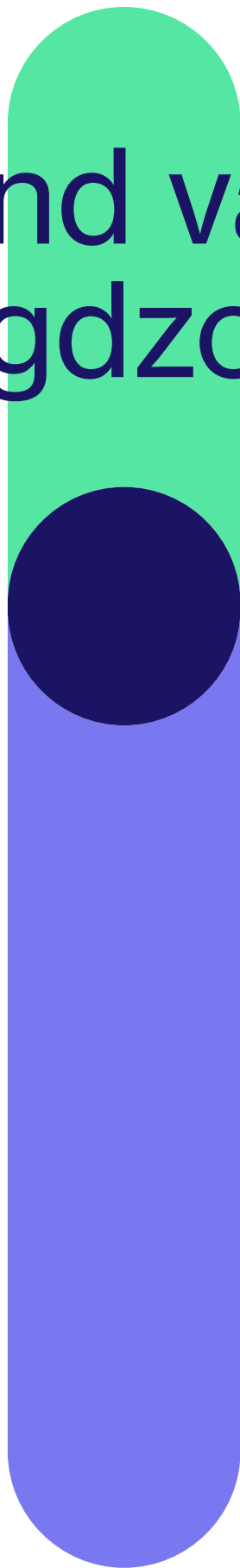
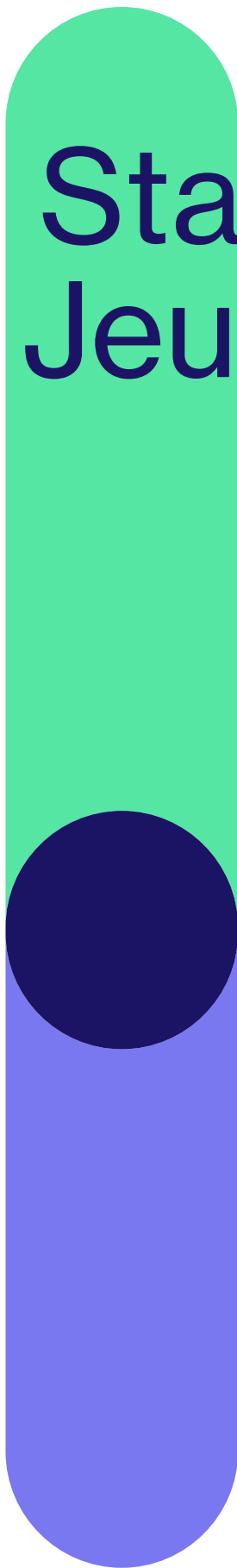


De Stand van de Jeugdzorg



Juni 2023

Inhoud

De Stand van de Jeugdzorg: hoe staat het met de continuïteit van de jeugdzorg?	3
Inleiding	17
1 De kosten van de jeugdzorg	22
2 Toename van de kosten	28
3 Toename van het gebruik van de jeugdzorg	32
4 Reikwijdte van de jeugdzorg	38
5 Wachtlijsten en wachttijden	42
6 Aanbieders	47
7 Vraag en aanbod	53
8 Inkoop en wijze van bekostiging	58
9 Tarieven	68
10 Administratieve lasten	74
11 Arbeidsmarkt	80
12 Onderzoek en monitoring	84
13 Historisch perspectief	88
Bronnen en methoden	92
Literatuuroverzicht	97

De Stand van de Jeugdzorg:

hoe staat het met
de continuïteit van
de jeugdzorg?

Voorwoord

Hoewel een behoorlijk deel van de jeugdzorgaanbieders verlies lijdt, blijft het aantal aanbieders bij wie op korte termijn voorzetting van de bedrijfsvoering in het geding is, redelijk beperkt. Zo bezien zou gesteld kunnen worden, dat het wel meevalt met de continuïteitsrisico's in de jeugdzorg. Echter, het feit dat de afgelopen jaren steeds rond de 20% van de aanbieders met een omzet op jeugdzorg van boven de €2 miljoen er niet in slaagde kostendekkend te werken, is reden tot zorg. Als grote aanbieders in de problemen komen, zal hun aanbod niet eenvoudig door andere aanbieders overgenomen kunnen worden. Dit betekent een reëel risico op discontinuïteit en daarmee op de beschikbaarheid van voldoende jeugdzorg. Aanbieders kunnen veelal zonder veel problemen een bepaalde tijd verlieslijdend opereren, maar op de lange termijn is dit niet vol te houden. In voorkomende gevallen hebben aanbieders de afgelopen jaren verliezen weten op te vangen met incidentele opbrengsten, bijvoorbeeld uit de verkoop van vastgoed, maar dergelijke buffers raken daardoor wel uitgeput. Bovendien neemt de vraag naar jeugdzorg nog steeds toe en is het de verwachting dat deze vraag in de toekomst alleen maar zal blijven toenemen. Op een gegeven moment zijn gewoonweg de mensen en middelen er niet meer om aan deze vraag te voldoen. Voor een deel is dit al het geval, gezien de wachttijden. Dit is overigens niet alleen in de jeugdzorg een probleem, maar speelt in de hele zorgsector.

Het steeds toenemende gebruik van de jeugdzorg, vooral veroorzaakt door de toename van 'lichte' vormen van jeugdzorg, vormt een bedreiging voor de continuïteit omdat het zorgt voor een steeds grotere druk op het stelsel. De roep, zowel van binnen als van buiten de jeugdzorg, om een beter functionerend stelsel is dan ook groot. Vanuit alle mogelijke invalshoeken worden verbeteringen aangedragen, variërend van relatief beperkte aanpassingen tot omvangrijke stelselwijzigingen. Het meest recente voorbeeld hiervan is de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 die door het rijk, gemeenten en aanbieders is afgesproken. Opvallend is dat zowel de probleemanalyses als de voorgestelde wijzigingen gebaseerd zijn op ten minste onvolledige gegevens. Cijfers over zowel de gemaakte kosten als over de aantallen jeugdigen die gebruik maken van jeugdzorg zijn met onzekerheden omgeven en het ontbreekt aan eenduidige definities. De effectiviteit van de geboden zorg en de noodzaak tot het leveren van bepaalde vormen van zorg zijn onvoldoende onderbouwd. Dit voedt het wantrouwen in een stelsel waarin samenwerking in het belang van jeugdigen hoe dan ook niet vanzelf gaat. Het denken in termen van markten, kostenbeheersing, onderhandelingen en contracten lijkt dit wantrouwen nog verder aan te wakkeren. Het aanbod creëert de vraag (de productie staat centraal en niet de zorgbehoefte) en de angst voor risico's (er mag letterlijk niets fout gaan) leidt tot steeds grotere toename van verantwoordingslasten en politieke druk. Doordat het ontbreekt aan één gezamenlijke aanpak (aanbieders en gemeenten willen ieder voor zich het wiel uitvinden), ontstaat een grote versnippering en ontbreekt het aan een collectieve verantwoordelijkheid.

Verbeteringen vragen om forse inspanningen van alle betrokken partijen en dan vooral van gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de jeugdzorg, en van aanbieders, die de jeugdzorg uitvoeren. Betere samenwerking tussen gemeenten en aanbieders – en tussen gemeenten onderling en aanbieders onderling – gebaseerd op vertrouwen en professionaliteit en leidend tot uniformiteit, is noodzakelijk. Een beter inzicht in kosten, beschikbaarheid en effectiviteit van geboden zorg is nodig maar als dat niet geboden kan worden (het is geen exacte wetenschap) dan is het voeren van een open gesprek hierover en het aanvaarden dat niet alles bewezen kan worden, het minste dat verwacht mag worden.

De Hervormingsagenda biedt goede aanknopingspunten voor verbeteringen, waarbij wel aangetekend dient te worden dat de resultaten van de Hervormingsagenda afhankelijk zullen zijn van de manier waarop de voorgestelde maatregelen in de praktijk concreet vormgegeven worden. Heldere regievoering is daarbij noodzakelijk. Daarnaast is de Hervormingsagenda bijzonder veelomvattend; het lijkt niet realistisch te verwachten dat alle voorgestelde maatregelen en doelstellingen binnen afzienbare tijd gerealiseerd kunnen worden. Het is daarom noodzakelijk om duidelijke keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Het ligt voor de hand hierbij prioriteit te geven aan verdere standaardisatie, omdat dit bijdraagt aan zowel het verminderen van de administratieve lastendruk als aan het faciliteren van betere dataverzameling en monitoring.

Voorwaarden voor optimalisering van het stelsel zijn dat betrokken partijen handelen vanuit consistente visies, korte termijn denken vermijden en bereid zijn verder te kijken dan het eigen belang. Dit laatste zal niet eenvoudig zijn, omdat verschillende partijen tegengestelde belangen kunnen hebben. Beter gereguleerde marktwerking, uniforme kaders, effectieve monitoring en adequaat toezicht zijn hierbij noodzakelijke randvoorwaarden. Zowel gemeenten als aanbieders hoeven hierbij niet telkens opnieuw het wiel uit te vinden. Er is veel kennis en er zijn veel instrumenten die kunnen helpen om de jeugdzorg beter te laten functioneren, maar waar nog lang niet altijd gebruik van gemaakt wordt.

Het steeds toenemende gebruik van de jeugdzorg is echter ook een probleem dat niet alleen door het stelsel, gemeenten of aanbieders op te lossen is. Het is een probleem van de samenleving, waar de jeugdzorg een onlosmakelijk onderdeel van is. De jeugdzorg kan niet overal een oplossing voor bieden. In veel gevallen die momenteel bij de jeugdzorg terechtkomen, kan gekeken worden naar alternatieven buiten de jeugdzorg. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van het gebruik van de jeugdzorg en de druk op het stelsel en daarmee continuïteitsrisico's verminderen.

