

Raadsbrief stand van zaken hoog specialistische jeugdhulp (Crossroads) en vervolgproces

Kenmerk: CJ/PE/2024-01

Datum: 01-10-2024

Beste raadsleden Regio Hart van Brabant,

Vanuit de ambitie om goede zorg en ondersteuning te bieden aan kwetsbare jongeren en tegelijkertijd ons zorgsysteem betaalbaar te houden, hebben we sinds 1 januari 2023 nieuwe contracten voor jeugdhulp afgesloten. Binnen de jeugdhulp werken we voor hoog specialistische jeugdhulp samen met een vaste zorgcombinatie 'Crossroads'¹. Met Crossroads werken we op basis van partnerschap met een vooraf afgesproken budget. Een aantal ontwikkelingen leiden ertoe dat dit budget om aanpassing vraagt. Hierover hebben we uw raden woensdagavond 25 september jl. geïnformeerd. Deze raadsbrief herhaalt de meest relevante informatie, geeft verdergaand financieel inzicht en legt het vervolgproces uit.

Bestuurlijke uitgangspunten

Het vormgeven aan een andere manier van (samen)werken met zorgpartners om zo goed en zo snel mogelijk passende jeugdhulp te bieden, is onderdeel van de transformatie sociaal domein. Het in het verleden gecontracteerde aantal van meer dan 130 aanbieders maakte het zorgveld onoverzichtelijk en transformatie zeer ingewikkeld. Dit was één van de redenen om in 2023 over te gaan op een andere manier van inkoop, met als doel een méér strategische samenwerking met belangrijke zorgpartners. De nieuwe inkoop gaat uit van samenwerking en innovatie door alle betrokken partijen: gemeenten, zorgaanbieders, verwijzers (gemeentelijke toegangen, gecertificeerde instellingen en (huis)artsen) etc. De door uw raden vastgestelde² uitgangspunten van de regionale inkoop zijn:

1. Van zorg overnemen naar het snel vinden van oplossingen in het gewone leven (waar mogelijk);
2. Van oog voor de zorgvraag naar ook oog voor de maatschappelijke rol (werk, opleiding);
3. Van lange procedures naar snel op weg geholpen;
4. Van een open einde financiering naar grip op de financiën met een gesloten financiering;
5. Van een individualistisch en groot zorglandschap naar een overzichtelijk en kwalitatief veld zorgaanbieders dat elkaar kent;
6. Van achteraf handhaven naar oneigenlijk gebruik voorkomen en het geld besteden aan zorg (zorggeld=zorggeld).

¹ Crossroads is een samenwerkingsverband tussen specialistische organisaties in de Regio Hart van Brabant met Amarant, GGz Breburg, Sterk Huis en de Viersprong. <https://www.zorgcombinatiecrossroads.nl/>

² Eind 2020. Via deze link kunt u de toelichting lezen op de [Bestuurlijke Uitgangspunten HvB](#)

Terugblik 2023 – overgangsjaar

Op 1 januari 2023 zijn de nieuwe contracten ingegaan. Vervolgens zijn we gestart met de implementatie en met een andere manier van (samen)werken met onze zorgpartners: langdurige samenwerking en partner verantwoordelijke sturing. De zorg voor jongeren is hierbij ingedeeld in vijf segmenten³:

- Segment 1: hoog specialistische jeugdhulp (door zorgcombinatie Crossroads);
- Segment 2: wonen (5 aanbieders);
- Segment 3: dagbegeleiding & respijtzorg (10 aanbieders dagbegeleiding en 8 aanbieders respijtzorg);
- Segment 4: veelvoorkomende hulp (35 aanbieders);
- Segment 5: crisishulp (door zorgcombinatie Crossroads).

