dit in aansluiting op de behoeften van de eigen inwonerspopulatie en de lokale koers van de eigen gemeenteraad. Het

¹ <https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2021/05/Nabij-en-Passend-30-november-2020.pdf>





programmamateam maakt vervolgens op basis van de Regioagenda jaarlijks prioriteiten in het verstevigen van het lokale netwerk inzichtelijk.

Gemeenten willen in de nieuwe contractperiode vanaf 2023 zichtbaar maken dat zij naast maatschappelijke ook financiële effecten weten te bereiken, door vanuit de lokale toegang stevig te sturen op instroom in en uitstroom uit de jeugdhulp en jeugdbescherming/jeugdreclassering. Daarom is het motto van de Regiovisie: lokaal, tenzij. Daarnaast is het de bedoeling om administratieve lasten te verminderen, onder ander door regionaal uniformere werkwijzen te introduceren.

Deze visie op sterke lokale infrastructuur werkt als volgt door:

- De gemeenten sturen op instroom door zo snel mogelijk te gaan voldoen aan de vijf basisfuncties die de VNG heeft vastgelegd in een landelijke leidraad. Mede door gedeeltelijke overheveling van regionaal ingekochte ambulante specialistische jeugdhulp naar lokale inkoop (zie hoofdstuk 2) ontstaat een brede eerstelijns van basishulp, Deze lokale eerstelijns is in staat om afgeschaalde zorg over te nemen van specialistische aanbieders. Het is de bedoeling dat de lokale toegang zich gaat verhouden tot specialistische jeugdhulp en jeugdbescherming/jeugdreclassering zoals huisartsen tot ziekenhuizen. Cruciaal hiervoor is de introductie van praktijkondersteuners jeugd voor huisartsen in heel Rijnmond.
- Ook door overheveling van intensieve hulp (voorheen drangmaatregelen) naar lokale teams (zie hoofdstuk 3) komen gemeenten meer in positie om te sturen op de instroom naar de jeugdbescherming/jeugdreclassering (dwangmaatregelen).
- In samenhang met de regionale infrastructuur worden concrete afspraken gemaakt om afschalen van hulp te bevorderen. Deze afspraken gaan bijvoorbeeld over het uniformiseren van de werkwijzen in gemeentelijke backoffices, om administratieve lasten te verminderen. Hierin ligt ook een taak voor de GRJR (zie hoofdstuk 4).

1.2.3 Een (aan)sluitende regionale infrastructuur

In de Regiovisie zorgen de in de GRJR samenwerkende gemeenten voor een op hun lokale infrastructuur (aan)sluitende regionale infrastructuur. Daarmee bedoelen we ten eerste dat de regionale infrastructuur naadloos moet aansluiten door zo min mogelijk overdrachtsmomenten. (Aan)sluitend betekent, ten tweede, dat de gemeenten de beschikbaarheid van deskundige jeugdhulp voor hoog-complexe zorg kunnen garanderen met behulp van de gezamenlijke inkoopkracht van de grote jeugdhulpregio Rijnmond.

Een (aan)sluitende regionale infrastructuur bestaat in de Regiovisie uit vijf bouwstenen die betrekking hebben op: herpositionering van het Zorgbemiddelingsteam (ZBT), flexibele inzet van ambulante specialistische hulp, de wens om pleegzorg en gezinshuizen vaker in te zetten als alternatief voor residentiele zorg, afbouw van bedden en integrale crisiszorg met heldere casusregie om de veiligheid van kwetsbare gezinnen te borgen.

Deze visie op de regionale infrastructuur werkt als volgt door:

- Op basis van het advies van de werkgroep jeugdbescherming wordt het Zorgbemiddelingsteam (ZBT) per 2023 anders gepositioneerd, zodanig dat het als expertiseteam met doorzettingsmacht kan bemiddelen naar plaatsing in (sub)regionale en bovenregionale netwerken. Coördinatie van de regionale wachtlijstaanpak is een eerste stap hierin.





- In samenhang hiermee werken we toe naar een integrale crisiszorgfunctie, die voor heel Rijnmond spoedhulp levert als de veiligheid van een kind binnen een gezin in het geding is dan wel als een kind een gevaar voor zichzelf of anderen is. Herpositionering ZBT en integratie van crisiszorg hebben voorrang, om aan te sluiten bij landelijke scenario's voor vereenvoudiging van de veiligheidsketen.
- De ambulante specialistische hulp die nodig is voor flexibele inzet van verblijf zal regionaal ingekocht worden. Dat geldt ook voor schaarse expertise die we ambulant willen inzetten. Doel is om nooit alleen een bed in te zetten, maar flexibele teams beschikbaar te hebben. Die flexibel inzetbare experts kunnen de lokale teams desgewenst consulteren om zoveel mogelijk matched care toe te passen. Dit past bij de koers in het ambitiedocument voor de Jeugdhulp Plus. Van belang is dat we de (boven)regionale afspraken en het lokale netwerk goed met elkaar verbinden, zodat gemeenten kunnen sturen op instroom en uitstroom.
- Daarnaast willen gemeenten, samen met de betrokken aanbieders, een groeiscenario voor de pleegzorg en gezinshuizen ontwikkelen als alternatief voor plaatsing in de residentiële zorg. De succesvolle wervingscampagne voor pleegouders is hierin een eerste stap geweest.

Net als bij het lokale netwerk geldt dat verschillende doelen in de loop van de nieuwe contractperiode behaald worden. Het programmateam monitort de realisatie daarvan. De algemene opdracht de bijbehorende specifieke ontwikkelopgaven (voor het lokale en ook regionale netwerk) zullen vastgelegd worden in het bestek voor de nieuwe regionale contracten.

1.2.4 Samen leren wat werkt

Transformatie van de jeugdhulp is complex en de ontwikkelingen wat betreft methoden en de manier waarop de hulp is georganiseerd staan niet stil. Gemeenten willen daarom werken aan een stelsel, dat in staat is om vorm en inhoud te geven aan innovatie en dat nieuwe ontwikkelingen vertaalt naar de uitvoering. Dit kan alleen als gemeenten en aanbieders samenwerken. Daarom gaan we als opdrachtgevers en opdrachtnemers het partnerschap verder ontwikkelen. We leggen dit vast in contracten, die wat betreft werkwijze en aanbod en volume tussentijdse aanpassing mogelijk maken. We nemen in de contracten met aanbieders leren en ontwikkelen als belangrijke pijler op. Dit op basis van de volgende bouwstenen:

1. Eenduidig gebruik indicatoren, transparantie
2. Onderzoek naar effectieve hulp
3. Experimenteerruimte
4. Leren en ontwikkelen samen met kinderen en gezinnen
5. Belangenbehartiging

Het is de bedoeling om vanaf 2023 binnen de looptijd van de nieuwe regionale contracten het zogenaamde factorenmodel te introduceren in Rijnmond. Het factorenmodel helpt om inzicht te krijgen in de complexiteit van de samenhang tussen verschillende factoren die invloed hebben op gezond, kansrijk en veilig opgroeien. Deze factoren kunnen zowel een positieve als een negatieve invloed hebben, bijvoorbeeld armoede en werk, opvoeding, leefomgeving, stress en taalontwikkeling. Zo leren gemeenten en aanbieders samen om zichtbaar te maken hoe effectief en efficiënt de ingezette jeugdhulp is.





Tegelijkertijd werken we binnen ST-RAW aan het onderbouwen van de effectiviteit van de jeugdhulp. Daarbij maken we gebruik van de geleerde lessen in de transformatiepilots van de afgelopen drie jaar. Die hebben ons bijvoorbeeld de SPAN-methodiek opgeleverd. Hoe groot onze experimenteerruimte voor 2023 en verder wordt, is mede afhankelijk van de financiële ruimte die het ministerie ons gunt. Het programmteam voert bijvoorbeeld een plan van aanpak uit om cliëntparticipatie in Rijnmond te versterken. Hierin spelen ervaringsdeskundige jongeren en hun ouders een belangrijke rol. Doel is om te zorgen dat zij aan de voorkant actief mee kunnen denken met het beleid dat gemeenten maken. Dit in aansluiting op lokale initiatieven vanuit bijvoorbeeld de adviesraden voor het sociaal domein.

➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (1): Het in de begroting 2022 opgenomen budget innovatie wordt beschikbaar gehouden als experimenteerruimte in het kader van “Samen leren wat werkt”. Bij de definitieve afweging wordt bezien of VWS hiervoor aanvullende middelen beschikbaar stelt.**

1.3 Regionale procesregie en opdracht uitvoeringsorganisatie GRJR

Met de Regiovisie versterken de gemeenten hun rol als opdrachtgever. Dat doen ze door samen te werken in een programmteam. Dit programmteam heeft de opdracht om transformatie in de jeugdhulp aan te jagen en zo nodig gezamenlijk beleid te maken. Dat doet het programmteam door de communicatie over de successen in Rijnmond te verbeteren en leren van elkaar te stimuleren (binnen en buiten Rijnmond). Het programmteam monitort ook de realisatie van alle bouwstenen in de regiovisie, samen met de uitvoeringsorganisatie van de GRJR. De regiovisiekeuze voor een meerjarig transformatieprogramma heeft in combinatie met de nieuwe contracten voor specialistische jeugdhulp gevolgen voor de opdracht van de GRJR (zie hoofdstuk 4).

➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (2): Het in de begroting 2022 opgenomen afzonderlijke budget Programmteam Regioagenda wordt gecontinueerd en zo nodig aangepast.**

1.4 Landelijke hervormingsagenda, regionale ramingen

1.4.1 Een hervormingsagenda onder voorwaarde van extra rijksmiddelen

De wens van de gemeenten in onze regio tot sterkere sturing op in- en uitstroom en innovatie kwam al tot uiting in taakstellingen in de GRJR-begrotingen en is nu verder uitgewerkt in de Regiovisie en de inkoopstrategie voor 2023. Deze focus sluit aan op landelijke discussies en onderzoeken over de effectiviteit en (financiële) beheersbaarheid van de jeugdhulputgaven.