De Stand van de jeugdzorg behelst een inventarisatie en analyse van beschikbare kennis over het functioneren van het jeugdstelsel, waarmee inzicht wordt gegeven in de stand van zaken wat betreft de continuïteit van de jeugdzorg. Er zijn de afgelopen jaren een groot aantal onderzoeken en rapporten verschenen over het functioneren van de jeugdzorg en ook in de media is de aandacht voor de jeugdzorg groot. Hier dient wel de kanttekening bij geplaatst te worden dat onderzoeken en rapporten veelal betrekking hebben op wat niet goed gaat, terwijl datgene wat wel goed gaat als vanzelfsprekend wordt beschouwd. Door deze éézijdige focus, ook in het publieke debat, op problemen, misstanden en alles wat niet goed gaat, blijft het vele goede werk dat verricht wordt in de jeugdzorg onderbelicht.

De Jeugdautoriteit hoopt met deze Stand van de jeugdzorg een bijdrage te leveren aan het lerend vermogen van de sector, maar ook nuances aan te brengen en discussies in een breder kader te plaatsen. Niet om verwijten te maken, maar om het prachtige en noodzakelijke werk in de sector nog meer te stimuleren.

Rol van de Jeugdautoriteit

Eén van de taken van de Jeugdautoriteit is het analyseren en signaleren van ontwikkelingen op het gebied van de jeugdzorg. Door onderzoek naar relevante ontwikkelingen in het stelsel draagt de Jeugdautoriteit bij aan inzicht in knelpunten én oplossingen. Daarom publiceert de Jeugdautoriteit dit jaar voor het eerst de Stand van de jeugdzorg.

Er is wetgeving in voorbereiding (Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg) waarmee het toezicht op de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdzorg ondergebracht zal worden bij de Nederlandse Zorgautoriteit. De Jeugdautoriteit zal daarmee ophouden te bestaan. De taak van de Jeugdautoriteit op het gebied van het analyseren en signaleren zal bij de Nederlandse Zorgautoriteit onderdeel worden van het stelselonderzoek. Momenteel brengt de Nederlandse Zorgautoriteit periodiek een Stand van de zorg uit, waarin onder meer sector-specifieke ontwikkelingen gesignaleerd worden. Naar verwachting zal in de Stand van de zorg vanaf 2025 ook de jeugdzorg opgenomen worden.

Om inzicht te verkrijgen in knelpunten met betrekking tot de continuïteit van jeugdzorg, heeft de Jeugdautoriteit de bestaande kennis over het functioneren van het jeugdzorgstelsel geïnventariseerd en geanalyseerd. Er is de afgelopen jaren een indrukwekkende hoeveelheid onderzoek gedaan naar de problemen in de jeugdzorg, maar veel onderzoek is beperkt tot specifieke aspecten (bijvoorbeeld wachtlijsten) of is geografisch beperkt (bijvoorbeeld een enkele gemeente of regio). Ook is vaak niet duidelijk wat de uitkomsten van deze onderzoeken hebben opgeleverd.

Het doel van deze inventarisatie is om bestaande kennis en inzichten samen te brengen, om een overzicht van en inzicht in de stand van zaken te geven met betrekking tot de continuïteit van de jeugdzorg. Er wordt een beeld geschetst van de actuele stand van zaken, trends en ontwikkelingen. Hiertoe zijn inzichten uit verschillende bronnen bijeengebracht en geanalyseerd, zoals onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en wetenschappelijke artikelen, maar ook informatie uit de dagelijkse praktijk van het toezicht en de casuïstiek van de Jeugdautoriteit.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen van deze inventarisatie in samenhang gepresenteerd. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ten behoeve van de leesbaarheid hier geen verwijzingen zijn opgenomen. Voor de geïnteresseerde lezer zijn de onderbouwingen van de bevindingen te vinden in de onderliggende, gedetailleerde uitkomsten van de inventarisatie.

Wat jeugdzorg inhoudt

Jeugdzorg is een verzamelbegrip dat drie verschillende vormen van zorg omvat: jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Alle drie vormen van jeugdzorg kunnen ook in combinatie met elkaar voorkomen. Het aantal jeugdigen dat in 2022 een vorm van jeugdzorg kreeg bedroeg in totaal 466.590 (10,5%).

Verreweg het grootste deel van de jeugdzorg bestaat uit jeugdhulp. Jeugdhulp behelst vooral professionele ondersteuning bij problemen voor jeugdigen tot 18 jaar (in uitzonderlijke gevallen tot 23 jaar). Jeugdhulp kan vele vormen aannemen, van 'licht' tot 'zwaar', van ambulante begeleiding bij ADHD tot gedwongen opname. In 2022 kregen 433.410 jeugdigen een vorm van jeugdhulp zonder verblijf en 42.560 een vorm van jeugdhulp met verblijf. Jeugdbescherming is

de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen. Een kinderbeschermingsmaatregel kan ondertoezichtstelling (OTS) zijn, waarbij verplicht hulp en ondersteuning bij de opvoeding ingezet wordt, of een maatregel waarbij het ouderlijk gezag beëindigd wordt. Deze maatregelen kunnen alleen door de rechter opgelegd worden en mogen alleen door Gecertificeerde Instellingen (GI's) worden uitgevoerd. In 2022 kregen 38.705 jeugdigen een vorm van jeugdbescherming. Jeugdreclassering tenslotte, kan door de rechter opgelegd worden aan jeugdigen die een delict gepleegd hebben. In 2022 kregen 7.440 jeugdigen een vorm van jeugdreclassering. Jeugdreclassering wordt net als jeugdbescherming uitgevoerd door GI's.

Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Dit betekent dat gemeenten verplicht zijn te zorgen dat jeugdzorg beschikbaar is voor jeugdigen die dit nodig hebben. Gemeenten doen dit voornamelijk door jeugdzorg in te kopen bij aanbieders. Het is de bedoeling dat gemeenten in de 42 jeugdzorgregio's samenwerken door bijvoorbeeld gezamenlijk bepaalde vormen van jeugdzorg in te kopen. Het gaat daarbij vaak om de meer specialistische jeugdzorg. Veel gemeenten hebben sinds 2015 ook zogenaamde wijkteams ingesteld die soms ook zelf 'lichte' vormen van jeugdzorg verzorgen, maar vooral functioneren als toegang tot de jeugdzorg. De belangrijkste verwijzer naar de jeugdzorg is echter de huisarts.

Algemene bevindingen

De algemene conclusie van deze inventarisatie is dat de continuïteit van de jeugdzorg niet vanzelfsprekend is. Het stelsel kent forse problemen die allemaal met elkaar samenhangen en waar geen quick fixes voor zijn. Een oplossing voor het ene probleem kan het andere probleem verergeren. Een voorbeeld hiervan is het recent bereikte akkoord over het verlagen van de werkdruk van jeugdbeschermers: dit kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de personeelsproblemen, maar er tegelijkertijd toe leiden dat de wachttijden verder oplopen.

Sommige problemen in de jeugdzorg zijn stelselspecifiek, maar veel ook niet. Veel problemen in de jeugdzorg, zoals het steeds toenemende gebruik en het bestaan van wachttijden, waren er al lang voor de invoering van het huidige stelsel. Daarnaast ontkomt de jeugdzorg ook niet aan algemene maatschappelijke ontwikkelingen zoals COVID-19, inflatie en arbeidsmarkttekorten.

Weer een stelselwijziging lijkt in ieder geval geen oplossing. De geschiedenis leert dat stelselwijzigingen de problemen in de jeugdzorg niet oplossen. Bovendien levert een stelselwijziging op zichzelf ook een risico voor de continuïteit op, zoals bleek bij de laatste stelselwijziging in 2015. Dit was de reden dat destijds de Transitie Autoriteit Jeugd in het leven werd geroepen, de voorloper van de Jeugdautoriteit. Daarnaast heeft het huidige stelsel ook positieve kanten,

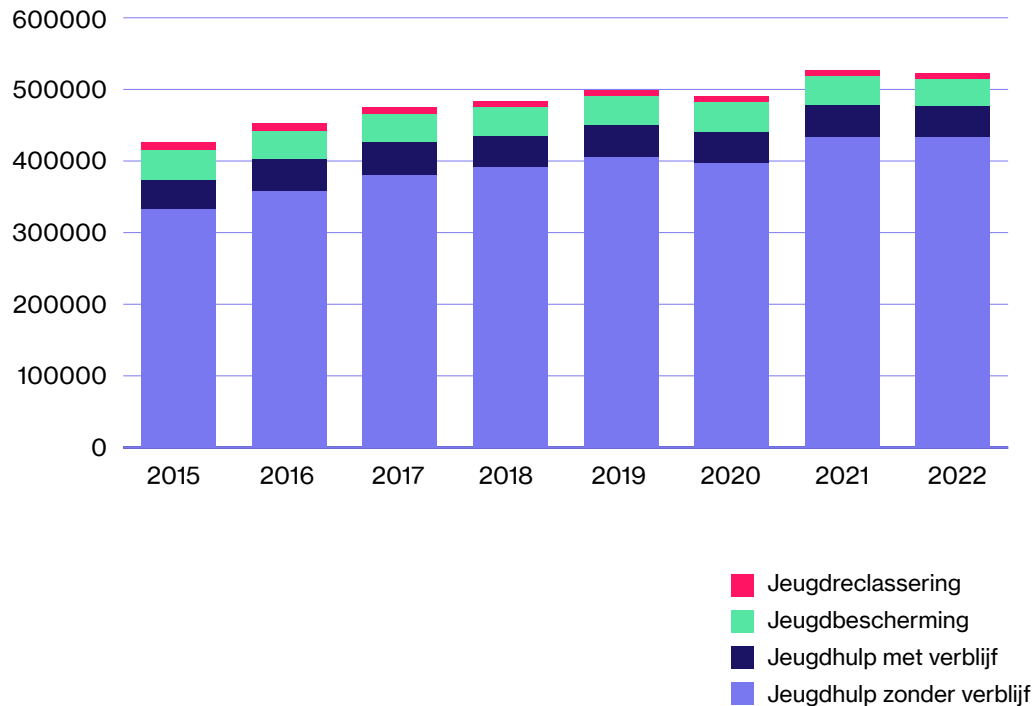
zoals het laagdrempeliger toegankelijk maken van de jeugdzorg, die veelal echter onderbelicht blijven door de focus op wat er niet goed gaat. Het is beter om binnen het huidige stelsel te werken aan verbetering en optimalisering, waarbij overigens wel in gedachten moet worden gehouden dat er geen simpele oplossingen zijn en er geen wonderen verwacht moeten worden. Vaak wordt gedacht dat met het identificeren van bestaande best practices en deze vervolgens overal te implementeren, problemen opgelost kunnen worden. De praktijk leert echter dat wat op de ene plaats werkt, op de andere plaats niet werkt, omdat de jeugdzorg niet alleen complex is, maar ook verweven met de samenleving als geheel en daardoor sterk contextafhankelijk.