Binnen de hoog specialistische jeugdhulp (segment 1) en crisishulp (segment 5) werken we 'taakgericht'. Dit wil zeggen dat we de gecontracteerde aanbieders een opdracht met mandaat en verantwoordelijkheid meegeven; organiseren, transformeren en sturen op de hoog specialistische jeugdhulp. Dit alles binnen een vooraf afgesproken budget. In 2023 zien we in onze regio de volgende ontwikkelingen:

- De totale vraag naar specialistische jeugdhulp wordt stabiel – er is slechts een geringe stijging over alle segmenten heen. Dit beeld past ook in de ontwikkeling die we regionaal en landelijk (Hervormingsagenda⁴) nastreven, namelijk dat jeugdigen vaker door algemeen toegankelijke voorzieningen (bijvoorbeeld door ondersteuning in de eigen toegang, jeugdwerk of schoolmaatschappelijk werk etc.) worden geholpen. Over de Hervormingsagenda hebben we, afspraken gemaakt met het Rijk, zorgaanbieders, clientvertegenwoordigers en zorgprofessionals. Hierbij werken we samen en op een sommige onderdelen zijn met name gemeenten aan zet, op andere onderdelen het Rijk, bijvoorbeeld het nader definiëren van de reikwijdte jeugdhulp. Ook bespreken we de passende vergoeding van het Rijk aan gemeenten voor de nog steeds groeiende vraag aan jeugdhulp.
- In vergelijking met voorgaande jaren melden jeugdigen zich doorgaans met een complexere jeugdhulpvraag. Hierdoor zien we zowel in segment 1 als in segment 4 de gemiddelde inzet aan hulp per jeugdige toenemen. Ook dit beeld is een landelijke trend.
- De toewijzing van verwijzers van jeugdigen naar segment 1 is gebaseerd op de *verwachte* zorginzet. Het verwachte cijfer van 1.600 jeugdigen in segment 1, waarop de inzet en het budget is gebaseerd, is een schatting op basis van de (historische) aantallen 2020 en 2021. Bij de start is aangegeven dat dit aantal kan afwijken. Vooral omdat het niet realistisch is te verwachten dat een jeugdige altijd gelijk naar de juiste aanbieder en/of het juiste segment wordt verwezen. Bovendien kunnen omstandigheden zowel positief als negatief uitvallen. Om deze reden is er op basis van de toen gedeelde managementrapportages een bandbreedte in het contract opgenomen met de afspraak dat we samen met Crossroads de ontwikkelingen volgen en bij afwijkingen met elkaar in gesprek gaan over oorzaken en manieren van bijsturen.

³ <https://www.zorginregiohartvanbrabant.nl/jeugdhulp/documenten-jeugdhulp/> onder het kopje: 'Gecontracteerde.aanbiedeJeugdhulp 2024'

⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/addec5d5-279c-40de-b607-7b64e8441602/file>

- De tweede helft 2023 zagen we dat de instroom van jeugdigen in segment 1 hoger was dan verwacht. Inhoudelijk en financieel leek dit niet tot knelpunten te leiden. Op het laatste aspect, de financiën, kwam begin 2024 toch een knelpunt naar boven. Dit werd veroorzaakt doordat in 2023 een deel van de registratie van de kosten nog plaatsvond door de regio (met name jeugdigen in segment 1 die al vóór 2023 hoog specialistische jeugdhulp kregen) en een ander deel door Crossroads. Ten tijde van het bij elkaar brengen van de kosten, komt er aan beide kanten een overschrijding naar boven van in totaal € 2,8 miljoen. Ten aanzien van deze overschrijding is het regionale deel ad € 1,6 miljoen verwerkt in de jaarrekening jeugd Hart van Brabant 2023. De andere € 1,2 miljoen is voor rekening van Crossroads gekomen.

Terugblik 2024 – start taskforce en analyse

In 2024 signaleert Crossroads dat het aantal jeugdigen in segment 1 blijft stijgen. Hierdoor ontstaan er bij Crossroads knelpunten t.a.v. capaciteit, kwaliteit en budget. Ook de verwijzers geven aan dat zij de wachttijden en wachtlijsten zien optreden. Deze situatie is zorgwekkend. Daarom is, conform contractafspraken, een werkgroep aan de slag gegaan om de oorzaken te achterhalen en interventies te bepalen. De werkgroep is medio mei 2024 gestart, om voor de zomerperiode een eerste beeld te kunnen ophalen. De analyse bleek complexer dan verwacht. Om deze reden is in juli 2024 afgesproken te starten met een gezamenlijke taskforce vanuit de gemeenten en Crossroads om in de zomerperiode te komen met een adequate analyse. De samengevatte bevindingen uit de analyse zijn (zie bijlage 1):