Op 2 juni 2021 maakte de VNG met het kabinet afspraken over de compensatie van tekorten in 2022 en over een gezamenlijke hervormingsagenda jeugd, die voor 1 januari 2022 moet worden opgeleverd om als basis te dienen voor de jaren 2022–2028. Op basis van de afspraken stelt het rijk voor 2022 € 1,314 miljard extra ter beschikking aan gemeenten ter compensatie voor de tekorten op het gebied van jeugdhulp. Deze middelen zijn mogelijk onvoldoende voor het borgen van de reguliere hulpverlening en wegwerken van wachtlijsten, maar zeker niet voor transformatie. Het nieuwe kabinet zal gezamenlijk met het vaststellen van de hervormingsagenda een besluit nemen





over de structurele financiering van gemeenten vanaf 2023. De structurele financiering is voor de VNG randvoorwaardelijk voor de uitvoering van de hervormingsagenda.²

In het landelijke overleg heeft de VNG aangedrongen om dit budget volledig uit te keren in de Algemene Uitkering in het Gemeentefonds. De budgettaire verwerking geschiedt bij de Miljoenennota. Omdat de middelen vooralsnog alleen voor het jaar 2022 zijn toegekend, is de vraag hoe gemeenten hiermee omgaan in meerjarig perspectief bij het opstellen van de begroting voor volgend jaar. In overleg met BZK en IPO is een pragmatische oplossing mogelijk gemaakt tot aan het moment dat een nieuw regeerakkoord definitief uitsluitsel geeft over het structurele financiële perspectief. Afgesproken is dat mag worden gewerkt met stelposten voor te verwerven baten waarmee begrotingsevenwicht wordt gerealiseerd.

➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (3): Bij de raming van de bijdragen van gemeenten in de zorglasten wordt aansluiting gezocht op landelijke afspraken die van grote invloed zijn op de financiële kaders voor de afzonderlijke gemeenten.**

1.4.2 Hervormingsagenda en regionale uitgavenraming zonder open taakstellingen

De aangekondigde Hervormingsagenda zal bestaan uit een set van maatregelen en een financieel kader waarmee een structureel houdbaarder jeugdstelsel wordt gerealiseerd. Het doel hiervan is te komen tot een beheersbaar jeugdhulpstelsel (terugdringen van de kosten) en verbeteren van de hulp (kwaliteit van zorg). Deze hervormingsagenda wordt gebaseerd op aanbevelingen van AEF, de commissie Sint en de arbitragecommissie. De hervormingsagenda staat niet op zichzelf. Er vinden diverse ontwikkelingen plaats die raken aan (maatregelen uit) de agenda. Denk aan specifieke uitkeringen ('SPUK's'), inzet op het aanpakken van wachttijden en het convenant Continuïteit van zorg. De Hervormingsagenda betreft zowel de regio als de individuele gemeenten. Vanwege de forse beleidsmatige en financiële impact van de hervormingsagenda is gezamenlijke belangenbehartiging voor de jeugdhulpregio Rijnmond. Er wordt nog in het boekjaar 2021 een impactanalyse gemaakt. Op basis hiervan wordt een koers bepaald.

In het licht van de Hervormingsagenda heeft de regio Rijnmond (en 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 effecten van Corona.

De Hervormingsagenda zal ook beoogde ombuigingsmaatregelen bevatten, die in onze regio deels al in 2021 in gang zijn gezet en door de GRJR als taakstelling ingeboekt. Deze zijn erop gericht om de uitgaven voor jeugdhulp (in de opdrachten A t/m E) te verminderen als opbrengst van de transformatie van de jeugdhulp. Voor 2022 zijn de taakstellingen op basis van de transformatieplannen verwerkt in budgetaanpassingen, voor 2023 en verder nog niet. De provinciale toezichthouder dringt aan op nadere onderbouwing en een eenduidiger verwerking in de begroting. De Regiovisie en daarop gebaseerde inkoopstrategie vormen de basis om voor 2023 en verder geen open taakstellingen meer op te nemen maar de benodigde budgetten zo realistisch mogelijk te onderbouwen met expliciete begrotingsaannames waarop later kan worden

² VNG Ledenbrief Lbr. 21/048 van 8 juni 2021





gerapporteerd en bijgestuurd. Waar mogelijk wordt hierbij (mede naar aanleiding van ingebrachte zienswijzen bij de begroting 2022) gebruikt gemaakt van (elementen uit) de 'zero based budgetting' benadering³.

- ➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (4): De zorglasten worden realistisch geraamd en onderbouwd. Hierbij wordt rekening gehouden met mogelijke impact van de Hervormingsagenda, met de transformatie- en inkoopaanpak inclusief groei- en krimpscenario's en met externe factoren zoals autonome groei. Waar mogelijk worden niet-financiële aannames over het gebruik opgenomen.**

³ Zero Based Budgetting (ZBB) valt in het kort te omschrijven als een aanpak waarbij niet de begroting van het voorgaande jaar als startpunt wordt genomen, maar het startpunt op nul komt te liggen. De budgetten worden dan beschikbaar gesteld op basis van bewuste aannames over de te maken kosten om de doelen te realiseren. Deze methode heeft meerwaarde naarmate we inzicht hebben in kosten-drivers, in het contractmanagement met een gemeenschappelijke feitelijke basis wordt gewerkt en kosten kritisch worden beoordeeld op noodzaak en daadwerkelijk kunnen worden beïnvloed.





Hoofdstuk 2

Regionale inkoop en contractering van jeugdhulp





2. Regionale inkoop en contractering van jeugdhulp

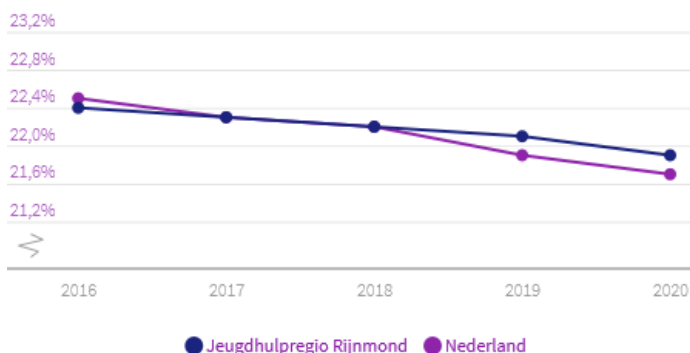
2.1 Inleiding

De gemeenten in Rijnmond hebben voor 2018 t/m 2022 gezamenlijk bepaalde vormen van specialistische jeugdhulp en jeugdbescherming ingekocht en/of gesubsidieerd. Het gaat om crisishulp, residentiele, intramurale capaciteit inclusief pleegzorg, specialistische ambulante jeugdhulp (niet voor de doelgroep Jeugd met Beperking), jeugdbescherming en Veilig Thuis. Voor de laatste drie onderdelen is een subsidie verleend. De overige onderdelen zijn via een aanbesteding ingekocht. Voor de periode vanaf 2023 zullen de gemeenten wederom bepaalde vormen van jeugdhulp gezamenlijk inkopen, echter met een aantal belangrijke wijzigingen en ontwikkelingen t.o.v. de huidige situatie. In dit hoofdstuk zal eerst een beeld geschetst worden van de inzet van Jeugdhulp binnen de regio Rijnmond in vergelijking tot de rest van Nederland. Vervolgens worden de wijzigingen en ontwikkelingen inclusief de bijbehorende financiële ontwikkelingen beschreven voor de periode vanaf 2023.

2.2 Jeugdhulpgebruik in Rijnmond

Het CBS verzamelt jaarlijks informatie over jeugdhulpgebruik in Nederland. Uit de daaraan ontleende onderstaande gegevens blijkt dat er in de regio Rijnmond iets meer jongeren wonen dan het landelijke gemiddelde. Tegelijkertijd wordt in de regio minder jeugdhulp geleverd dan het landelijk gemiddelde, al wisselt dat ook per gemeente. Van de geleverde jeugdhulp is dit in de regio Rijnmond vaker jeugdhulp met verblijf/ jeugdbescherming/ jeugdreclassering dan landelijk. Wanneer het jeugdhulp zonder verblijf betreft dan is dit t.o.v. het landelijk gemiddelde vaker hulp die door een lokaal team wordt geleverd, maar het grootste deel van de jeugdhulp zonder verblijf is jeugdhulp die *niet* uitgevoerd wordt door een lokaal team. Dit percentage ligt echter wel lager dan het landelijk gemiddelde.

Figuur 1 Bevolking leeftijd 0-19 jaar
Het percentage jeugdigen (0-19 jaar) ligt sinds 2019 in de regio Rijnmond iets hoger dan in het gehele land (Figuur 1)



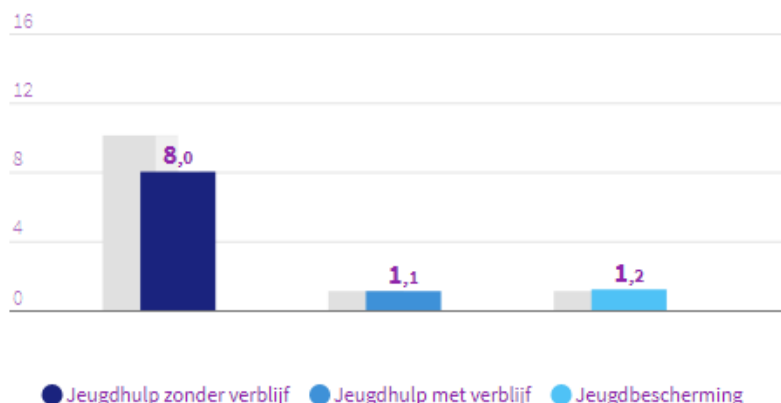
Figuur 2. Percentage jongeren met jeugdhulp (2e helft 2020)
Het percentage jongeren met jeugdhulp ligt in de regio Rijnmond iets lager dan het landelijk gemiddelde (Figuur 2)





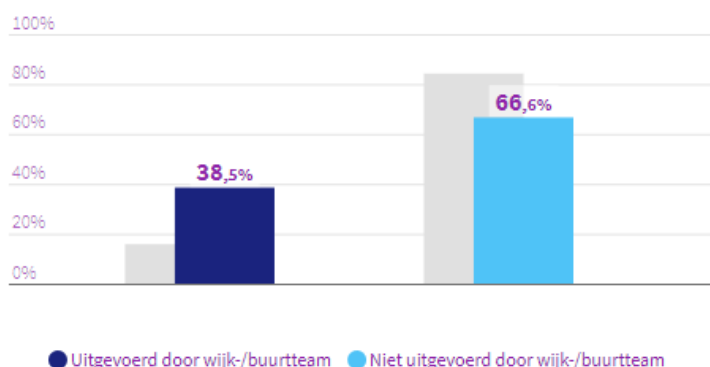
Figuur 3 Percentage jongeren tot 18 jaar met jeugdhulp (2e helft 2020)

Met name het gebruik van jeugdhulp zonder verblijf ligt lager in de regio Rijnmond t.o.v. het landelijk gemiddelde (Figuur 3)



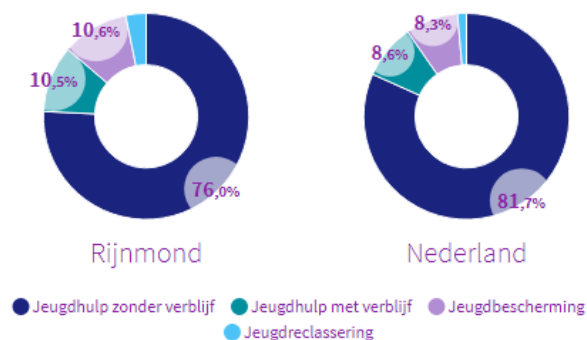
Figuur 4. Jeugdhulp zonder verblijf naar uitvoerder (2e helft 2020)

Van de jeugdhulp zonder verblijf wordt in de regio Rijnmond een groter percentage door de lokale teams geleverd dan landelijk gebeurt. Het percentage jeugdhulp zonder verblijf dat niet door een lokaal team geleverd wordt ligt in de regio Rijnmond lager dan het landelijk gemiddelde (Figuur 4)



Figuur 5 Jeugdhulptrajecten (2e helft 2020)

In de regio Rijnmond is een groter percentage van de geleverde jeugdhulp, jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering dan in het gehele land. Relatief gezien ontvangt een kleine groep jeugdigen in de regio Rijnmond jeugdhulp zonder verblijf wanneer dit wordt vergeleken met het landelijk gemiddelde (Figuur 5)





2.3 Ontwikkelingen en wijzigingen inkoop van jeugdhulp vanaf 2023

De huidige contracten voor specialistische jeugdhulp lopen tot en met december 2022. Zowel lokaal als regionaal lopen in 2021 en 2022 voorbereidingen voor een nieuwe aanbesteding. De regiovisie vormt een belangrijk uitgangspunt voor die aanbesteding. Daarnaast zullen de ervaringen en 'lessons learned' met het huidige arrangementenmodel zorgen voor wijzigingen in de bestekstukken.