De kosten van de jeugdzorg

De steeds toenemende kosten van de jeugdzorg vormen een continuïteitsrisico omdat het stelsel onbetaalbaar en onhoudbaar wordt. Gemeenten geven meer aan jeugdzorg uit dan zij van het Rijk hiervoor uit het gemeentefonds ontvangen, wat de afgelopen jaren tot voortdurende onenigheid leidde tussen gemeenten en het Rijk over de financiën. Het structureel tekort werd voor 2019 geschat op tussen de €1,6 miljard en €1,8 miljard, waarbij er tussen gemeenten wel grote verschillen optraden. Gemeenten hebben vanwege deze tekorten naar manieren gezocht om de uitgaven voor jeugdzorg te beperken door bijvoorbeeld minder zorg in te kopen of door budgetplafonds te hanteren. Dit hoeft geen onmiddellijk risico voor de continuïteit te betekenen, maar als hierdoor wachttijden oplopen, beperkt het wel de beschikbaarheid van de zorg voor jeugdigen die deze zorg nodig hebben. Bovendien leiden budgettekorten ertoe dat gemeenten genoodzaakt worden op andere beleidsterreinen te bezuinigen. Indirect kan dit ook een additioneel negatief effect op de jeugdzorg hebben als bijvoorbeeld bezuinigd wordt op voorzieningen in het voorliggend veld die het beroep op de jeugdzorg zouden kunnen verminderen, zoals buurthuizen en bibliotheken.

De toename van de kosten wordt veroorzaakt door het feit dat steeds meer jeugdigen jeugdzorg gebruiken, zij langer jeugdzorg gebruiken en ook duurdere jeugdzorg. Twintig jaar geleden kreeg 1 op de 27 jeugdigen een vorm van jeugdzorg. In 2015 was dit gestegen tot 1 op de 12. Van een forse toename van het gebruik was dus al sprake voor de invoering van het huidige stelsel. De Jeugdwet leidde echter niet tot een afname van het gebruik: in 2022 kreeg ruim 1 op de 10 jeugdigen een vorm van jeugdzorg. Bovendien stegen de kosten sterker dan de aantallen jeugdigen met jeugdzorg en trajecten: tussen 2015 en 2019 nam het aantal jeugdigen met jeugdzorg toe met 17% en het aantal jeugdzorgtrajecten met 20%, maar de kosten van de jeugdzorg stegen met 53%.

Figuur 1. Jeugdigen met jeugdzorg 2015-2022



De toename van het jeugdzorggebruik wordt vooral veroorzaakt door ambulante vormen van jeugdhulp terwijl andere vormen van jeugdzorg niet afnamen. Het beoogde effect van de decentralisatie dat een verschuiving plaats zou vinden van 'zware' vormen van zorg naar 'lichte' vormen, is niet opgetreden.

De vraag wordt ook gesteld of al deze 'lichte' vormen van zorg wel tot het jeugdzorgaanbod zouden moeten behoren (en dus door de overheid gefinancierd worden). Dit geldt eveneens voor zorgvragen in gevallen waar de problematiek eigenlijk niet bij de jeugdigen zelf ligt, maar bij de ouders (bijvoorbeeld de zogeheten 'vechtscheidingen'). Dit probleem is stelselspecifiek, omdat de Jeugdwet niet nader omschrijft welke vormen van jeugdzorg een gemeente wel en niet dient te verlenen. Hierdoor worden er vaak niet of nauwelijks grenzen gesteld aan de toegang. In het licht hiervan wordt wel geopperd om de reikwijdte van de jeugdzorg in te perken. In de (concept) Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 is ook opgenomen dat het Rijk, bij wet in 2024, de reikwijdte scherper gaat afbakenen.

Nauw verbonden aan de vraag over de reikwijdte is de vraag wat alle inspanningen op het terrein van de jeugdzorg opleveren. Het gebrek aan betrouwbare, eenduidige data en de onzekerheid over de effectiviteit van interventies kunnen tot twijfels leiden aan het nut van de hoge uitgaven. Een ongelimiteerd aanbod is echter hoe dan ook onhoudbaar. Een brede maatschappelijke discussie is daarom zeker zinvol als het gaat om wat een wenselijk voorzieningenniveau in het jeugdzorgaanbod. In het verlengde hiervan dient overigens ook de vraag

gesteld te worden of alle vormen van jeugdzorg wel door de overheid – en dus de samenleving – gefinancierd dienen te worden. In de Hervormingsagenda wordt ook gesteld dat de oorzaken van het steeds toenemende jeugdzorggebruik die niet direct te maken hebben met het stelsel, eveneens geadresseerd moeten worden. Te denken valt hierbij aan de toegenomen prestatiedruk door steeds hogere eisen die door de samenleving gesteld worden. Hiertoe zou een fundamentele discussie over opvoeden en opgroeien noodzakelijk zijn. Op korte termijn zal dit overigens niet bijdragen aan een significante afname van de vraag naar jeugdzorg.

Ondanks de grote financiële problemen in de jeugdzorg dient overigens gewaakt te worden voor een te eenzijdige focus op geld. Steeds meer geld in het stelsel om aan het toenemende gebruik tegemoet te komen, zo is reeds vaker gebleken, lost de problemen niet op en kan zelfs contraproductief werken. Het groeiend jeugdzorggebruik kan niet opgelost worden door het aanbod te blijven vergoten, omdat een groeiend aanbod de vraag nog verder doet toenemen en de continuïteit nog verder onder druk zet.

Aanbieders en gemeenten

Als jeugdzorgaanbieders in dermate grote problemen komen dat zij hun bedrijfsvoering niet kunnen voortzetten, kan dit een acuut risico op discontinuïteit betekenen omdat de zorg lang niet altijd door een andere aanbieder overgenomen zal kunnen worden. Zeker als het gaat om grote aanbieders of om aanbieders van hoog specialistische zorg. De Jeugdautoriteit volgt deze aanbieders derhalve, om continuïteitsrisico's in een zo vroeg mogelijk stadium te kunnen signaleren. Hiertoe is een systeem van toezicht in ontwikkeling, zodat een reële inschatting gemaakt kan worden van de risico's op discontinuïteit. Ook aanbieders die als laag risico aangemerkt worden, worden gevolgd. De ervaring leert namelijk dat ook aanbieders die als laag risico te boek staan, in korte tijd in de problemen kunnen komen. Ontwikkelingen kunnen heel snel gaan als een aanbieder bijvoorbeeld een belangrijke aanbesteding misloopt.

Het lijkt erop dat de financiële positie van veel van deze jeugdzorgaanbieders de afgelopen jaren onder druk is komen te staan. Van de 250 tot 300 grote aanbieders van jeugdzorg, schommelde het percentage dat verlies leed de afgelopen vier jaar rond de 20%. In 2021 werd van 23% van de aanbieders geconstateerd dat zij een hoog continuïteitsrisico liepen. De afgelopen jaren had de Jeugdautoriteit gemiddeld zo'n 18 tot 20 aanbieders in casuïstiek: dat wil zeggen dat het voortbestaan van deze aanbieders acuut bedreigd werd.

Aanbieders wijten hun financiële problemen vooral aan niet kostendekkende tarieven, een toename van administratieve lasten door verschillen in voorwaarden tussen gemeenten en tekorten op de arbeidsmarkt waardoor duur 'personeel niet in loondienst' ingehuurd moet worden. De samenwerking met gemeenten en regio's verloopt veelal moeizaam en soms ook in een sfeer van wantrouwen.

Gemeenten moeten kiezen hoe zij aanbieders selecteren en hoe zij de jeugdzorg bekostigen. Daar zijn verschillende opties voor die allemaal voor- en nadelen hebben. Ongeacht de gekozen optie, leggen inkoop en bekostiging een behoorlijke (administratieve) last op zowel gemeenten als aanbieders. Verschillen in de voorwaarden die gemeenten stellen aan de te leveren zorg en aan de verantwoording over de geleverde zorg leggen een grote administratieve druk op aanbieders. Omgekeerd geldt ook voor gemeenten dat het werken met veel aanbieders de sturing bemoeilijkt.