- Het aantal jeugdigen in segment 1 blijft (autonoom) groeien. Het verwachte aantal van 1.600 jeugdigen in segment 1 is, zoals eerder uitgelegd, gebaseerd op historische data (t/m medio 2021). De afgelopen periode hadden we beschikking over data tot medio 2024. Dankzij deze uitgebreidere dataset, zien we nu dat het aandeel jeugdigen in segment 1 de afgelopen jaren al een groei vertoonde binnen de totale specialistische jeugdhulppopulatie (totaal van segment 1 t/m 5). In de productiegerichte-financiering⁵, de zogenaamde $P(\text{roduct}) \times Q(\text{quantity})$, die we tot 2023 hadden, zien we dat het aandeel ‘hoog specialistisch’ toeneemt van ongeveer 1.500 jeugdigen in 2020 naar iets meer dan 1.700 in 2022. In 2023 zien we dit aantal nog iets toenemen naar 1.870 jeugdigen in segment 1. Dus het aantal van 1.600 jeugdigen in segment 1 was terugkijkend, ook *inclusief* de in het contract opgenomen bandbreedte, te laag.
- Net als in de rest van het land (zie bijlage 2) zien we in onze regio dat het aantal jeugdigen met een hoog specialistische jeugdhulpvraag toeneemt. Landelijk worden er meerdere verklaringen voor gegeven: de gevolgen van corona en de lockdown werken door, maar ook de toenemende prestatiedrang en -druk en complexe scheidingsproblematiek spelen een rol.
- We zien in de analyse dat de ‘nieuwe’ werkelijkheid van een krappe arbeidsmarkt en minder geld op gespannen voet staan met bestaande systemen bij aanbieders, zowel Crossroads als de aanbieders in de andere segmenten, verwijzers ten opzichte van de verwachtingen in de omgeving. Ten aanzien van dit thema zal de nadere invulling van de reikwijdte jeugdhulp door

⁵ Voor de volledigheid: de regio HvB kende vanaf 2019 een combinatie van productiegerichte financiering (een bedrag per dag, dagdeel en uur) voor verblijf, dagbehandeling, landelijke zorg en Jeugdzorg Plus en resultaatfinanciering (arrangementen) voor de ambulante hulp.

het Rijk (hopelijk) tot meer duidelijkheid leiden. Kans bestaat ook dat het juist tot nog meer druk leidt.

- Uitgangspunt van de nieuwe inkoop is dat we jeugdigen en gezinnen zoveel mogelijk direct de juiste hulp te bieden (matched-care). Dit is voor de jeugdige het beste en tegelijkertijd efficiënter en daarmee goedkoper. Bij het nader analyseren van de clientstromen constateren we in onze regio twee ontwikkelingen:
 - met name de tweede helft 2023 neemt de instroom van jeugdigen in segment 1 toe en in 2024 neemt de uitstroom van jeugdigen in segment 1 af. Daardoor neemt de totale groep van jeugdigen in segment 1 snel toe. De voorspelling vanuit Crossroads was dat zonder maatregelen het aantal jeugdigen in segment 1 zou kunnen stijgen naar 2.400 in heel 2024;
 - een deel van de toename van jeugdigen in segment 1 komt voort uit jeugdhulpvragen die ook via ambulante hulp uit (segment 4) zou kunnen worden beantwoord. Eerder is toegelicht dat in 100% van de hulpvragen een jeugdige gelijk goed verwijzen, niet realistisch is. Daarnaast is de extra instroom op de zorgcategorieën (cohorten) ambulant en deeltijd. Relatief zijn dit wat goedkopere zorgcategorieën. De instroom in segment 1 is hierdoor deels wel licht veranderd.
- Ten aanzien van de uitstroom geldt dat Crossroads de verantwoordelijkheid voor de sturing bij regiebehandelaren heeft belegd. Deze blijken ten aanzien van de afronding van trajecten niet allemaal eenduidig te werken. Daarnaast heeft Crossroads een ‘vinger-aan-de-pols’-periode ingebouwd. Na afronding wordt een traject nog niet afgesloten. Jeugdigen worden gedurende een aantal maanden de mogelijkheid geboden om, indien nodig, terug te komen. Dit is inhoudelijk positief, maar het zorgt wel dat jeugdigen in segment 1 langzamer uitstromen.
- Het feit dat er één aanmeldpunt is bij Crossroads bevordert een integrale blik op jeugdigen in segment 1. Door het aanmeldpunt wordt een voorstel gemaakt voor een integraal hulpplan en wordt bepaald welke partner van Crossroads het beste de regievoering over het zorgproces op zich kan nemen. Geconstateerd is dat na de doorverwijzing naar de regievoerder het proces nog eenduidiger en strakker kan worden georganiseerd. Er dient meer integrale sturing te komen op doorlooptijden en kosten, bij en binnen de Crossroads-partners onderling en bij de onderaannemers. Ook is meer sturing op de integrale transformatie nodig.