2.3.1 *Uitgangspunt Regiovisie*

De Regiovisie "Nabij en Passend" komt in dit hoofdstuk opnieuw aan de orde, toegespitst op de inkoop 2023.

De Regiovisie spreekt uit dat de jeugdigen meer dan voorheen de hulp in de eigen leefomgeving gaan ontvangen. Als dat niet kan, krijgt de jeugdige de hulp buiten de eigen leefomgeving in een situatie die bij voorkeur zoveel mogelijk lijkt op een gewoon gezin (pleeggezin/gezinshuis). Soms vraagt de situatie om ingrijpendere hulp in een residentiële setting als de veiligheid in het geding is of voor een specifieke behandeling.

Verder spreken gemeenten de ambitie uit dat zij in 2025 meer vraagstukken in de lokale infrastructuur, met lokale voorzieningen en inzet van consultatie en advies kunnen oplossen. De (aan)sluitende regionale infrastructuur speelt een rol als lokaal de ondersteuningsbehoefte niet kan leveren en aanbieders en gemeenten spannen zich in om de verbinding tussen de lokale en (aan)sluitende regionale infrastructuur te versterken. Met als 'indicatoren': betere verwijzingen, meer grip op kosten en kwaliteit en een afname van de hindernissen bij afschalen. Het resultaat: meer kinderen groeien kansrijk, gezond en veilig op door minder hulp, lichtere hulp en beheersing van kosten.

Een ander uitgangspunt vanuit de Regiovisie is dat inkoop van ambulante hulp gebeurt op het lokale niveau, tenzij die hulp past bij verblijf of als vanwege behoud van expertise het regionale niveau noodzakelijk is. Bij verblijf verdient (netwerk)pleegzorg de voorkeur. Residentiële zorg is altijd gekoppeld aan behandeling. De (ambulante) behandeling staat centraal en een bed is daarbij een hulpmiddel. Als behandeling niet meer centraal staat en (netwerk)pleegzorg is niet beschikbaar of niet geschikt dan kan het bieden van een stabiele woonsituatie een alternatief thuis zijn. Gemeenten en aanbieders zetten in op toename van de inzet van pleegzorg en gezinshuizen t.o.v. residentiële zorg. Met als gewenst resultaat in 2025 een afname van 30 procent kortdurende residentiële jeugdhulp en een toename van 30 procent van pleegzorg en gezinshuizen. Dit komt terug bij de specifieke ontwikkelopgaven in de inkoopstrategie.

➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (5): De doelstellingen/beoogde resultaten bij de inkoop van jeugdhulp vormen tevens de basis voor de doelformulering en middelenraming in de begroting⁴.**

⁴ In de presentatie in de begroting wordt gestreefd naar een indeling aan de hand van de in gemeenteland veelgebruikte 3 W- vragen: (Doel:) wat willen we bereiken; (Inzet:) wat gaan we daarvoor doen en (Middel:) wat mag het kosten





Tot slot zijn gemeenten en aanbieders partners waarbij het gezamenlijk leren en ontwikkelen centraal staat. ***Samen leren, lerend doen wat werkt*** is daarbij het adagium. Concreet betekent dit dat we in de contracten met aanbieders leren en ontwikkelen als belangrijke pijler opnemen. Het is de bedoeling om vanaf 2023 binnen de looptijd van de nieuwe regionale contracten het zogenaamde factorenmodel te introduceren in Rijnmond. Het factorenmodel helpt om inzicht te krijgen in de complexiteit van de samenhang tussen verschillende factoren die invloed hebben op gezond, kansrijk en veilig opgroeien. Deze factoren kunnen zowel een positieve als een negatieve invloed hebben, bijvoorbeeld armoede en werk, opvoeding, leefomgeving, stress en taalontwikkeling. Zo leren gemeenten en aanbieders samen om zichtbaar te maken hoe effectief en efficiënt de ingezette jeugdhulp is.

2.3.2 Vanuit één Regiovisie twee inkoopmodellen

Het Algemeen Bestuur van de GRJR besloot op 15 december 2020 dat vanaf 1 januari 2023 met twee inkoopmodellen voor de specialistische jeugdhulp wordt gewerkt. De gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam (hierna: MVS) gaan daarbij werken met een model waarin MVS de jeugdhulp taakgericht inkoop, als één integrale opdracht met populatiebesteding. Daar wordt een leerproces/-systeem aan gekoppeld. MVS krijgt ruimte om op alle opdrachten (op dit moment A t/m F) zelf in te kopen, crisis hulp en crisisbedden zijn nog onderdeel van gesprek. De subsidiëring van JBRR en VTRR verloopt geheel via de GR. Hiermee is de knip voor de subregio MVS in principe geplaatst. De inkoopperiode voor de integrale opdracht van MVS bedraagt ten minste 6 jaar.

➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (6): De zorglasten jeugdhulp A t/m F aan jeugdigen uit MVS, en bijbehorende inleg van MVS, worden niet door de GRJR begroot.**

De vijftien gemeenten in de GRJR hebben als gezamenlijk belang dat zorgcontinuïteit en passend aanbod van jeugdhulp voor alle deelnemende gemeenten goed geregeld is. Deelnemende gemeenten spannen zich ervoor in dat de randvoorwaarden van de aanbesteding zo zijn ingericht dat er zo min mogelijk ongewenste effecten ontstaan bij het hanteren van twee inkoopssystemen. Het is belangrijk dat dit de continuïteit van zorg niet in de weg zal staan. Beide inkoopregimes worden hiertoe zoveel als mogelijk op elkaar afgestemd. Verder hanteren de GRJR en MVS reële kostprijzen voor de inkoop van hun opdrachten. In de hele regio hanteren we zoveel mogelijk dezelfde vergelijkbare monitorings- en verantwoordingsafspraken, zodat aanbieders en jeugdigen zo weinig mogelijk hinder ondervinden van het werken met twee modellen.

➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (7): Er wordt rekening gehouden met kosten van (het organisatorische waarborgen van) regionale monitorings- en verantwoordingsafspraken.**

2.3.3 Inkoopstrategie regionale jeugdhulp

De regiovisie is het gemeenschappelijk kader van de GRJR en daarmee ook het uitgangspunt voor de inkoopstrategie. De algemene inkoopstrategie is door het AB op 15 april 2021 vastgesteld. In deze inkoopstrategie is de Regiovisie vertaald in vier uitgangspunten:

- 1) Centrale doelstelling van de inkoopstrategie is om jeugdigen beter en meer in de eigen leefomgeving jeugdhulp te bieden.
- 2) Bij de keuze van het niveau waarop wordt ingekocht, wordt voor dagbehandeling (D) en ambulante hulp (E) uitgegaan van het adagium ***“lokaal, tenzij”***.





Dit heeft ertoe geleid dat voor de contractering van dagbehandeling (D) en ambulante hulp (E) een nieuwe afweging is gemaakt wat lokaal en wat regionaal ingekocht gaat worden⁵:

Dagbehandeling (D)

Regionale inkoop	Lokale (of subregionale) inkoop
(hoog) specialistische dagbehandelingen, zoals opgroei-problematiek jonge kind (observatie diagnostiek) dagbehandeling specifieke stoornissen kind onder 12 jaar; MKD-observatie diagnostiek (5-12 jaar) MKD-medisch en (hoog) specialistische dagbehandelingen.	Schoolvervangende dagbehandelingen, dagbehandelingen gericht op werk (16+); alle extramurale vormen van hulp voor Jeugd met een Beperking.

Ambulante hulp (E)

Regionale inkoop	Lokale (of subregionale) inkoop
Meervoudige problematiek, of problematiek waarvoor het aanbod schaars is en aantallen jeugdigen klein. Voorbeelden: transculturele psychiatrie; genderproblematiek; complexe scheidingen; trauma en hechtingsproblematiek Multidisciplinaire zeer intensieve behandeling waarbij soms opname nodig is, zoals bij eetstoornissen, psychoses, suïcidaliteit. Voorbeelden FACT, MDFT, IHT, VIP <i>Ontwikkelopgave:</i> Veelal multidisciplinaire inzet nodig vanwege meervoudige problematiek; eenduidige vormen van behandeling of begeleiding, waarbij het beloop redelijk voorspelbaar is.	Laagcomplexe problematiek en zorgaanbod, eenduidige vormen van behandeling of begeleiding, waarbij het beloop redelijk voorspelbaar is en medicatiecontrole.