Aanbestedingen vergen veel tijd, zeker wanneer sprake is van opeenvolgende kortlopende contracten. Samenwerking tussen verschillende aanbieders (bijvoorbeeld bij doorverwijzingen) kan gehinderd worden door de marktwerking en de bureaucratie. Tarieven zijn een onderwerp van constante discussie – en in voorkomende gevallen ook rechtszaken – omdat gemeenten trachten grip te houden op de uitgaven. De samenwerking lijkt in voorkomende gevallen gehinderd te worden door wederzijds wantrouwen. Waar aanbieders gemeenten verwijten dat de tarieven te laag zijn, verwijten gemeenten aanbieders dat er geen inzicht in de kostprijzen is.

Er is in de jeugdzorg nog een wereld te winnen als het gaat om het professionaliseren van zowel opdrachtgeverschap als opdrachtnemerschap. Gemeenten mogen van aanbieders verwachten dat zij hun governance en bedrijfsvoering op orde hebben en waar noodzakelijk constructief met elkaar samenwerken. Aanbieders mogen van gemeenten verwachten dat zij reële tarieven krijgen voor de geleverde zorg en dat gemeenten voldoende zorg inkopen. Bij het professionaliseren van de relatie hoort ook het vormgeven van gezamenlijke verantwoordelijkheden. Termen als opdrachtgever, opdrachtnemer en marktwerking suggereren te veel dat geen ruimte is voor samenwerking en een gedeelde verantwoordelijkheid. Wantrouwen en een gebrek aan transparantie zijn dan het gevolg.

Het goede nieuws is dat zowel aanbieders als gemeenten hierbij voor een groot deel gebruik kunnen maken van bestaande instrumenten en dus niet zelf opnieuw het wiel hoeven uit te vinden. Zo zijn er de norm voor opdrachtgeverschap en de contractstandaarden voor de jeugdzorg van de VNG. Bij vragen over onder andere inkoop, contractmanagement of verantwoording kunnen zowel gemeenten als aanbieders een beroep doen op de regioadviseurs van het Ketenbureau i-Sociaal Domein. Een Model Prestatiecodes Jeugdzorg en een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) 'reële prijzen Jeugdwet' zijn in voorbereiding. Voor cliëntentevredenheidsonderzoek bestaat een standaard vragenlijst (Modelvragenlijst Cliëntervaring Jeugd en Ouders). Het programma '(Ont)Regel de Zorg' van het Ministerie van VWS heeft tot doel onnodige of omslachtige regels in de zorg, waaronder de jeugdzorg, terug te dringen. De Jeugdautoriteit ontwikkelt dit jaar het Kennis- en Informatiepunt Tarieven dat beoogt door voorlichting en informatievoorziening beschikbare kennis over tarieven te verzamelen en uit te dragen.

Dergelijke instrumenten kunnen een belangrijke bedrage leveren aan wat momenteel lijkt op een ondoordringbaar woud van talloze verschillende productcodes, contractvormen en verantwoordingswijzen. Veel jeugdzorgaanbieders hebben sinds de decentralisatie te maken met een complexere bedrijfsvoering: zij hebben te maken met talloze verschillende productcodes.

Meer regionale samenwerking tussen gemeenten kan ook een rol in spelen in het terugdringen van de administratieve lasten. In de praktijk zien we al dat veel gemeenten in meerdere of mindere mate in samenwerkingsverbanden opereren. Er zijn wel knelpunten als het gaat om regionale samenwerking. Zo komt de indeling van de regio's op verschillende beleidsterreinen niet overeen. Er zijn bijvoorbeeld 35 arbeidsmarktregio's, 25 veiligheidsregio's, 31 zorgkantoorregio's en 42 jeugdzorgregio's.

Een instrument dat een positieve bijdrage kan leveren aan regionale samenwerking is het door gemeenten opstellen van een gezamenlijke regiovisie, zoals opgenomen in genoemde norm voor opdrachtgeverschap. In 2022 had bijna twee derde van de jeugdzorgregio's een regiovisie. Een punt van aandacht op dit gebied is wel dat de Jeugdautoriteit signalen krijgt dat steeds meer gemeenten zich terugtrekken uit regionale samenwerkingsverbanden en dat sommige regio's in de praktijk uiteenvallen in verschillende subregio's. De wet Verbetering Beschikbaarheid Jeugdzorg die op 1 januari 2025 in werking moet treden moet hier een oplossing voor bieden.

Een knelpunt bij veel initiatieven die beogen regionale samenwerking te bevorderen en administratieve lastendruk te verminderen, is dat deze vaak vrijblijvend zijn. In dit licht is het positief dat in de Hervormingsagenda maatregelen op dit terrein zijn opgenomen. De regionale samenwerking en de regiovisie krijgen een wettelijke basis, samenwerking bij de inkoop van bepaalde vormen van jeugdzorg wordt verplicht en er wordt ingezet op verdergaande standaardisatie van contracten en productcodes.

De gemeentelijke autonomie en het op lokaal en regionaal niveau organiseren van de jeugdzorg hoeven ook niet op gespannen voet te staan met bepaalde uniforme kaders. Een mate van standaardisatie op het gebied van inkoop, productcodes en verantwoording kan niet alleen een forse bijdrage leveren aan het terugdringen van administratieve lasten, maar ook effectievere monitoring van het stelsel mogelijk maken. Wanneer vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn kan dit een bijdrage leveren aan het lerend vermogen van het stelsel.

Vraag en aanbod

Sinds de decentralisatie hebben gemeenten de vrijheid om het aanbod te bepalen: welke zorg aangeboden wordt, in welke mate deze aangeboden wordt en ook op welke wijze deze toegankelijk is. Gemeenten kunnen onvoldoende zorg inkopen, of niet de zorg waar vraag naar is, omdat zij onvoldoende zicht hebben op de vraag. Een model van het NJI kan voor gemeenten behulpzaam zijn bij het maken van een inschatting van de te verwachten vraag naar jeugdzorg. Dit model berekent het verwachte jeugdzorggebruik op basis van, onder andere, populatiekenmerken van een gemeente.

Het kan zo zijn dat gemeenten uit financiële overwegingen inzetten op goedkopere zorg. Hoewel dit gelet op de bestaande tekorten begrijpelijk is, kan deze benadering op de lange termijn contraproductief zijn als de in eerste instantie ingezette zorg niet passend blijkt waardoor uiteindelijk meer zorg en ook 'zwaardere' zorg nodig is, met als gevolg grotere druk op het stelsel en continuïteitsrisico's. Deskundigen bevelen dan ook aan in te zetten op het verbeteren van de triage bij de toegang zodat direct de benodigde zorg ingezet kan worden. Dit kan bovendien een bijdrage leveren aan het terugdringen van wachttijden.

Er zijn onvoldoende uniforme normen en kwaliteitseisen voor de jeugdzorg en bestaande kennis en evidence-based aanbod worden onvoldoende ingezet. Er wordt dan ook gepleit voor het ontwikkelen en implementeren van kwaliteitsstandaarden. De Hervormingagenda bevat meerdere maatregelen die tot doel hebben de kwaliteit van de jeugdzorg te verbeteren. Ook voor de continuïteit van zorg is dit van belang omdat discussies tussen aanbieder en gemeente vaak gaan over de noodzaak tot het leveren van (specifieke vormen van) zorg. Aanbieders kunnen vanuit een inhoudelijke overweging overgaan tot het leveren van zorg, terwijl niet altijd aangetoond kan worden dat deze werkt. Als vergoeding dan achterwege blijft komen aanbieders in financiële problemen.

Arbeidsmarkt

In de jeugdzorg werken bijna 33.000 personen (2,3% van het aantal mensen werkzaam in de brede sector zorg en welzijn). De jeugdzorg kampt met forse personeelstekorten. Dit is een probleem dat in de hele economie speelt en niet uniek is voor de sector of het stelsel. Er zijn wel een aantal factoren aan te wijzen die bijdragen aan de specifieke personeelsproblemen in de jeugdzorg: werknemers vinden de werkdruk te hoog en zijn ontevreden over de hoeveelheid administratieve lasten, die kunnen oplopen tot 30%. Voor jeugdzorgprofessionals met een SKJ-registratie geldt bovendien dat de dreiging van mogelijke tuchtzaken als last ervaren wordt, omdat zij oneigenlijk gebruik van tuchtzaken vrezen door ontevreden ouders of jeugdigen. Hoewel in de praktijk 71% van de tuchtklachten uiteindelijk niet tot een inhoudelijke behandeling leidt, ervaren beklagde jeugdzorgprofessionals het tuchtrecht wel als zeer belastend. Dit alles leidt tot verzuim en verloop.

Zeker gelet op het feit dat er grote tekorten zijn op de hele arbeidsmarkt – en werknemers dus gemakkelijk ergens anders terecht kunnen – ziet de jeugdzorg zich meer dan ooit gesteld voor de noodzaak te trachten een aantrekkelijker werkgever te worden. Naast voor de hand liggende maatregelen als het terugdringen van de werkdruk en administratieve lasten, kan hierbij ingezet worden op het faciliteren van collegiale ondersteuning en mogelijkheden voor professionele ontwikkeling, aangezien dit, naast voldoening en erkenning, redenen zijn waarom werknemers binnen de sector werkzaam blijven.

Personeelsproblemen kunnen een bedreiging voor de continuïteit van de jeugdzorg betekenen. Het noopt aanbieders bijvoorbeeld tot het meer en meer inzetten van duur 'personeel niet in loondienst' wat forse additionele financiële lasten met zich meebrengt. Dit komt zowel uit onderzoek als uit de dagelijkse praktijk van de casuïstiek van de Jeugdautoriteit als belangrijk knelpunt naar voren.