Scenario's

In de analyse is gekeken wat de alternatieven zijn om de huidige knelpunten op te lossen. Hierbij is niet alleen gekeken naar interventies binnen de huidige afspraken, maar ook naar alternatieve scenario's. Binnen de scenario's is de optie om te stoppen met de huidige werkwijze meegenomen. De criteria waarop de scenario's zijn beoordeeld, zijn: borging zorgcontinuïteit, sturing op de transformatie, sturing op de kosten. Zie hieronder het overzicht:

	DOORGAAN	STOPPEN
BESTAANDE WERKWIJZE	<p>+ Zorgcontinuïteit niet in gevaar.</p> <p>+ Verdieping relatie op basis huidige contractuele afspraken.</p> <p>- Bij huidige werkwijze Crossroads zal realisatie transformatie en kostenbeheersing moeilijk verlopen.</p>	<p>- Risico voor de zorgcontinuïteit.</p> <p>- Crossroads zal weinig bereid zijn deel kosten te dragen.</p> <p>- Tijd en aandacht gaat op in organisatie systeemovergang.</p> <p>+/- Overgang is complex, maar evt. mogelijk, door aan te sluiten bij de huidige werkwijze van de LTA en segment 4.</p> <p>+/- Dan afspraken nodig voor 'restant' segment 1.</p>
AANGEPASTE WERKWIJZE	<p>+ Zorgcontinuïteit niet in gevaar.</p> <p>+ Verdieping relatie op basis huidige contractuele afspraken.</p> <p>+ Aangescherpte afspraken hoe Crossroads samenwerking verbetert, integrale sturing op inhoud en kosten organiseert, incl. governance.</p>	<p>- Risico voor de zorgcontinuïteit.</p> <p>- Crossroads zal weinig bereid zijn deel kosten te dragen.</p> <p>- Tijd en aandacht gaat op in organisatie systeemovergang.</p> <p>- Nieuwe contractering op zijn vroegst per 1 januari 2026 afgerond.</p>

Uit bovenstaand overzicht concluderen we dat voortzetting met Crossroads, met scherpere afspraken over sturing en samenwerking de grootste kansen biedt voor verbetering van de transformatie en zorgcontinuïteit. Overgang naar een ander systeem betekent dat alle tijd en aandacht 'opgaat' in het inrichten van een systeemwijziging, terwijl we de energie willen richten op onze ambitie; goede zorg en ondersteuning bieden aan kwetsbare jongeren en tegelijkertijd ons zorgsysteem betaalbaar te houden.

Interventies

De analyse en de gevolgen daarvan leiden tot verschillende typen interventies. De interventies zijn gericht op onze eerdergenoemde ambitie. Crossroads en de regio werken hier nauw in samen. Voor alle duidelijkheid: er is geen sprake van een instroomstop.

- *Korte termijn: beïnvloeden volume en stimuleren efficiency:*
Op korte termijn is het doel de stijgende groei van jeugdigen in segment 1 te beheersen en efficiency te stimuleren. Daarbij is het oorspronkelijke uitgangspunt, jeugdigen die dat nodig hebben snel de juiste hulp te bieden, leidend. Dat betekent scherper toetsen aan de voorkant of jeugdigen segment 1 of juist elders (met name segment 4) het beste geholpen wordt en bekijken of bij lopende jeugdhulptrajecten segment 1 of misschien segment 4 passender is.
 - Een eerste analyse heeft aangegeven dat een groep van ongeveer 250 jeugdigen in segment 1 op inhoud en qua benodigd zorgvolume passender is onder segment 4 – zij zullen worden 'overgeheveld'. De hulpverlening wordt gecontinueerd, omdat het merendeel van de aanbieders ook zorg levert in segment 4, merken jeugdigen hier niets van. Het betreft een administratieve en financiële overheveling die we nu al zien aankomen en gaat landen in de derde prognose.