- 3) De regionaal ingekochte hulp is vooral aanvullend op de lokale infrastructuur.
 - 4) De regionale hulp is samenhangend en continuïteit van plaats en behandelaar voor de jeugdige is maximaal. Bij medische verwijzingen altijd check door aanbieder of probleem bredere oorzaak heeft dan bij de jeugdige zelf.
- ➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (8): De raming voor zorglasten Dagbehandeling en Ambulante hulp gaan uit van lokale inzet buiten de GRJR, tenzij.**

De huidige opdrachtenstructuur bestaat uit de opdrachten A tot en met F waarbij de opdrachten B en C ook nog 4 respectievelijk 3 percelen kennen, weten:

Opdracht A: Pleegzorg

Opdracht B: Opname

Opdracht C: Langdurig Verblijf

Opdracht D: Daghulp

Opdracht E: Ambulante hulp

Opdracht F: Crisishulp

Doordat bij al deze eenheden separaat was gegund was het zorglandschap opgeknipt in 11 stukken. Destijds is dit gedaan om te komen tot opdrachten die behapbaar waren voor de aanbieders, zeker in combinatie met de eis om te kunnen leveren voor alle drie de domeinen (GGZ, J&O en LVB). Dit opknippen van het zorglandschap blijkt in de praktijk belemmerend voor de transformatie, omdat een jeugdige nu eenmaal niet in een vakje van het zorglandschap blijft zitten maar vaak

⁵ Hierover is in het DB van 19 mei 2021 een besluit genomen en vindt momenteel nog een marktconsultatie plaats.





verschillende vormen van hulp nodig heeft. Als er bijvoorbeeld afgeschaald wordt van hulp met verblijf naar ambulante hulp kan dat niet altijd bij dezelfde aanbieder. Door de stuurgroep inkoop is gekozen voor een nieuwe ordening van de opdrachten die veel meer is geënt op de kenmerken van de aanbieders. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen 3 categorieën aanbieders:

- **Systeem** aanbieders die in staat zijn een brede opdracht, het grootste gedeelte van de huidige opdrachten B, C, D, E en F, uit te voeren en daarbij als strategisch partner van de GR te fungeren bij de vormgeving van de transformatie;
- **Prestatie** aanbieders die opdracht A kunnen uitvoeren en specifieke vormen van de huidige opdrachten B, C, D en E;
- **Flex** aanbieders die desgevraagd extra volume kunnen leveren waar nodig.

2.3.4 *Bekostiging van specialistische jeugdhulparrangementen*

Het arrangementenmodel blijft in de nieuwe inkoopstrategie de basis voor de bekostiging van de diverse soorten ingekochte jeugdhulp. Een toegewezen arrangement wordt door een aanbieder uitgevoerd en vervolgens gedeclareerd bij de gemeente. De deelnemende gemeenten doen toewijzingen en beoordelen declaraties, de GRJR verzorgt de betalingen en houdt de ontwikkeling van de jeugdhulpinzet en -uitgaven bij met behulp van uitvoeringsinformatie uit het berichtenverkeer tussen gemeenten en aanbieders.

De in de inkoopstrategie gekozen categorisering van aanbieders impliceert dat voor de specifieke vormen van specialistische jeugdhulp aanbieders uit verschillende categorieën kunnen worden ingezet. Voor de inhoudelijke opdrachten worden dus meerdere aanbieders gecontracteerd die uit het budget bij die opdracht moeten worden betaald. Om de benodigde en ingezette middelen te begroten en verantwoorden blijft dus een budgetindeling nodig naar de soort jeugdhulp die kunnen worden onderscheiden. De inkoopstrategie geeft vooralsnog geen aanleiding tot wijziging van de bestaande budgetindeling A t/m F, zodat de administratieve impact beperkt kan worden en op de uitgaven voor de diverse soorten jeugdhulp kan worden gestuurd. Wel zal onder meer de koppeling tussen de budgetten in de GRJR-begroting en de budgettoekenningen op basis van de contracten moeten worden aangepast.

- ➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023: (9) De budgetindeling voor ingekochte zorg wordt niet gewijzigd in verband met de nieuwe aanbesteding.**
- ➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023: (10) De lastenraming per zorgbudget wordt gebaseerd op de te verwachten toewijzingen en declaraties van arrangementen.**

2.3.5 *Woonplaatsbeginsel*

Per 2022 wordt een aangepast woonplaatsbeginsel ingevoerd. Uitgangspunt in de nieuwe definitie van het woonplaatsbeginsel wordt de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres heeft volgens de Basisregistratie Personen (de BRP). Bij jeugdhulp met verblijf is het uitgangspunt dat als woonplaats geldt: de gemeente waar de jeugdige onmiddellijk voorafgaande aan een of meerdere verblijfstrajecten zijn woonadres volgens de BRP had. De gemeente waar de jeugdige vandaan komt, blijft dus verantwoordelijk voor de jeugdige en voor de kosten van de jeugdhulp voor deze jeugdige. Door deze wijziging zal in sommige gevallen een andere gemeente verantwoordelijk worden voor de zorg voor jeugdigen waar ze nu voor verantwoordelijk zijn; met name zal een en ander wijzigen voor de groep kinderen met een voogdijmaatregel. Het is de bedoeling dat al deze jeugdigen uiterlijk op 1 januari 2022 administratief worden overgedragen van gemeente A naar gemeente B.





Een gevolg van de aanpassing van het woonplaatsbeginsel is ook dat het budget voor voogdij en 18+ objectief verdeeld kan worden. Hierover zijn gemeenten geïnformeerd door het Rijk in de meicirculaire 2021. De overgang van het historisch verdeelmodel naar een objectief verdeelmodel zal daarmee ook gevolgen hebben voor de middelen die de individuele gemeenten ontvangen ter dekking van de kosten.

Naar aanleiding van de aanpassing van het woonplaatsbeginsel zal bij eerstvolgende begrotingswijziging 2022 de lastenraming (het regionale budget) evenals de inleg van de gemeenten worden aangepast, rekening houdend met de verschuivingen in de genoemde meicirculaire. hun middelen. Immers er zullen verschuivingen plaatsvinden in aantallen kinderen in zorg tussen gemeenten zowel over de regiogrenzen als binnen de regio.

- ➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (11): De verwachte verschuivingen als gevolg van het woonplaatsbeginsel worden, met de objectieve (her)verdeling als grondslag, verwerkt in de totale zorglastenraming en in de bijdrage per gemeente. De begroting 2022 wordt hierop eveneens gewijzigd.**

2.3.6 *Wachttijden*

Voor de zomer 2021 is het project Aanpak Wachttijden officieel van start gegaan. De doelstelling is tweeledig:

- Eind 2022 ontvangen alle jeugdigen die specialistische ambulante jeugdhulp nodig hebben, dit binnen drie maanden na aanmelding (of sneller waar nodig of mogelijk);
- Eind 2022 is er een duurzame werkwijze geïmplementeerd die ervoor zorgt dat de wachttijden maximaal drie maanden blijven.

Het moment van eind 2022 is gekozen als richtpunt vanwege de nieuwe inkoop waarvan de contracten per 1 januari 2023 zullen ingaan. Eerder gingen we er van uit dat het wegwerken van de wachttijden/wachtlijsten en het terugkeren naar een acceptabele situatie in het zorglandschap zo'n 3 jaar in beslag neemt. De voortgang wordt gemonitord en geëvalueerd, zodat zo nodig ook in 2023 met extra middelen inzet de wachttijden geconsolideerd kunnen worden. Het is niet de bedoeling dat aanbieders rekenen op extra middelen, wel is het wenselijk om dit mogelijke beslag op gemeentelijke middelen te voorzien in de begroting 2023. Verdere ontwikkelingen zullen in de loop van 2021 en 2022 volgen.

- ➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (12): Er wordt voor 2023 eenmalig budget Aanpak Wachttijden gereserveerd; over de inzet daarvoor wordt pas op basis van projectrapportage beslist.**

2.3.7 *Landelijk ingekochte jeugdhulp*

LTA-contracten blijken al jaren een substantieel deel van de uitgaven te bepalen en veelal met tegenvallers achteraf. De grip op deze kosten is beperkt mede doordat het de contractvoorwaarden landelijk worden bepaald en de betreffende aanbieders niet eenvoudig vanuit regionaal contractmanagement zijn te bereiken. Desondanks bekijkt de GRJR wat de mogelijkheden zijn om in ieder geval de voorspelbaarheid van de uitgaven te vergroten en daarop de begroting te baseren. Als de vlaktaks wordt afgeschaft per 31-12-2022 (zie volgend hoofdstuk) vervalt een belangrijk motief om de LTA-uitgaven via de GRJR te laten verlopen. In het kader van de inkoopaanpak wordt mogelijk er voor gekozen om LTA-aanbieders te bekostigen door de gemeenten zonder tussenkomst van de GRJR. Tegelijkertijd zal de Uitvoeringsorganisatie GRJR de bovenlokale belangenbehartiging naar de VNG en de landelijke gecontracteerde aanbieders blijven verzorgen.

2.3.8 *Overige uitgaven jeugdhulpaanbieders*





De begroting bevat uitgaven die niet de inkoopcontracten zijn geregeld maar met subsidies. Er wordt nog nagedacht over hoe hiermee wordt omgegaan in en/of na de inkoop 2023.⁶ Voor Expertiseteam (zie Regiovisie) wordt een apart budget geraamd.

⁶ Het gaat om zaken als: Subsidie Bijzondere kosten pleegzorg (kosten landen in opdracht A, Subsidie Kleinschalige woonvoorzieningen (kosten landen in opdracht C4), Buitenregionale plaatsingen (inclusief pleegzorg), Subsidie Extra ASR (Adolescentenrecht), Acute dienst GGZ, Opdracht F Crisishulp





Hoofdstuk 3

De jeugdbeschermingsketen





3. De jeugdbeschermingsketen

3.1 Inleiding

In de hoofdtaken van de GRJR is onderscheid tussen enerzijds de jeugdhulp (zie hoofdstuk 2) en anderzijds de jeugdbescherming en jeugdreclassering ('gecertificeerde instellingen', GI's) en Veilig Thuis die op GRJR-schaal door middel van subsidie worden gefinancierd. Een belangrijk deel, maar niet alle, van deze taken hebben een directe wettelijke grondslag. Deze diensten zijn onderdeel van de zogenaamde beschermings- en veiligheidsketen (verder: jeugdbeschermingsketen). In deze keten werken gemeenten met lokale veiligheidspartners samen maar ook met landelijk georganiseerde partijen zoals de Raad voor de kindbescherming en rechtbanken. In dit hoofdstuk worden relevante ontwikkelingen in de jeugdbeschermingsketen aangestipt die van belang (kunnen) zijn voor de begroting 2023.

3.2 Ontwikkelingen in de jeugdbeschermingsketen vanaf 2023

3.2.1 *Uitgangspunt Regiovisie*

De Regiovisie op de jeugdhulp in Rijnmond bestrijkt de relatie tussen jeugdzorg en de jeugdbeschermingsketen. In de Regiovisie staat dat de inzet van de jeugdbeschermingsketen nauw dient aan te sluiten bij de lokale werkwijze en de behoefte van het gezin. Die aansluiting gaat in de eerste plaats om de inhoud: de integrale werkwijze die uitgaat van een brede blik en een gezinsgerichte benadering van veiligheid. Deze werkwijze zet in op duurzaam herstel van veiligheid en daarop moet de jeugdbescherming naadloos aansluiten. Dit doen we door de gefaseerde ketenzorg benadering toe te passen. Belangrijke ingrediënten daarin zijn dat:

- Het hele huishouden van belang is voor het herstel van veiligheid
- Dat het van belang is om altijd eerst te werken aan de directe veiligheid en...
- ...dat veiligheid en herstel een kwestie is van lange adem en dat gezorgd moet worden voor structurele verbetering door in te zetten op bescherming, praktische hulp, ondersteuning van de opvoedingssituatie, aanpakken van in standhoudende risicofactoren en behandeling van de problematiek van alle leden van het gezin.