Onderzoek en monitoring

Het aanpakken van de problemen in de jeugdzorg wordt bemoeilijkt door een gebrek aan inzicht in de exacte aard en omvang van deze problemen. Ook een veelheid aan onderzoek heeft dit de afgelopen jaren niet kunnen verhelpen, omdat het ontbreekt aan structurele, continue monitoring. Hierdoor is van veel knelpunten in het stelsel de precieze aard en omvang onbekend en blijft het de vraag in hoeverre de beeldvorming over bepaalde problemen juist is.

De onderzoeken die de afgelopen jaren gedaan zijn, zijn er evenmin in geslaagd om algemeen toepasbare best practices aan het licht te brengen. Onderzoeken leverden wel veel aanbevelingen op, maar in de praktijk blijken deze aanbevelingen vaak niet toegepast te worden of, als dit wel het geval was, niet de verwachte resultaten op te leveren. Er zijn wel een aantal factoren te ontwarren die bijdragen aan een relatief succesvol beleid, zoals consistent doorgevoerde visies en een grote rol voor monitoring.

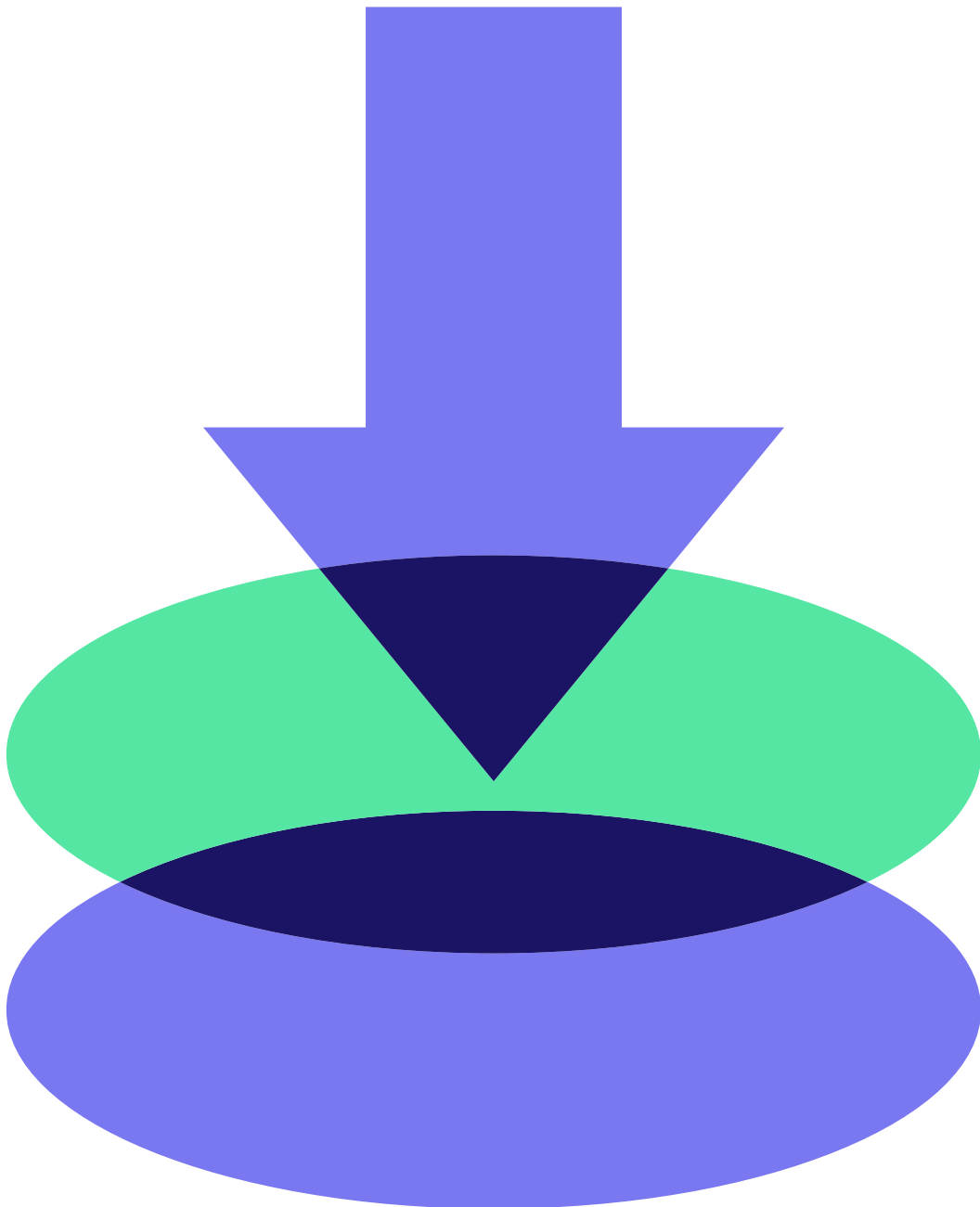
Effectieve monitoring is noodzakelijk om de effecten van beleid te kunnen meten en beter te kunnen sturen door zowel financieel als inhoudelijk inzicht te krijgen in de resultaten van de jeugdzorg. Gemeenteraden ervaren momenteel ook weinig grip op het thema jeugdzorg vanwege een gebrek aan informatie, wat het uitvoeren van hun controlerende taak belemmert. Voorwaarde voor effectieve monitoring is wel dat beleidsdoelstellingen zo concreet mogelijk geformuleerd worden, zodat de resultaten meetbaar zijn. Hieraan schort het nog vaak.

Monitoring in de jeugdzorg wordt ook bemoeilijkt door het gebrek aan uniformiteit als het gaat om definities, productcodes en verantwoording. Dit is een stelsel-specifiek probleem omdat het een direct gevolg is van de decentralisatie. In andere zorgvormen is dit veel minder een probleem, waardoor daar vaak wel landelijk inzicht bestaat in bijvoorbeeld wachttijden.

Een mate van standaardisatie en samenwerking op het gebied van inkoop, productcodes en verantwoording kan een belangrijke bijdrage leveren aan het faciliteren van effectieve monitoring. Gemeentelijke autonomie hoeft niet te betekenen dat iedere gemeente opnieuw het wiel moet uitvinden. Het is dan ook hoopgevend dat in de Hervormingsagenda veel aandacht wordt besteed aan het verbeteren van de monitoring, waarbij ambitieuze doelen worden geformuleerd zoals het realiseren van een landelijke monitor. Hier dient wel bij bedacht te worden dat het realiseren van deze ambities afhankelijk zal zijn van de wijze waarop een en ander in de praktijk geoperationaliseerd zal worden.



Inleiding



Kinderen, jongeren en gezinnen in Nederland die zorg nodig hebben, moeten daarop kunnen rekenen. De Jeugdautoriteit draagt daarom onafhankelijk en onpartijdig bij aan het voorkomen en oplossen van problemen met de continuïteit van de jeugdzorg (jeugdhulp, kinderscherming en jeugdreclassering).

Hier presenteert de Jeugdautoriteit de Stand van de Jeugdzorg. Deze publicatie geeft inzicht in en overzicht van aspecten binnen de jeugdzorg die een bedreiging kunnen vormen voor de continuïteit en beschikbaarheid van de jeugdzorg. Er wordt een beeld geschetst van de actuele stand van zaken, trends en ontwikkelingen. Hiertoe zijn inzichten uit verschillende bronnen bijeengebracht en geanalyseerd zoals onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en wetenschappelijke artikelen, maar ook informatie uit de dagelijkse praktijk van het toezicht en de casuïstiek van de Jeugdautoriteit.

Jeugdzorg onder druk

Dat de jeugdzorg onder druk staat en met veel problemen kampt is duidelijk. Het afgelopen jaar werd door meerdere partijen aandacht gevraagd voor deze problemen: onder andere de Raad voor de Rechtspraak¹, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid², de SER³ en aanbieders, professionals en cliëntorganisaties⁴ luiden de noodklok met de boodschap dat de continuïteit onder druk staat door een zorgelijke toename van wachtlijsten, professionals die gebukt gaan onder werkdruk en bureaucratie, financiële tekorten en arbeidsmarktproblematiek.

In 2015 werd de Jeugdwet van kracht die de jeugdzorg in Nederland grondig reorganiseerde. De Jeugdwet diende een aantal tekortkomingen van het jeugdstelsel op te lossen, geconstateerd in een evaluatie⁵ en door een parlementaire werkgroep⁶. Het ging hierbij om een te hoog gebruik van specialistische zorg, omdat preventie en lichtere vormen van ondersteuning te weinig gebruikt werden;

een tekort aan samenhang in het stelsel door betrokkenheid van verschillende bestuurslagen, met bijbehorende verschillende verantwoordelijkheden, systemen en financieringsstromen; onnodige medicalisering van afwijkend gedrag en lange wachtlijsten⁷.

De Jeugdwet beoogde genoemde problemen op te lossen door de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg bij één bestuurslaag neer te leggen (decentralisatie naar de gemeenten), in te zetten op preventie en in een eerder stadium hulp te bieden. Het was de bedoeling te voorkomen dat problemen verergeren en in een later stadium zwaardere en langduriger hulp noodzakelijk is, te demedicaliseren, integrale hulp te bieden (“één gezin, één plan, één regisseur”) en professionals meer ruimte te geven door de regeldruk te verminderen⁸.