Ook wordt kritisch bekeken of zorg afgerond kan worden. Dit omdat we gezien hebben dat de uitstroom afgelopen periode behoorlijk gedaald is. Hierbij blijft steeds het belang van de jeugdige voorop staan.

- *Langere termijn: investeren in realiseren transformatie:*

In de gesprekken over de analyse is ook gebleken dat de transformatieopgave complexer is dan gedacht. Dat betekent dat we ook in gesprek gaan over het concretiseren van de activiteiten om de gewenste transformatie te realiseren: integrale en doelmatige hulp, geen wachttijden voor de meeste complexe doelgroep, realiseren van de beweging naar nul (d.w.z. geen gesloten plaatsingen, geen uithuisplaatsingen, geen plaatsingen buiten de regio) en het vinden van oplossingen via vrij toegankelijke voorzieningen en in het 'gewone' leven, bijvoorbeeld door het inzetten van sport in plaats van hulp, Dit laatste vooral ook voor de veelvoorkomende hulp (segment 4), waar nu 70% - 80% van de jeugdigen in gebruik van maakt. Sneller realiseren van de (integrale) transformatie vraagt van Crossroads aanscherping in de integrale sturing en hun governance. Ook vraagt het om intensievere samenwerking tussen Regio Hart van Brabant en Crossroads, daarom blijven we de komende tijd samenwerken in de taskforce.

Financiële consequenties

Alle genoemde ontwikkelingen in de jeugdhulp, vragen meer inzet in de hoog specialistische jeugdhulp. Daarmee betekent dit momenteel meer kosten voor Crossroads. Daarover zijn we kritisch met elkaar in gesprek gegaan de afgelopen weken. Dit heeft geleid tot het volgende gezamenlijke beeld:

- De afspraak vanuit Regio Hart van Brabant met Crossroads was een startbudget van €58,6 miljoen (p.j.) voor 1.600 jeugdigen in segment 1. Maar de groei van het aantal jeugdigen in segment 1 maakt de aanpassing van het aantal jeugdigen in segment 1 van 1.600 naar 2.000 logisch. Dit betekent 400 jeugdigen in segment 1 méér, tegen een lagere gemiddelde prijs dan de oorspronkelijke groep. Vooral omdat, zoals eerder onder het kopje 'terugblik 2024' is toegelicht, de groei van jeugdigen in segment 1 in deeltijd en ambulante zit en deels een iets 'lichtere' groep betreft. Dit heeft geresulteerd in een verhoging van het budget van € 7,5 mln.
- Door complexere transformatie en knelpunten t.a.v. capaciteit, zorgkwaliteit en budget, zien we ook dat Crossroads in 2024 wordt 'overlopen'. Crossroads heeft hierdoor in 2024 hogere kosten dan begroot, ook als je rekening houdt met de vergoeding voor het hoger aantal jeugdhulpvragen. De raming van deze hogere kosten is € 7,2 mln. Een groot deel van deze kosten is al gemaakt in de eerste helft 2024. Crossroads stuurt, mede op basis van de afgesproken interventies, op beperking van de kosten maar er zal een overschrijding blijven van naar schatting € 7,2 miljoen. Het totaal komt 50% voor rekening van Crossroads, want ook zij nemen hun verantwoordelijkheid voor huidige situatie, en 50% voor Regio Hart van Brabant. Dit betekent voor beide partijen meerkosten van € 3,6 mln.
- Bij de nieuwe inkoop hebben we met Crossroads afspraken gemaakt over een open boekhouding. Op basis daarvan hebben we ook de bovenstaande analyse kunnen maken. Crossroads geeft op ons verzoek inzage in haar boeken, kosten en onderbouwingen. Crossroads heeft onderling afspraken gemaakt over tarieven en verrekening. We hebben inzage gekregen, maar afgesproken dat we deze werkwijze laten toetsen door een onafhankelijk bureau. Zodra mogelijk informeren wij uw raden hierover.