Een tweede belangrijke voorwaarde voor een goede aansluiting van de veiligheidsketen op de lokale infrastructuur is een vereenvoudigde inrichting van de kind- en gezinsbeschermingsketen. Dit is hard nodig, want de huidige jeugdbeschermingsketen is complex, werkwijzen van de betrokken organisaties sluiten niet goed op elkaar aan en leiden tot onduidelijkheid bij ouders. Ook is er overlap van taken en een lange keten tussen wijkteam, Veilig Thuis en Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instelling en rechtsspraak.

3.2.2 *Aansluiting op lokale infrastructuur, samenwerking en casusregie*

In 2019 is in opdracht van de GRJR een extern onderzoek uitgevoerd naar de tarieven van Jeugd Bescherming Rotterdam Rijnmond en de William Schrikker Stichting. In dit onderzoek is ook gekeken naar welke taken de GI's regionaal uitvoeren maar ook of er taken zijn die wellicht ook lokaal (bij de lokale teams) belegd worden. Hierbij wordt vooral aan de zogenaamde taken ten aanzien van drang gedacht. In 2020 heeft een werkgroep gekeken of en hoe deze beweging naar de lokale teams gemaakt kan worden en wat dit dan voor de lokale teams betekent. Dit heeft geleid tot





overheveling van intensieve hulpverlening (voorheen drang) naar gemeenten. Dit heeft een verlaging van de begroting voor de GI's tot gevolg die in de begroting 2022 structureel is verwerkt.

In de begrotingen 2018-2022 komen meerdere budgetten terug ten behoeve van de beschermingsketen. Het is voor een buitenstaander niet altijd direct duidelijk wat bedoeld wordt met de betreffende budgetten en of het gemaakte onderscheid aansluit bij de doelen uit de Regiovisie. De Begroting 2023 kan worden benut als moment om dit aan te scherpen. Er is behoefte aan een duidelijker splitsing tussen het werk van JBRR als jeugdbescherming en zaken die JBRR uitvoert t.b.v. de regio (niet wettelijke taken zoals Crisis Interventie Team en Zorg Bemiddeling Team), waardoor deze splitsing wordt doorgevoerd op zowel inhoud, "aansturing" als bekostiging.

➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (13): In de begroting wordt onderscheid gemaakt tussen kosten GI's in verband met wettelijke en niet-wettelijke taken.**

3.2.3 Vereenvoudiging beschermingsketen

Landelijk wordt er gewerkt om met uitvoeringspartijen, departementen, gemeenten, cliënten, burgers, toezichthouders, wetenschap en andere kennisdragers te komen tot een toekomstscenario van een nieuwe, vereenvoudigde, inrichting voor de Nederlandse jeugd- en gezinsbescherming waarbij de GGZ ook een nadrukkelijke rol krijgt. De vereenvoudiging heeft tot doel dat kinderen en gezinnen, waar een veelvoud van factoren heeft geleid tot onveiligheid die het ontwikkelperspectief van de kinderen bedreigt, tijdig de juiste hulp en ondersteuning of zorg ontvangen. De Jeugdhulpregio Rijnmond wil daarbij de ruimte behouden om te sturen op de vertaling van het landelijke toekomstscenario naar de specifieke kenmerken van onze diverse inwonerspopulatie. De ontwikkeling zal meerdere jaren gaan duren. Op dit moment zijn eventuele gevolgen voor de begroting van de GRJR niet te overzien, maar deze worden voor 2023 nog niet verwacht. Mogelijk zal per 2023 een proeftuin starten waarvoor extra middelen van het rijk via de gemeenten beschikbaar komen

3.2.4 Veilig Thuis

De GRJR verzorgt de bekostiging van Veilig Thuis door middel van een subsidie. De hoogte van de subsidie is afgestemd op de taakomvang. Gedurende het jaar 2020 bleek de instroom bij VTRR hoger te zijn dan verwacht. Vooral het aantal adviesvragen is fors gestegen. Ook het aantal overdrachten is een stuk hoger dan begroot. VTRR is momenteel nog aan het analyseren wat de oorzaken en mogelijke oplossingen zijn voor deze hogere instroom. Ze verwachten voor 2021 in ieder geval met hogere instroom te maken te krijgen. Wat dit voor de instroom 2023 gaat betekenen en voor het begrote budget is nog lastig aan te geven omdat we niet weten hoe de instroom zich gaat ontwikkelen. Dit zal gedurende de komende periode goed uitgezocht moeten worden. Er is er nog geen aanpassing geweest in het meerjarenperspectief en een dergelijke intensivering moet worden afgewogen tegen de gelimiteerde gemeentelijke middelen.

➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (14): Het Veilig Thuis-budget wordt reëel geraamd op basis van realistische volumeinschattingen.**





Hoofdstuk 4

Organisatie regionale samenwerking en informatievoorziening





4. Organisatie regionale samenwerking en informatievoorziening

4.1 Inleiding

Naast de inkoop van jeugdhulp en de subsidiëring van de jeugdbeschermings- en veiligheidsketen staat in de Gemeenschappelijke regeling voor de GRJR als taak ook: 'Het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten inzake de uitvoering van de 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.

In dit hoofdstuk gaat het om de organisatorische opgaven van de GRJR om alle opdragen taken te kunnen uitvoeren en die kunnen worden geschaard onder de noemer "Organisatie regionale samenwerking en informatievoorziening": governance, contractmanagement, informatievoorziening en P&C-cyclus. In de begroting van de GRJR zijn onder de noemer "Uitvoeringskosten" alle hieraan gerelateerde budgetten opgenomen. Dit hoofdstuk van de kadernota gaat in op de uitgangspunten voor dit deel van de begroting in relatie tot de Regiovisie.

4.2 Ontwikkelingen

4.2.1 *Uitgangspunt Regiovisie*

De keuze voor een meerjarig transformatieprogramma op basis van de Regiovisie in combinatie met de nieuwe contracten voor specialistische jeugdhulp wordt jaarlijks uitgewerkt in een regioagenda. Dit heeft gevolgen voor de opdracht van de GRJR, die in 2023 daardoor er als volgt uit ziet:

- Organiseren van bestuurlijke besluitvorming over financiën en contractering van specialistische jeugdhulp en jeugdbescherming/ jeugdreclassering.
- Organiseren van contractmanagement ten behoeve van de nieuwe contracten. Dit met aandacht voor afstemming tussen sub-regio's in Rijnmond en aanbieders.
- Organiseren van data-gedreven werken op basis van het Strategisch Informatieplan. Dit met aandacht voor het factorenmodel.
- Opstellen van de Regioagenda samen met het programmteam. Dit om planmatig de voortgang in het transformatieprogramma te bewaken.
- Organiseren, samen met het programmteam, van bijeenkomsten en activiteiten voor bestuurders en maatschappelijke partners. Dit om inhoudelijk bij te dragen aan transformatie van jeugdhulp.
- Inbrengen van het standpunt van de GRJR in landelijke en bovenregionale overleggen over jeugdhulp. Dit om de belangen als jeugdhulpregio te borgen.

In het bijzonder het data-gedreven werken als jeugdhulpregio, het meewerken aan de Regioagenda en het ondersteunen bij de organisatie van programma-activiteiten zijn in het licht van de Regiovisie taakintensiveringen voor de GRJR in jaren 2023 en verder.

4.2.2 *Ontwikkeling van de governance*

Onder governance verstaan we in de context van de GRJR het stelsel van afspraken dat nodig is om de doelen van de GRJR te behalen, zoals de juridische structuur, overlegstructuur, instrumenten en randvoorwaarden. In 2020 en 2021 is een aantal governanceafspraken na zorgvuldig doorlopen processen herzien. Dat heeft geleid tot de volgende aanpassingen. De Uitvoeringsorganisatie en de





secretaris/directeur van de GRJR zijn onafhankelijk binnen de uitvoerende gemeente Rotterdam gepositioneerd. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de rolverdeling tussen AB en DB, op basis waarvan de mandaatregeling is opgezet. Het AB-platform is opgegaan in het AB en nadere afspraken zijn gemaakt over de opbouw en het verloop van de AB-vergaderingen. Tot slot heeft het AB afspraken gemaakt over de gevolgen van het hanteren van twee inkoop- en bekostigingsmodellen binnen de GRJR op de governance. Alle hieruit voortvloeiende wijzigingen in de tekst van de gemeenschappelijke regeling zijn in gang gezet, zodat het nieuw aan te treden AB in 2022 daadkrachtig kan starten aan de inhoudelijke opdracht van de GRJR: kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van de bovenlokale taken vanuit de Jeugdwet. Voor 2023 voorzien we geen wijziging van de gemeenschappelijke regeling noch van de governance. Het is van belang om de governanceafspraken ongeveer een jaar na aanwijzing van de nieuwe AB-leden, medio 2023, in het AB te evalueren.

4.2.3 Ontwikkeling van het contractmanagement

Het contractmanagement binnen de uitvoeringsorganisatie van de GRJR wordt ingevuld door zeven contractmanagers, twee contractbeheerders en twee accountmanagers voor de gecertificeerde instellingen (GI's). Na een flink aantal personele wisselingen is het team op sterkte en is er een solide basis om de samenwerking vorm te geven. In nauwe samenwerking met de vijftien deelnemende gemeenten, de zorgaanbieders en de GI's wordt invulling gegeven aan de jeugdhulp met behulp van brede zorglandschapstafels.

Door een steeds betere informatiepositie, kunnen we ook steeds beter toezien op een strikte nakoming van de contractafspraken die de GRJR met de aanbieders heeft gemaakt. Het contractmanagement ontwikkelt zich onder meer door op de volgende onderdelen:

- Het na afronding van het boekjaar per aanbieder doorlopen van een efficiënt en zorgvuldig afrekenproces (parallel aan het jaarrekeningtraject)
- Het invullen van de rol als accounthoudende regio voor een viertal (landelijke opererende) aanbieders
- Het nog meer grip krijgen op landelijk gecontracteerde aanbieders (LTA-partijen)
- Het opbouwen van informatie over elke aanbieder die we in de nieuwe inkoop hebben gecontracteerd en het maken van marktanalyses.
- Het zicht houden op het totale zorglandschap, op de verschillende opdrachten en op de positie van de verschillende aanbieders hierin. Onder meer door informatieuitwisseling en afstemming met de contractmanagers van de 15 gemeenten over de lokaal ingekochte specialistische jeugdhulp.
- Het inrichten van horizontaal (kwaliteits)toezicht in samenwerking met de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd.

4.2.4 Ontwikkeling van de informatievoorziening

Kernfunctie vanaf de start van de GRJR was het managen en financieel afwikkelen van jeugdhulpcontracten en regionale subsidies. Vanuit die kernfunctie was de informatievoorziening voornamelijk gekoppeld aan de contractcyclus van de regionaal ingekochte hulp en het daarmee gepaard gaande berichtenverkeer.