Tegelijkertijd met de invoering van de Jeugdwet, hoewel formeel hiervan losstaand, werd een bezuiniging op de jeugdzorg van €450 miljoen doorgevoerd op een budget van €3,5 miljard⁹. Uit internationaal onderzoek naar decentralisaties in zorg en welzijn was evenwel al bekend dat decentralisaties zeker niet per definitie tot grotere efficiëntie leiden¹⁰. In de eerste evaluatie van de Jeugdwet in 2018 werd deze samenloop van de decentralisatie met de bezuiniging als “ongelukkig” gekwalificeerd omdat van gemeenten en het zorgveld zowel continuïteit als innovatie verwacht werd, terwijl er minder budget beschikbaar was. Voorts constateert deze evaluatie dat de doelen van de Jeugdwet nog niet gerealiseerd zijn, maar dat dit ook niet verwacht had kunnen worden omdat de ambities “fors” zijn en de gewenste veranderingen nu eenmaal tijd kosten.¹¹

Acht jaar na de decentralisatie

Echter, inmiddels vijf jaar na genoemde evaluatie – en acht jaar na de invoering van de Jeugdwet – lijkt de situatie niet verbeterd. Algemeen kan geconcludeerd worden dat de doelen van de Jeugdwet niet bereikt zijn. Er is bijvoorbeeld nog altijd geen vermindering van het beroep op specialistische jeugdhulp te zien en het schort vaak aan samenwerking tussen aanbieders¹². Daarnaast lijkt het stelsel eerder ingewikkelder dan eenvoudiger geworden en is in plaats van een vermindering van het jeugdzorggebruik juist sprake van een toename¹³. Veel gemeenten geven veel meer geld aan jeugdzorg uit dan zij van het Rijk hiervoor ontvangen¹⁴.

Deze problemen zijn verre van nieuw. Al decennialang is er onvrede over het functioneren van de jeugdzorg en de decentralisatie heeft tot op heden deze onvrede niet weg kunnen nemen¹⁵. Eerder is van het tegenovergestelde sprake: problemen die de Jeugdwet had moeten aanpakken, zijn de afgelopen acht jaar groter geworden in plaats van kleiner. Er worden tal van oorzaken genoemd voor de problemen met het jeugdzorgstelsel. Veel is echter nog onduidelijk. Er wordt

veel gesproken – in onderzoek, maar ook door stakeholders, in het nieuws en door de politiek – over problemen als wachtlijsten, personeelstekorten, ontoereikende tarieven en te hoge administratieve lasten, maar harde cijfers ontbreken vaak waardoor de exacte aard en omvang van deze problemen onduidelijk blijft.

Er is de afgelopen jaren een indrukwekkende hoeveelheid onderzoek gedaan naar de problemen in de jeugdzorg. Uit onze analyse van dit onderzoek blijkt dat veel onderzoek specifieke onderdelen van de jeugdzorg betreft. Er is minder onderzoek naar het stelsel als geheel. Zo is er bijvoorbeeld relatief veel onderzoek gedaan naar jeugdbescherming, terwijl dit qua omvang maar een klein deel van de gehele jeugdzorg betreft. Veel onderzoek is ook beperkt tot specifieke aspecten (bijvoorbeeld wachtlijsten) of is geografisch beperkt (bijvoorbeeld een enkele gemeente of regio). Aanbevelingen uit dergelijk onderzoek kunnen dan, als deze al opgevolgd worden, leiden tot ongewenste neveneffecten. Een goed voorbeeld hiervan is het recent bereikte akkoord over het verlagen van de werkdruk van jeugdbeschermers: dit kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de personeelsproblemen, maar er tegelijkertijd toe leiden dat de wachttijden verder oplopen. Omdat alle onderdelen van het stelsel met elkaar samenhangen, is beleid gericht op het aanpakken van specifieke onderdelen of knelpunten niet of nauwelijks effectief.

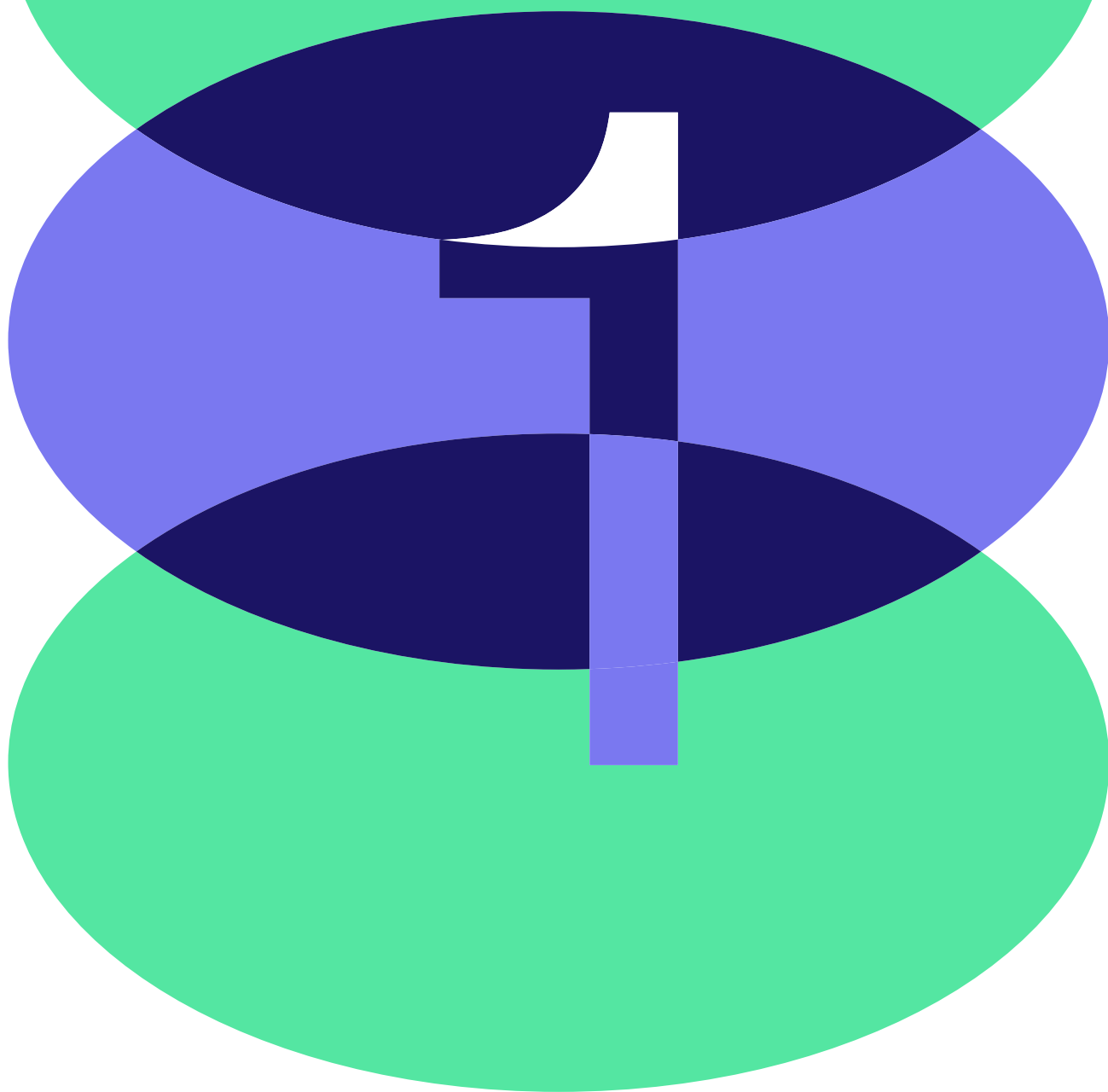
De versnippering in het jeugdzorgveld staat een doeltreffende aanpak van problemen ook in de weg. Dit is overigens niets nieuws: het veld is sinds het ontstaan van de kinderbescherming in het begin van de twintigste eeuw altijd al gefragmenteerd geweest. De decentralisatie lijkt dit echter eerder erger dan beter gemaakt te hebben. Hoewel het idee achter de decentralisatie inhoudelijk begrijpelijk is (zorg zo dicht mogelijk bij huis, ook in lijn met het in 1989 wettelijk vastgelegde zo-zo-zo principe) zorgt het gebrek aan uniformiteit als het gaat om producten, productcodes, wijzen van inkoop en bekostigingsvarianten ervoor dat structurele monitoring en daarmee inzicht in het functioneren van het stelsel vrijwel onmogelijk is. Bovendien leidt dit gebrek aan uniformiteit tot aanzienlijke additionele administratieve lasten, die weer resulteren in een toename van de werkdruk en daarmee gepaard gaand verzuim en verloop. Deze personeelsproblematiek leidt vervolgens tot langere wachttijden die ten koste gaan van tijdige zorg en daarmee van de effectiviteit van de zorg. Zo ontstaat een welhaast onontwarbaar kluwen van vicieuze cirkels en komt het stelsel steeds verder onder druk te staan, wat een bedreiging voor de continuïteit betekent.

De Stand van de Jeugdzorg

In deze publicatie wordt de stand van zaken geschetst aan de hand van een aantal thema's: de kosten van de jeugdzorg, toename van de kosten, toename van het gebruik van de jeugdzorg, reikwijdte van de jeugdzorg, wachtlijsten en wachttijden, aanbieders, vraag en aanbod, inkoop en wijze van bekostiging, tarieven, administratieve lasten, arbeidsmarkt en onderzoek en monitoring. Deze thema's kunnen overigens niet los van elkaar gezien worden. De verschillende aspecten van de jeugdzorg hangen allemaal met elkaar samen en beïnvloeden elkaar. Volledigheidshalve wordt ook opgemerkt dat hier vooral wordt ingegaan op geconstateerde knelpunten, die een bedreiging kunnen vormen voor de continuïteit van de jeugdzorg.