Het totaal aan meerkosten voor Regio Hart van Brabant in 2024 komt daarmee op €11,1 mln. Dit is exclusief de genoemde interventie die we nu al zien aankomen en gaat landen in de derde prognose, namelijk de overheveling van 250 jeugdigen in segment 1 naar segment 4 voor een bedrag van € 1,9 miljoen. (Zie bijlage 4).

We realiseren ons dat dit geen prettig bericht is. We benadrukken dat deze situatie voor alle partijen hoogst ongewenst is en dat we maximale inzet eisen van onszelf en onze partners om herhaling te voorkomen. We staan gezamenlijk voor de uitdaging om de zorgcontinuïteit voor onze jongeren te borgen en om ervoor te zorgen dat we de beoogde stappen op de transformatie daadwerkelijk zetten om daarmee te werken aan snellere en passendere jeugdhulp voor onze jeugdigen.

Vervolg

Crossroads

Crossroads komt uiterlijk 16 oktober 2024 met een aanvullend Plan van Aanpak over het toekomstperspectief; de interne samenwerking en dagelijkse (bedrijfsvoerings-)sturing en deelt dit met de taskforce. Hierover informeren wij u zo snel mogelijk.

Regio Hart van Brabant

De meerkosten leiden tot een overschrijding van meer dan 5% op de deelbegroting jeugd 2024 van Regio Hart van Brabant. Gebruikelijk is om dit te verwerken in een begrotingswijziging. Door wettelijk⁶ vastgelegde termijnen voor zienswijzen door raden is dat dit kalenderjaar niet meer haalbaar. Als gevolg daarvan verwerken we de afwijking van de deelbegroting jeugd als nadelig resultaat in de jaarrekening 2024. Het algemeen bestuur stelt het jaarresultaat jeugd begin juli 2025 definitief vast. Hierbij wordt opgemerkt dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatigheid wordt beschouwd. Deze begrotingsonrechtmatigheid wordt echter als acceptabel aangemerkt, omdat in de financiële verordeningen van de Gr Hart van Brabant staat opgenomen dat onrechtmatigheden (lees alle overschrijdingen als gevolg van een openeinderegeling) acceptabele onrechtmatigheden zijn.

Lokaal

De financiële gevolgen voor uw gemeente dienen, conform de regels die daarvoor in uw gemeente van toepassing zijn, te worden verwerkt in uw jaarstukken. In gemeentelijke financiële verordeningen kan zijn opgenomen dat onrechtmatigheden (lees alle overschrijdingen als gevolg van een openeinderegeling) acceptabele onrechtmatigheden zijn. Dat betekent dat er bij de gemeentelijke jaarrekening komt te staan dat betreffende overschrijding onrechtmatig is maar acceptabel. Daardoor hoeft het op dat moment geen effect te hebben op het oordeel van een accountant over de jaarrekening. Deze werkwijze is het gevolg van de inmiddels actieve rechtmatigheidsverantwoording die landelijk is ingevoerd.

Een onrechtmatigheid in de jaarrekening is te voorkomen door de raad te laten besluiten de eigen

⁶ https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR721591/1#hoofdstuk_10.

begroting aan te passen. Dat kan via een verzamelbesluit bij één van de verantwoordingsrapportages vanuit de P&C cyclus of via een separaat begrotingswijzigingsvoorstel in uw eigen gemeente. Uw college van B&W zal u nader informeren op welke wijze en termijn met de financiële gevolgen voor uw gemeente wordt omgegaan.

Met vriendelijke groet,

Namens de Bestuurscommissie Jeugd,

Dion Dankers,
Voorzitter

Bijlagen

1. Gezamenlijke analyse Crossroads en Regio Hart van Brabant (Taskforce) juli - augustus 2024;
2. Achtergrondartikelen impact Corona en echtscheidingsproblematiek op jeugdhulpgroei;
3. Ontwikkeling aantallen unieke jeugdigen in segment 1 per gemeente in Regio Hart van Brabant van 2022 tot september 2024;
4. Meerkosten verdeelsleutel Regio Hart van Brabant (per gemeente).