De informatiebehoefte is sindsdien sterk ontwikkeld:





- Vanaf 2019 is de regionale informatiebehoefte verbreed en verdiept. Er werd een Monitor Kind in de Keten geïnitieerd voor meer inzicht in het functioneren en knelpunten van de jeugdbeschermingsketen.
- Vanaf 2020 is vanuit het Transformatiefonds ingezet op een Monitor Transformatie Jeugdhulp Rijnmond om meer zicht te krijgen op de samenhang tussen factoren in de situatie van jeugdigen en de ingezette specialistische jeugdhulp.
- De afgelopen jaren bleven de uitgaven voor jeugdhulp voortdurend stijgen waardoor meer behoefte aan inzicht in de ontwikkelingen in het gebruik en de kosten ontstond.

Naar aanleiding van het thema Informatievoorziening in het verbeterplan van de GRJR is begin 2021 een strategisch informatieplan voor de GRJR opgeleverd. Volgens dat plan is er nog veel nodig om goed aan de informatiebehoefte te kunnen voldoen, zoals sturing op de datakwaliteit, steviger inrichting van de ICT-architectuur, verdere borging van de privacybescherming en informatieveiligheid en beter inzicht in de sturingsopgaven en de behoefte aan sturingsinformatie.

De Regiovisie en de Inkoopstrategie 2023 geven een extra dimensie aan de informatieopgave van de GRJR:

- Er is behoefte aan het overzien van het regionale zorglandschap. Dit past bij de GR opdracht om het onderling overleg te bevorderen en de regiovisie-opdracht om samen te leren wat werkt. Omdat de regionale inkoop nadrukkelijk aanvullend moet zijn aan de lokale infrastructuur zal de informatie uit het lokale veld ook voor de sturing op de regionale hulp aan belang winnen.
- In de inkoop voor 2023 e.v. komt de sturing op impact op zorglandschapsniveau veel meer centraal te staan, met samenhang tussen regionale en lokale jeugdhulp en tussen jeugdhulp en leefdomen van jeugdigen. De eerdere initiatieven als de Monitor Kind in de Keten en de Transformatie Monitor geven een eerste aanzet om dit in beeld te brengen, maar zullen hierop verder ontwikkeld en toegespitst moeten worden.
- In de nieuwe inkoop wordt de sturing op aanbieder niveau benadrukt, zowel waar het de dienstverleningsprestaties en bedrijfsvoering betreft als waar het gaat om aansluiting op de lokale infrastructuur. Het definiëren van relevante normen en indicatoren en informatieafspraken is onderdeel van het aanbestedingsproces.

Om de meer samenhangende en bredere informatievoorziening vanaf 2023 waar te maken werkt de GRJR aan herijking van de eigen informatiepositie.

4.2.5 Ontwikkeling van de P&C-cyclus

In 2020 is uitgesproken dat de P&C cyclus van de GRJR moet worden verbeterd met het oog op het grote inhoudelijke en financiële belang en de beperkte transparantie en voorspelbaarheid van de uitgaven. Ambities hierbij zijn:

- Sterker financieel/begrotingsbeleid (met informatie onderbouwde budgetten, analyse van wat realistisch is, minder tegenvallers achteraf, afstemming met de gemeentelijke inkomstenontwikkeling, goed meenemen raden met dilemma's en onzekerheden). Tot nu toe is de begroting van de GRJR vooral financieel/kostengericht. Voor de begroting 2023 wordt een eerste stap gezet om de begroting meer kwantitatief te onderbouwen. Vooralsnog met vooral informatie uit het verleden. Bijvoorbeeld het aantal kinderen in zorg per perceel en per gemeenten op basis van de vastgestelde jaarrekening 2020, maar ook een prognose van het aantal kinderen in 2021 en mogelijk ook voor 2023. Dit draagt bij aan het verkleinen van de





kloof tussen de kille cijfers en het dagelijkse werk van de zorgverleners in het veld met de jeugdigen.

- Tijdsiger en betrouwbaarder jaarverslaglegging (de jaarstukken op tijd voor half april voorlopig vaststellen zodanig dat er geen grote afwijkingen meer komen in de definitieve vaststelling in juli na accountscontrole). In dit kader wordt ook geïnvesteerd in verbetering van de interne beheersing. Het met 2,5 maand vervoegen van een stabielere prognose van het resultaat van het voorgaande jaar is een majeure opgave. Hierbij ligt niet alleen een rol voor de uitvoeringsorganisatie van de GRJR, maar zijn we ook afhankelijk van de tijdigheid, juistheid en volledigheid van de informatie die de gemeenten en zorgaanbieders aanleveren. Ook de rol van de externe accountant en de interne control dient hierop aangepast te worden.
- Tussenrapportages actueler en bruikbaar (periodeafsluitingen, vollediger inzicht in afgegeven beschikkingen, lopende zorg en te verwachten declaraties, minder verrassingen op bijvoorbeeld LTA, meer niet-financiële informatie over zorggebruik, wachttijden etc. De in 2020 geïntroduceerde bestuursrapportages ('buraps') met kwartaalanalyses moeten kort op elkaar tot stand worden gebracht en sluiten niet optimaal aan op de bestuurlijke cyclus. De Q1 rapportage bevat nog weinig nieuws, de Q2 rapportage moet in de zomerperiode snel worden gemaakt zonder tijd voor verdiepende analyse en de Q3 rapportage komt te laat voor bijstellingen. Overwogen wordt om over te stappen naar een 4-maands en 8-maandsrapportage voor het Algemeen Bestuur van juli resp. oktober.

In en rond alle P&C stukken is er behoefte aan duidelijker inzicht in de cijfers per gemeente. Door verdere automatisering en gebruik van het dashboard zal in 2023 meer informatie sneller beschikbaar zijn voor de deelnemende gemeenten. Hierdoor kunnen zij sneller signaleren of er voor specifieke zorg of bij specifieke aanbieders bijsturing nodig is. Dit voorkomt grote en onverwachte verrassingen aan het eind van het jaar.

4.2.6 *Ontwikkeling en verankering van de taken van de Uitvoeringsorganisatie GRJR*

De begroting van de GRJR bevat een budget Organisatiekosten GRJR om de regionale werkzaamheden uit te kunnen voeren. De GRJR-uitvoeringsorganisatie is ondergebracht bij de Gemeente Rotterdam, die dit budget als vaste vergoeding ontvangt. De hoogte van dit bedrag is in 2020 bepaald op basis van een formatieplanning voor directe personeel plus een standaardopslag voor ondersteuning. Voor tijdelijke extra werkzaamheden wordt daarnaast gewerkt met incidentele budgetten, zoals het Projectbudget Inkoop en Implementatie (2022, 2023) en een budget Programmteam Regio-agenda (2022).

Voor de begroting 2023 is het om meerdere redenen wenselijk het budget Organisatiekosten te herijken:

- *Inkoopstrategie en MVS-knip*
De 'MVS-knip' in de inkoop maakt dat de MVS-gemeenten de jeugdhulp voornamelijk lokaal inkopen en dus minder (direct) gebruik gaan maken van de GRJR-uitvoeringsorganisatie. In onderling overleg wordt een lijn afgesproken om MVS minder te laten bijdragen aan de





organisatiekosten.⁷ Het AB heeft bij het besluit over de knip als uitgangspunt gesteld dat de overige gemeenten hier geen nadeel van moeten ondervinden.

De inkoopstrategie impliceert tegelijkertijd dat mogelijk met meer en diverse aanbieders gewerkt gaat worden, steeds in nauwer samenspel met gemeenten. Dat alleen al heeft gevolgen voor de taakbelasting in het contractmanagement en de informatievoorziening (bijvoorbeeld de ketenregie op het berichtenverkeer en informatieverzameling).

- *Vaste kosten, basistaken en ambitieniveau*

De taakomvang en kosten van de GRJR worden bepaald door enerzijds de benodigde waarborgen voor continuïteit van de uitvoering van de basistaken, en anderzijds het ambitieniveau ten aanzien van de uitvoering van de GRJR-taken:

- In diverse plannen van de GRJR (verbeterplan, strategisch informatieplan, accountantsrapporten over de interne beheersing) is ingezet op het eerst op orde krijgen van de basis. In 2020 en 2021 is dat vol op de agenda gehouden. Vanuit die basis groeit het inzicht in wat de organisatie nodig heeft om continuïteit en kwaliteit te bieden en mee te bouwen aan de ambities van de regio.
- Het budget Organisatiekosten is een vast bedrag op basis van het uitgangspunt dat het vaste kosten moet dekken. Het betreft kosten die niet direct fluctueren met het aantal deelnemende gemeenten of met de omzet van de GRJR, maar vooral worden bepaald door het ambitieniveau voor de uitvoering van de taken: kosten voor management, bestuursondersteuning, het aantal te managen contracten, het verzorgen van een eigen P&C-cyclus en de (interne en externe) beheersing van financiële en informatieprocessen. De omvang van deze werkzaamheden en de daaraan verbonden kosten worden niet aanmerkelijk minder als enkele gemeenten bepaalde ingekochte hulp niet afnemen.
- Vanuit de Regiovisie en de Inkoopstrategie wordt het ambitieniveau voor de komende jaren steeds duidelijker. De uitvoeringsorganisatie kan niet slechts uitvoeringsprocessen beheersen, maar moet continu meebewegen en op onderdelen proactief initieënd optreden. Voorbeelden waarbij min of meer uitgesproken in de komende jaren meer van de GRJR wordt verwacht zijn: de inzet in bovenregionale processen waaronder belangenbehartiging op rijksniveau, het werken met twee inkoopmodellen, het ondersteunen van regionale programma-activiteiten, het afstemmen (en door coördinatie beheerst houden) van de administratieve lasten van monitorings- en verantwoordingsafspraken, het breder invullen van de informatierol enzovoorts.

- *Monitoring toereikendheid huidige vaste vergoeding⁸*

⁷ De lijn is om in eerste instantie 50% van de huidige inleg als bijdrage in de organisatiekosten te blijven betalen en deze bijdrage in drie jaar terug te brengen naar een niveau dat in verhouding staat tot het aandeel in de programmakosten (van 50% naar ca 15%).