- 1 [Verzoek om gesprek over ontwikkelingen in jeugdzorg.pdf \(rechtspraak.nl\)](#)
- 2 [Signaalbrief toezicht jeugdbeschermingsketen | Brief | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd \(igj.nl\)](#)
- 3 SER 2022
- 4 [Onze jeugd verdient beter \(edit-ggz.azurewebsites.net\)](#)
- 5 BMC 2009
- 6 Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg 2010
- 7 BMC 2009; Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg 2010; VNG 2020a
- 8 Kamerstuk 33684-3
- 9 ZonMw 2018
- 10 Costa-Font 2013
- 11 ZonMw 2018
- 12 Bucx et al. 2018
- 13 WODC 2019
- 14 AEF 2020a
- 15 Jansen 2022

De kosten van de jeugdzorg



Het meest in het oog springende probleem van het jeugdzorgstelsel zijn de hoge kosten. De uitgaven bleken in veel gemeenten veel groter dan verwacht. Gebaseerd op een vergelijking van het beschikbare budget in 2019 en de door gemeenten gerealiseerde uitgaven in dat jaar werd becijferd dat er sprake was van een structureel tekort van tussen de €1,6 miljard en €1,8 miljard, aangezien er tussen de €5,4 miljard en €5,6 miljard werd uitgegeven terwijl het budget €3,8 miljard bedroeg¹. Over 2021 werd becijferd dat dit tekort €1,3 miljard bedroeg^{2, 3}.

Omdat het Rijk en de gemeenten het niet eens werden over de structurele financiering van de jeugdzorg, werd in 2021 op verzoek van de VNG een commissie ingesteld (de Commissie van Wijzen) die een zwaarwegend advies diende te geven over de vraag of, en zo ja in welke mate, het Rijk de gemeenten diende te compenseren voor deze tekorten⁴.

Het ontstaan van de forse tekorten wordt geweten aan aannames dat de Jeugdwet zou bijdragen aan besparingen door met name de inzet op preventie. Het Rijk zou te voorbarig geweest zijn bij het inboeken van de gunstige financiële effecten van de decentralisatie, die onvoldoende onderbouwd waren en ook niet reëel bleken⁵. Desondanks concluderen verschillende onderzoeken dat dergelijke aannames over het vermijden van zwaardere zorg door vroeg ingrijpen, onverminderd van invloed zijn op het beleid, hoewel het realiteitsgehalte van deze aannames ten minste ter discussie staat⁶.

Daarnaast werd door het Rijk en de gemeenten de afspraak gemaakt om voor de jaren 2022 – 2028 een zogenaamde Hervormingsagenda Jeugd op te stellen, die als basis zou moeten dienen voor verbetering van de jeugdzorg alsook voor afspraken tussen het Rijk en de VNG over het structurele budget voor de toekomst⁷. Ondanks intensieve bestuurlijke overleggen was deze Hervormingsagenda Jeugd begin 2023 nog altijd niet gerealiseerd⁸. Desalniettemin werd in het coalitieakkoord reeds een additionele bezuiniging opgenomen, die door maatregelen in de Hervormingsagenda Jeugd mogelijk gemaakt zou moeten worden⁹. In april 2023 werd alsnog een akkoord gesloten over het financiële kader: de voorgenomen bezuinigingen voor 2024 en 2025 werden met in totaal €385 miljoen verminderd. De leden van de VNG hebben inmiddels ingestemd met dit akkoord¹⁰.

Verschillen tussen gemeenten

In het algemeen gaven gemeenten in 2019¹¹ veel meer uit aan jeugdzorg dan zij hiervoor uit het gemeentefonds ontvingen. Hier dient wel bij opgemerkt te worden dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten. Weliswaar had 97% van de gemeenten een tekort, maar dit tekort was lang niet overal even groot. Gemiddeld bedroeg het tekort 30%, maar in 60 gemeenten was het tekort lager dan 20%, terwijl het in 32 gemeenten hoger was dan 60%. In 3% van de gemeenten was sprake van een overschot¹². Ook wanneer de uitgaven worden gerelateerd aan de bevolking, zijn er grote verschillen tussen gemeenten. In 2021 gaf een Nederlandse gemeente gemiddeld €10.207 uit per jeugdige met jeugdzorg. De bedragen liepen echter uiteen van €3.380 tot €20.700 (mediaan €10.023). Per jeugdige van 0 tot 18 in de gemeente werd gemiddeld €162 uitgegeven, uiteenlopend van €37 tot €1.669 (mediaan €147). Per jeugdige van 0 tot 23 werd gemiddeld €210 uitgegeven, uiteenlopend van €46 tot €2.185 (mediaan €189)¹³.

‘Naarmate de welvaart van gezinnen toeneemt, nemen opvoedproblemen af’

Er zijn verschillende mogelijke verklaringen voor deze grote verschillen tussen gemeenten, zoals objectieve factoren als het percentage eenouderhuishoudens of de mate van criminaliteit (hoewel bij de verdeling van budget in het gemeentefonds wel rekening wordt gehouden met dergelijke objectieve factoren); verschillen in beleid als het gaat om bijvoorbeeld de organisatie van de zorg of de inkoop¹⁴ en verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten¹⁵. Hoewel sommige van deze verklaringen niet veel meer zijn dan veronderstellingen, blijkt uit onderzoek wel een duidelijk verband tussen lage sociaaleconomische status en hoog gebruik van jeugdzorg. Gemeenten zouden daarom het gebruik van jeugdzorg wellicht beter kunnen beperken door in te zetten op armoedebestrijding¹⁶. Uit longitudinaal onderzoek blijkt ook dat naarmate de welvaart van gezinnen toeneemt, opvoedproblemen afnemen¹⁷.

Gemeenten zonder tekorten

Wanneer specifiek gekeken wordt naar de negen gemeenten die in 2019 geen tekort hadden en waarvoor gegevens beschikbaar zijn, is te zien dat er ook tussen deze gemeenten grote verschillen bestaan¹⁸. Weliswaar gaven al deze gemeenten minder uit per jeugdige met jeugdzorg dan het landelijk gemiddelde,

maar in verschillende mate. Ameland, de gemeente met het grootste overschot (22%) gaf per jeugdige met jeugdzorg 1% minder uit dan het gemiddelde. Noordwijk (overschot 3%) gaf 37% minder uit. Gemiddeld gaven deze gemeenten 19% minder uit per jeugdige met jeugdzorg (mediaan 23%). In de meeste van deze gemeenten lagen de percentages jeugdigen met jeugdzorg ook onder het landelijk gemiddelde, maar het verschil was niet bijzonder groot (gemiddeld 3,1%, mediaan 1,2%)¹⁹. De verschillen tussen gemeenten wat betreft uitgaven voor jeugdzorg worden in ieder geval niet volledig verklaard door de percentages jeugdigen met jeugdzorg en de uitgaven per jeugdige met jeugdzorg.

Een onderzoek naar vijf gemeenten waar geen grote budgettaire problemen zijn met de jeugdzorg, bracht geen concrete succesfactoren aan het licht waaraan dit te danken zou zijn. Zowel de jeugdzorg als de wijze van inkoop waren in deze gemeenten op verschillende manieren georganiseerd. Wel werd een aantal factoren geïdentificeerd die bijdroegen aan een succesvol jeugdzorgbeleid: politiek-sociale stabiliteit; de aanwezigheid van consequent en consistent doorgevoerde visies; een sterke basis in de eerste lijn, ondersteund door nabije specialistische jeugdzorgprofessionals; de gemeente als betrouwbare opdrachtgever; een grote rol voor monitoring; een relationeel netwerkperspectief, waarbij er zowel samenwerking is met grotere aanbieders als ruimte voor kleinere aanbieders²⁰.

Toch hadden deze vijf gemeenten in 2019 allemaal een tekort, variërend van 2% in Deventer tot 31% in Peel en Maas²¹. Een nadere beschouwing van de cijfers laat ook grote verschillen zien: Peel en Maas gaf per jongere met jeugdzorg 15% meer uit dan het landelijk gemiddelde, Zaltbommel 47% minder. De percentages jongeren met jeugdzorg lagen in Deventer (0,6%) en Peel en Maas (2,1%) onder het gemiddelde en in Roosendaal (1,7%), Utrecht (3,3%) en Zaltbommel (2,2%) daar boven²².

In Deventer wordt de afwezigheid van een fors financieel tekort bij de jeugdzorg deels verklaard vanuit de voorgeschiedenis. In Deventer wordt al bijna een halve eeuw geïnvesteerd in wijkgericht werken en preventieve zorg. De actuele beleidstheorie bouwt voort op een visiedocument uit 2010²³. Dit terwijl het percentage jongeren met jeugdzorg in Deventer niet bijzonder afwijkt van het percentage in heel Nederland en in de periode 2015-2017 zelfs enigszins hoger was dan het landelijk gemiddelde²⁴.

Een onderzoek naar de organisatie van de jeugdzorg in Utrecht bracht een aantal factoren aan het licht die bijdragen aan wat als succesvol beleid gezien wordt: het opzetten van een aparte organisatie voor de basisjeugdzorg; bekostiging door middel van *lump sum*-financiering omdat dit meer mogelijkheden biedt om passende zorg te verlenen aangezien de focus dan niet op specifieke producten ligt; het organiseren van algemene en specialistische kennis en kunde in elkaars nabijheid; inzicht in specifieke wijkgeboden problematiek; continue reflectie op

zich ontwikkelende werkwijzen²⁵. Desalniettemin gaf Utrecht in 2019 fors meer uit aan jeugdzorg dan daarvoor uit het gemeentefonds ontvangen werd (19%)²⁶. Weliswaar gaf Utrecht per jeugdige met jeugdzorg minder uit dan het landelijke gemiddelde (28%) maar er maakten wel meer jeugdigen gebruik van jeugdzorg dan gemiddeld (3,3%)²⁷.