⁸ Tekst vorige Kadernota: In 2020 heeft het AB Jeugdhulp Rijnmond besloten tot het structureel ophogen van de formatie en het bijbehorende budget voor organisatiekosten voor de uitvoeringorganisatie. Hierbij is conform eerdere besluitvorming gebruik gemaakt van de GGD-tarieven. (...) Bij de verdere herinrichting wordt aandacht besteed aan de werkwijze en taken van contract- en accountmanagement, een transparante positionering binnen en/of een ontvlechting met de gemeente Rotterdam, maar ook worden er betere afspraken gemaakt rondom de inzet en bekostiging van experts en adviseurs van de gemeente Rotterdam of andere gemeenten. In het kader van het verbeterplan zal op basis van de gemaakte keuzes ook





De berekening uit 2020 van het budget Organisatiekosten is volledig opgehangen aan directe personele inzet van de uitvoeringsorganisatie zelf en geeft geen inzicht in de noodzakelijke ondersteuningskosten. Er is uitgegaan van de standaard ondersteuning zoals voor alle organisatieonderdelen beschikbaar is, waarbij de veronderstelling is dat alle benodigde ondersteuning kan en zal worden geleverd.

Omdat er weinig afspraken waren over (de mate en snelheid van de) ondersteuning en omdat de toereikendheid hiervan onzeker was, hebben we eind 2020 afgesproken dat de Gemeente Rotterdam de kosten zelf in de gaten houdt. We gaan met elkaar in gesprek als we knelpunten zien bijvoorbeeld in de paraatheid van de dienstverlening. We zien op verschillende terreinen zoals communicatie en ict (inclusief avg) druk ontstaan die kan samenhangen met de beperkte onderbouwing van de huidige vaste vergoeding.

De om genoemde redenen gewenste herijking van het budget vereist zorgvuldigheid en doorlooptijd, teneinde in de begroting 2023 adequate keuzes te maken.

→ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (15): Het budget Organisatiekosten wordt opnieuw onderbouwd. Hierbij wordt rekening gehouden met de inkoopstrategie (knip MVS), de basistaken van de GRJR en het ambitieniveau voor de GRJR-taken op basis van de Regiovisie en Regioagenda.**

gewerkt worden aan een nieuwe uitvoeringsovereenkomst met de gemeente Rotterdam, onderdeel hiervan is bezien of herijking van de gehanteerde tarieven nodig is.





Hoofdstuk 5

Financieel-technische uitgangspunten





5. Financieel-technische uitgangspunten

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat bestuurlijk relevante, maar tegelijkertijd technische uitgangspunten voor de opstelling van de begroting 2023.

5.2 Begrotingsvertrekpunten

5.2.1 Meerjarenraming

Het eerste vertrekpunt voor opstelling van de begroting 2023 is onderstaande Meerjarenbegroting zoals opgenomen in de vastgestelde Begroting 2022:

	Definitieve Jaarrekening 2019 (AB juli 2020)	Concept Definitieve Jaarrekening 2020 (AB juli 2021)	BEGROTING 2021 (AB juli 2020)	Definitieve Begroting 2022 (AB juli 2021)	Raming GR 2023	Raming GR 2024	Raming GR 2025
Meerjarenbegroting 2022-2025							
BATEN							
Bijdragen deelnemende gemeenten	224.915.078	248.080.536	246.686.158	254.738.378	244.353.681	240.962.852	239.511.352
Extra bijdrage Rotterdam (Veilig Thuis 2017)							
Bijdrage Rijksoverheid transformatiefonds	339.466						
Bijdrage Rijksoverheid "meer samen doen in crisis"	2.600						
Extra bijdrage gemeenten t.b.v. resultaat	10.673.854	8.107.968					
Totaal baten	235.930.998	256.188.504	246.686.158	254.738.378	244.353.681	240.962.852	239.511.352
LASTEN							
A							
Gewoon opgroeien buiten gezien (Pleeghulp)	21.347.688	23.422.805	21.845.040	24.297.530	24.297.530	24.297.530	24.297.530
B							
Weer naar huis (Opname)	64.309.648	62.646.861	62.247.659	58.990.207	58.990.207	58.990.207	58.990.207
C							
Opgroeien met blijvende ondersteuning (Langdurig verblijf)	8.687.920	11.038.752	9.342.676	10.779.589	10.779.589	10.779.589	10.779.589
D							
Steun, hulp of behandeling overdag (Daghulp)	13.793.253	14.511.471	14.513.379	14.415.377	14.415.377	14.415.377	14.415.377
E							
Pakket thuis (Ambulante hulp)	43.864.471	44.921.641	43.880.862	54.966.783	39.966.783	39.966.783	39.966.783
F							
Crisishulp	9.152.639	8.431.459	9.467.944	9.655.598	9.655.598	9.655.598	9.655.598
G							
Gecertificeerde instellingen		46.168.489	48.637.712	45.801.711	45.801.711	45.801.711	45.801.711
1. JB/JR maatregelen dwang & drang/ Crisis Interventie Team			46.445.454	43.566.003	43.566.003	43.566.003	43.566.003
2. Buitenregionale plaatsingen (GI)			781.258	796.743	796.743	796.743	796.743
3. KSCD			1.411.000	1.438.966	1.438.966	1.438.966	1.438.966
H							
Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond (VTRR)	13.943.147	16.151.541	16.375.541	16.700.104	16.700.104	16.700.104	16.700.104
I							
Overige	57.836.904	18.985.341	15.436.758	16.547.715	16.547.715	16.547.715	16.547.715
1. Buitenregionale plaatsingen (incl pleegzorg)		2.776.855	1.736.000	1.770.408	1.770.408	1.770.408	1.770.408
2. Extra ASR		1.912.240	1.147.800	1.975.549	1.975.549	1.975.549	1.975.549
3. Landelijke inkoop		13.949.821	12.148.598	12.389.383	12.389.383	12.389.383	12.389.383
4. Acute dienst GGZ		346.425	404.360	412.374	412.374	412.374	412.374
J							
Uitvoeringskosten	2.995.328	6.295.830	7.623.284	10.083.764	9.883.764	9.683.764	9.683.764
Bedrag onvoorzien (Risico's Jeugdhulp)	-	2.161.442	3.626.839	3.561.386	3.561.386	3.561.386	3.561.386
Transformatiefonds/Innovatie	342.066	-	-	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
Organisatiekosten GR	1.936.072	3.425.920	3.521.445	3.588.353	3.588.353	3.588.353	3.588.353
Specifieke ICT-kosten	156.050	83.164	100.000	151.900	151.900	151.900	151.900
Accountantskosten	122.414	70.427	75.000	76.425	76.425	76.425	76.425
Werken/Onderzoek	432.604	552.576	300.000	305.700	305.700	305.700	305.700
Projectbudget Inkoop en Implementatie			-	200.000	200.000	-	-
Programmateam Regio-agenda				200.000	-	-	-
Overige kosten	6.123	2.301		-	-	-	-
Resultaat vorige boekjaren		3.614.313					
Totaal lasten	235.930.998	256.188.505	249.370.855	262.238.378	247.038.378	246.838.378	246.838.378
Nog toe te wijzen taakstelling			-2.684.697	0	-2.684.697	-5.369.394	-5.369.394
Extra taakstelling Vlaardingen			0	-	0	-506.133	-1.957.632
Totaal lasten na Taakstelling	235.930.998	256.188.505	246.686.158	262.238.378	244.353.681	240.962.852	239.511.352
SALDO	0	-0	0	-7.500.000	0	0	0

5.2.2 Zorgkosten indexering

Het algemeen bestuur hanteert vanaf december 2020 een richtlijn voor indexatie van zorgtarieven en -subsidies die past bij de Norm voor Opdrachtgeverschap, geen impliciete impact heeft op de





realisatie van inhoudelijke doelstellingen, transparant is en houvast biedt voor alle betrokkenen. Deze richtlijn wordt vastgehouden als uitgangspunt voor de begroting 2023. De gehanteerde percentages worden gepubliceerd onder meer door de Nederlandse zorg autoriteit.

➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (16):** In de ontwerpbegroting vindt voorlopige indexatie van zorgbudgetten, de daaruit te verstrekken zorgtarieven en subsidies en het risicobudget plaats voor 90% met voorlopig OVA voorgaand jaar van 3,24% en voor 10% met PPC -prijsindex van 1,73% voorgaand jaar. Definitieve indexatie vindt bij definitieve begrotingsvaststelling in juli plaats met de dan bekende percentages OVA en PPC.

5.2.3 Uitvoeringskosten indexering

Voor indexering van organisatiekosten en overige uitvoeringskosten geldt de richtlijn van gemeenten. Deze wordt doorgaans aan het begin van het voorafgaande jaar afgegeven namens de gemeentesecretarissen, wethouders financiën en/of colleges van de deelnemende gemeenten. Voor 2021 was dit percentage 1,90%.

➔ **Begrotingsuitgangspunt 2023 (17):** In de begroting vindt indexatie van de uitvoeringskosten plaats conform richtlijn van de deelnemende gemeenten.

5.3 Effecten van de begrotingsuitgangspunten op het financiële kader

In deze paragraaf staan indicatieve financiële effecten van de begrotingsuitgangspunten zoals genoemd in de hoofdstukken 1 tot en met 4:

Nr.	Uitgangspunt	Minimale impact	Maximale impact	Toelichting
1	Het budget innovatie wordt beschikbaar gehouden als experimenteerruimte in het kader van "Samen leren wat werkt".	0	0	Is al begroot
2	Het afzonderlijke budget Programmateam Regioagenda wordt gecontinueerd en zo nodig aangepast.	0	0	Is al begroot
3	Bij de raming van de bijdragen van gemeenten in de zorglasten wordt aansluiting gezocht op landelijke afspraken die van grote invloed zijn op de financiële kaders voor de afzonderlijke gemeenten.	PM	PM	Impact Hervormingsagenda
4	De zorglasten worden realistisch geraamd en onderbouwd. Hierbij wordt rekening gehouden met mogelijke impact van de Hervormingsagenda, met de transformatie- en inkoopaanpak inclusief groei- en krimpsenario's en met externe factoren zoals autonome groei. Waar mogelijk worden niet-financiële aannames over het gebruik opgenomen.	PM	PM	Impact Hervormingsagenda, uitwerking regionale inkoop 2023 en ontwikkeling zorggebruik in 2021.
5	De doelstellingen/beoogde resultaten bij de inkoop van jeugdhulp vormen tevens de basis voor de doelformulering en middelenraming in de begroting.	0	0	Tekstueel
6	De zorglasten jeugdhulp A t/m F aan jeugdigen uit MVS, en bijbehorende inleg van MVS, worden niet door de GRJR begroot.	15 à 16%		Ntb wat precies wel en niet regionaal blijft
7	Er wordt rekening gehouden met kosten van (het organisatorische waarborgen van) regionale monitorings- en verantwoordingsafspraken.	PM	PM	Afhankelijk van ambitie implementatie nieuwe inkoop
8	De raming voor zorglasten Dagbehandeling en Ambulante hulp gaan uit van lokale inzet buiten de GRJR, tenzij.	PM	PM	Er is nog uitzoekwerk over waar de knip komt





9	De budgetindeling voor ingekochte zorg wordt niet gewijzigd in verband met de nieuwe aanbesteding.	0	0	Gaat om methodiek van budgettering
10	De lastenraming per zorgbudget wordt gebaseerd op de te verwachten toewijzingen en declaraties van arrangementen.	0	0	Gaat om methodiek van onderbouwing
11	De verwachte verschuivingen als gevolg van het woonplaatsbeginsel worden, met de objectieve (her)verdeling als grondslag, verwerkt in de totale zorglastenraming en in de bijdrage per gemeente. De begroting 2022 wordt hierop eveneens gewijzigd.	€14 mln	€16 mln	Inventarisatie van tussen gemeenten over te dragen casuïstiek loopt nog
12	Er wordt voor 2023 eenmalig budget Aanpak Wachtlijden gereserveerd; over de inzet daarvoor wordt pas op basis van projectrapportage beslist.	0	€15 mln	Afhankelijk van projectaanpak en Hervormingsagenda (extra middelen)
13	In de begroting wordt onderscheid gemaakt tussen kosten GI's in verband met wettelijke en niet-wettelijke taken (zoals Crisis Interventie Team en Zorg Bemiddeling Teams).	0	0	Gaat om methodiek van budgettering
14	Het Veilig Thuis-budget wordt reëel geraamd op basis van realistische volumeinschattingen.	PM	PM	Afhankelijk van realisatie 2021 en ambitieniveau
15	Het budget Organisatiekosten wordt opnieuw onderbouwd. Hierbij wordt rekening gehouden met de inkoopstrategie (knip MVS), de basistaken van de GRJR en het ambitieniveau voor de GRJR-taken op basis van de Regiovisie en Regioagenda.	PM	PM	
16	In de ontwerpbegroting vindt voorlopige indexatie van de tarieven en budgetten plaats voor 90% met voorlopig OVA voorgaand jaar van 3,24% en voor 10% met PPC -prijsindex van 1,73% voorgaand jaar. Definitieve indexatie vindt bij definitieve begrotingsvaststelling in juli plaats met de dan bekende percentages OVA en PPC.	PM	PM	
17	In de begroting vindt indexatie van de uitvoeringskosten plaats conform richtlijn van de deelnemende gemeenten.	PM	PM	

5.4 Bijdragenberekening en verrekening realisatieverschillen (vlaktaks)

De regionaal begrote lasten worden gedekt door baten in de vorm van deelnemersbijdragen c.q. inleg in de begroting. Gerealiseerde lasten en de verschillen met de begrote lasten worden bij de jaarrekening vastgesteld. Verschillen tussen de door een gemeente ingebrachte baten en een voor een gemeente gerealiseerde lasten worden bij de gemeenten teruggelegd, zodat iedere gemeente uiteindelijk alleen betaalt voor zorg die aan jeugdigen uit de eigen gemeente. Deze basis blijft ook in 2023 gelden. Alleen de wijze waarop de regionale bedragen aan de deelnemende gemeenten worden gerelateerd verandert vanaf begroting 2023.

5.4.1 Doel en beperkingen van de huidige vlaktakssystematiek

Bij de oprichting de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond in 2014 is gekozen om een specifieke systematiek te hanteren voor het verrekenen van de kosten van het zorggebruik. Dat is het vlaktaksmodel gaan heten en deze systematiek was tot nu toe van toepassing voor alle budgetten met uitzondering van Veilig Thuis⁹. Het geheel van inlegberekening en

⁹ Sinds 1 januari 2018 is de financiering van Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond toegevoegd aan de begroting van de GRJR. Voor de middelen hiervoor geldt een andere vereffeningssystematiek op basis van realisatiecijfers per gemeente.





vlaktaksverrekening is destijds ingevoerd omdat er grote onzekerheden waren in de verdeling van jeugdhulpbudgetten en -kosten. Er zouden zich forse fluctuaties kunnen voordoen die onvoorziene impact op een individuele gemeentelijke begroting zou kunnen hebben. Door fluctuaties over meerdere jaren samen op te vangen daalde het risico voor individuele gemeenten.

Sinds de vorige Kadernota is duidelijk dat dit vlaktaksmodel¹⁰ niet langer houdbaar blijft. De in de begroting 2021 opgenomen experimenteeruimte voor enkele gemeenten was een noodzakelijke eerste afwijking van deze methode. Ook door de keuze om vanaf 2023 met twee inkoopmodellen te werken waarbij MVS niet langer regionaal ingekocht hulp afneemt kan het systeem niet worden gecontinueerd.

Belangrijk motief om met het vlaktaksmodel te stoppen is echter de verschuiving van gezamenlijke regionale anticipatie op onbekende risico's (Decentralisaties, 2014) naar individuele gemeentelijke verantwoordelijkheid voor en sturing op de jeugdhulpinzet (Regiovisie, 2023).

Het vlaktaksmodel heeft een aantal kenmerken die deze beweging in de weg zitten:

- Een realistische lastenraming op jaarbasis is niet goed zichtbaar voor gemeenten en werkt niet door in de voorcalculatorische inleg bij de GRJR.
- De werkelijke lasten op jaarbasis zijn niet goed zichtbaar voor gemeenten omdat het tekort wordt opgelost door de voorcalculatorische inleg aan te passen.
- Voor de regionale sturing is een bijkomstig nadeel dat in de P&C-cyclus niet de reële jaarcijfers leidend zijn maar cijfers die worden vertekend door correctie van enkele jaren terug en vooruit.
- Lokale sturing op uitgaven heeft slechts een zeer vertraagde doorwerking in de bijdragen. Besparingen op regionale ingekochte hulp als opbrengst van lokale intensivering komt pas in meerdere tot uiting in minder bijdrage aan de GRJR. En andersom: beperkte lokale inzet hierop wordt pas over langere tijd zichtbaar op hoog blijvende en/of oplopende bijdragen aan de GRJR.
- Een en andere belemmert de allocatie van gemeentelijke middelen op lokaal of regionaal niveau terwijl de Regiovisie nadrukkelijk meer aansluiting en flexibiliteit hiertussen vereist.

Deze nadelen wegen niet (langer) op tegen de voordelen van verevening van de risico's op grote uitgavenfluctuaties.

5.4.2 Eenvoudige en transparante systematiek vanaf 1-1-2023

Vanaf begroting 2023 wordt als kostenverdelmethode voor de zorglasten gekozen voor een lastenraming die eenvoudiger en transparanter is en bijdraagt aan een realistischer raming. De

¹⁰ Het vlaktaksmodel werd als volgt toegepast:

- Stap 1: bepalen reële inleg: Deze inleg wordt bepaald op basis van het gemiddelde van de feitelijke productie van 2 opeenvolgende jaren. Deze stap is voor het eerst volledig gerealiseerd in het jaar 2021. In dat jaar wordt het zorggebruik genomen van de twee voorafgaande peiljaren dit met de verhouding 1/3 voor 2018 (T-3) en 2/3 voor 2019 (T-2) voor de begroting 2021. De uitkomst van deze som is de percentuele inleg van de individuele gemeente over het begrotingsjaar.
- Stap 2: productiecorrectiefactor: Naast het gebruik over t-2 en t-3 wordt binnen de rekenregel ook rekening gehouden met de geconstateerde werkelijke afwijkingen tussen inleg en productie over de voorgaande jaren. Vanaf t+2 wordt de gerealiseerde over- of onder productie over een periode van 2 jaar opgenomen in de berekening van de reële bijdrage.





lasten worden rechtstreeks geraamd op basis van realisatiecijfers van de twee voorgaande jaren per gemeente en waar nodig gecorrigeerd op basis van reële prognosebijstellingen. Het totaal van deze ramingen per gemeente bepaalt de te verwachten lasten van de regionaal ingekochte dienstverlening. En de opbouw van dit totaal bepaalt het bedrag dat een individuele gemeente als bijdrage aan de baten inbrengt.

Vanaf jaarrekening 2022 worden in de jaarrekening de werkelijke lasten vastgesteld inclusief het effect daarvan op de exploitatie. Het regionaal zichtbare exploitatieresultaat wordt in de rekening vastgesteld als uitkomst van het overzicht van baten en lasten en als balanscomponent Eigen Vermogen conform BBV. Dit eigen vermogen kan positief of negatief zijn. Aansluitend op dit rekeningbesluit wordt vastgesteld wat het (positieve of negatieve) aandeel van iedere gemeente in het gerealiseerde resultaat is op basis van specifieke realisatiegegevens. Vervolgens wordt het ontstane Eigen Vermogen in het volgende boekjaar aangezuiverd naar 0 door in dat volgende jaar het (positieve of negatieve) aandeel van iedere gemeente in het gerealiseerde saldo in rekening te brengen. Dit is dan geen aanpassing van de inleg zoals vroeger maar een teruggave van teveel betaalde inleg en bijbetaling van weinig betaalde inleg.

Voordelen hiervan zijn dat

- Gemeenten zijn nog steeds uiteindelijk alleen geld kwijt aan werkelijke uitgaven voor hun jeugdigen.
- De begrotingsbesluiten van het GR-bestuur geven meer zekerheid aan deelnemende gemeenten omdat daarin de bijdrage definitief is in plaats van onder voorbehoud van de realisatie.
- De jaarrekening geeft een reëel beeld van de exploitatie van de regionaal georganiseerde taken. Tekorten worden formeel transparant verantwoord voordat ze worden weggewerkt. Hiermee wordt de P&C als sturingscyclus versterkt.
- Gemeenten hebben een boekjaar langer gelegenheid om tegenvallers op te vangen omdat die eerst even bij de GR blijven hangen.

5.4.3 Overgang

De vlaktaks wordt per 31-12-2022 in één keer afgebouwd. Alle correcties van verschillen over eerdere jaren in de exploitatie en waar mogelijk ook in de balansposities worden hiermee geneutraliseerd. Per boekjaar 2023 wordt gestart met een schone lei. Indien toch overgangsvraagstukken onontkoombaar blijken (bijvoorbeeld ingeval van overlopende posten) dan wordt daarvoor een specifieke regeling afgesproken in de geest van de nieuwe werkwijze.

Een facultatief en verder uit te werken punt is, is in hoeverre het Eigen Vermogen steeds naar 0 wordt teruggebracht. Alternatief is dat er een egalisatie- of weerstandsreserve wordt gevormd binnen de GRJR die op begrotingsbasis (dus voorspelbaar) wordt gevoed door de gemeenten en als buffer wordt gebruikt als er tekorten zijn. Indien hiervoor in consensus een noodzaak wordt gezien dan kan dit in de begroting 2023 worden toegepast ter verbetering van het regionale risicomanagement.





Hoofdstuk 5

VASTSTELLINGSBESLUIT





6. Vaststellingsbesluit

Vastgesteld door het algemeen bestuur van Openbaar Lichaam Jeugdhulp Rijnmond.
Rotterdam, xx oktober 2021

Voorzitter Openbaar Lichaam Jeugdhulp Rijnmond

Secretaris Openbaar Lichaam Jeugdhulp Rijnmond