Sturing is lastig

Op basis van onderzoeken van diverse gemeentelijke rekenkamers werd geconcludeerd dat gemeenten om tekorten in de jeugdzorg tegen te gaan, een aantal maatregelen kunnen nemen: de grip op de toegang verbeteren; meer aandacht besteden aan kostenbeheersing in de inkoop- en bekostigingssystematiek; het volume aan benodigde zorg en ondersteuning beter beheersen; meer aandacht besteden aan de realisatie van de oorspronkelijke transformatiedoelstellingen; in de uitvoering de grip op de financiën en de effectiviteit van de zorg versterken²⁸. In de praktijk blijkt echter dat sturing voor gemeenten lastig is. Het jeugdzorgstelsel is ingewikkeld en aanbieders reageren verschillend op sturing. Er zijn dan ook verschillen in de mate van invloed van verschillende gemeenten. Wel blijkt dat als de sturing beter is, aanbieders eerder bereid zijn zich te voegen naar de verwachtingen van gemeenten²⁹. Sturing wordt ook bemoeilijkt door een gebrek aan adequate monitoring³⁰.

Hoewel de kosten verreweg het grootste probleem van het jeugdzorgstelsel lijken te zijn en daarmee ook een van de grootste bedreigingen voor de continuïteit van de jeugdzorg, omdat het stelsel onbetaalbaar en onhoudbaar wordt, dient ook gewaarschuwd te worden voor een te eenzijdige focus op meer financiële middelen als oplossing³¹.



- 1 AEF 2020a; SER 2021
- 2 BDO 2023
- 3 Het ministerie van VWS hanteert een andere methode om de kosten te berekenen en onderzoekt momenteel nog de realisatie van 2020-2021
- 4 Arbitragecommissie financiering jeugdzorg 2021
- 5 AEF 2020a; Arbitragecommissie financiering jeugdzorg 2021; Raad van State 2021
- 6 SCP 2022a; Van der Helm 2018
- 7 VNG 2022a
- 8 [VNG ledenbrief](#)
- 9 SER 2022
- 10 Hervormingsagenda Jeugd (2023-2028 (concept); [VNG en VWS akkoord over financieel kader jeugd \(binnenlandsbestuur.nl\)](#); [Leden VNG akkoord met Jeugdhervorming \(binnenlandsbestuur.nl\)](#))
- 11 Een update van deze cijfers over meer recentere jaren is nog niet beschikbaar
- 12 It's public 2021
- 13 Berekeningen op basis van CBS StatLine data
- 14 It's public 2021
- 15 Stuurgroep maatregelen 2021; ROB 2020
- 16 Significant 2017
- 17 Costello et al. 2016; Akee et al. 2010
- 18 Het in 2023 ingevoerde verdeelmodel zal mogelijk tot andere verschillen over gemeenten leiden.
- 19 It's public 2021; berekeningen op basis van CBS StatLine data
- 20 Verwey Jonker 2021b
- 21 It's public 2021
- 22 Berekeningen op basis van CBS StatLine data
- 23 Rekenkamer Deventer 2021
- 24 CBS StatLine
- 25 Helderman et al. 2020
- 26 It's public 2021
- 27 Berekeningen op basis van CBS StatLine data
- 28 PBLQ 2020
- 29 Jansen 2022
- 30 KPMG Health 2020
- 31 Elzinga 2021

Toename van
de kosten



In tegenstelling tot de verwachting dat de Jeugdwet zou leiden tot een afname van de kosten voor jeugdzorg, bleek het omgekeerde het geval. Tussen 2015 en 2019 nam het aantal jongeren met jeugdzorg toe met 17% en het aantal jeugdzorgtrajecten met 20%¹. De kosten voor de jeugdzorg stegen in deze periode echter met 53%². Dit betekent dat de kostenstijging niet volledig verklaard wordt door meer jeugdigen met zorg of meer zorgtrajecten, maar dat de kosten per jeugdige en per traject, bijvoorbeeld door achterblijvende uitstroom, hogere kostprijzen of duurdere vormen van zorg, ook fors toegenomen zijn³. Bij het laatste kan opgemerkt worden dat hier in voorkomende gevallen sprake kan zijn van zogeheten *upcoding*, waarbij zwaardere zorg wordt ingezet dan noodzakelijk is⁴.

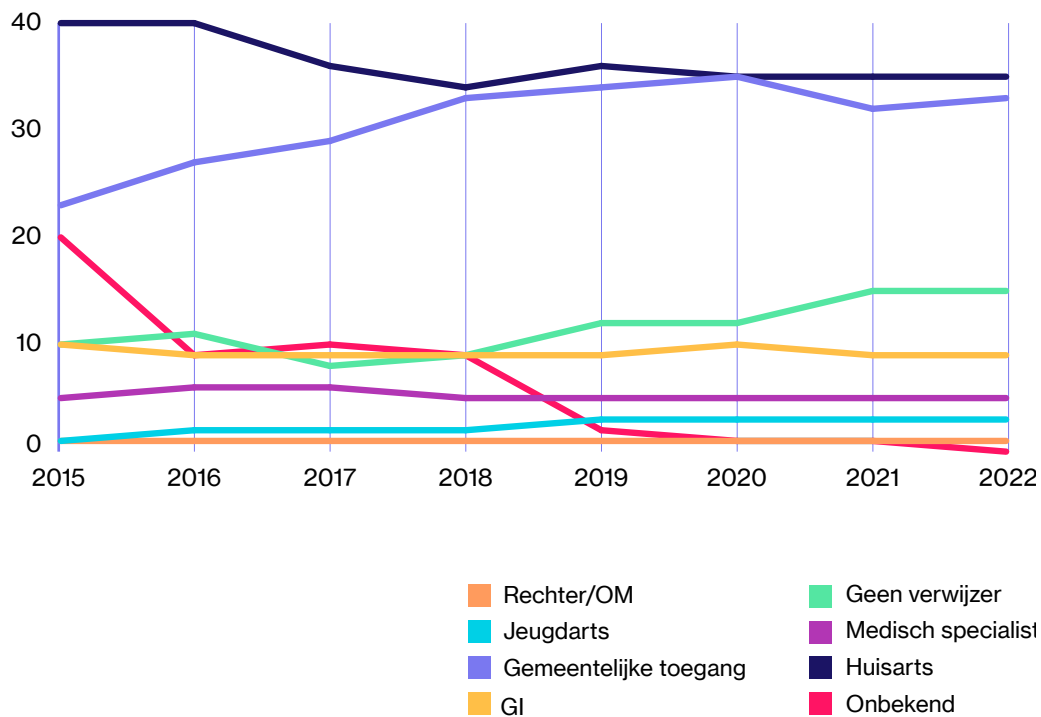
Oorzaken van toename

Een belangrijke reden voor de toename van de kosten is dat het gebruik van dure vormen van zorg, zoals specialistische jeugdzorg en jeugdzorg met verblijf, niet zoals verwacht is afgenomen terwijl het gebruik van goedkopere vormen van zorg, zoals ambulante jeugdhulp, wel is toegenomen⁵. Het netto-effect was dus een toename van de kosten in plaats van de beoogde daling⁶. Werd in de eerste jaren na de invoering van de Jeugdwet nog wel gedacht dat dit een tijdelijke kostenstijging zou zijn, het zogenaamde 'boeggolfeffect', bleek dit in volgende jaren niet het geval te zijn⁷. En zelfs indien de toename van goedkopere vormen van zorg wel zou leiden tot een afname van duurdere vormen van zorg, hoeven de totale kosten van een grotere hoeveelheid 'lichte' zorg niet noodzakelijkerwijs lager te zijn dan die voor een kleinere hoeveelheid 'zware' zorg⁸.

Een andere reden voor de toename van de kosten is dat gemeenten, hoewel sinds de decentralisatie verantwoordelijk voor de jeugdzorg, maar een beperkt sturend vermogen hebben aangezien aanspraken niet uitputtend beschreven zijn en aanbieders slechts indirect op kostenbeheersing aangesproken kunnen worden. Gemeenten dienen naast de zorginhoudelijke doelen van de Jeugdwet ook rekening te houden met het kostenaspect, maar in de uitvoeringspraktijk van jeugdzorgprofessionals spelen de kosten veel minder een rol⁹. Daarnaast is het zo dat gemeenten veelal geen goed zicht hebben op de vraag naar jeugdzorg¹⁰ en de jeugdzorg heeft ook meerdere toegangspoorten, zoals huisartsen en Gecertificeerde Instellingen (GI's), waar gemeenten geen invloed op hebben. De huisarts is landelijk de grootste verwijzer naar de jeugdzorg¹¹. Het aandeel

jeugdigen dat via de huisarts de jeugdzorg bereikt lag de afgelopen jaren op 35%. Het gebruik van de gemeentelijke toegang nam begrijpelijkerwijs toe van 11% in 2015 naar 30% in 2019 en ligt sindsdien rond een derde. GI's vormen de derde verwijzer met een percentage dat de afgelopen jaren iets onder de 10% lag¹². Er zijn echter gemeenten waar bijna de helft van de zorgvragen de jeugdzorg bereikt via huisarts en GI's¹³.

Figuur 1. Toegang tot de jeugdzorg 2015-2022





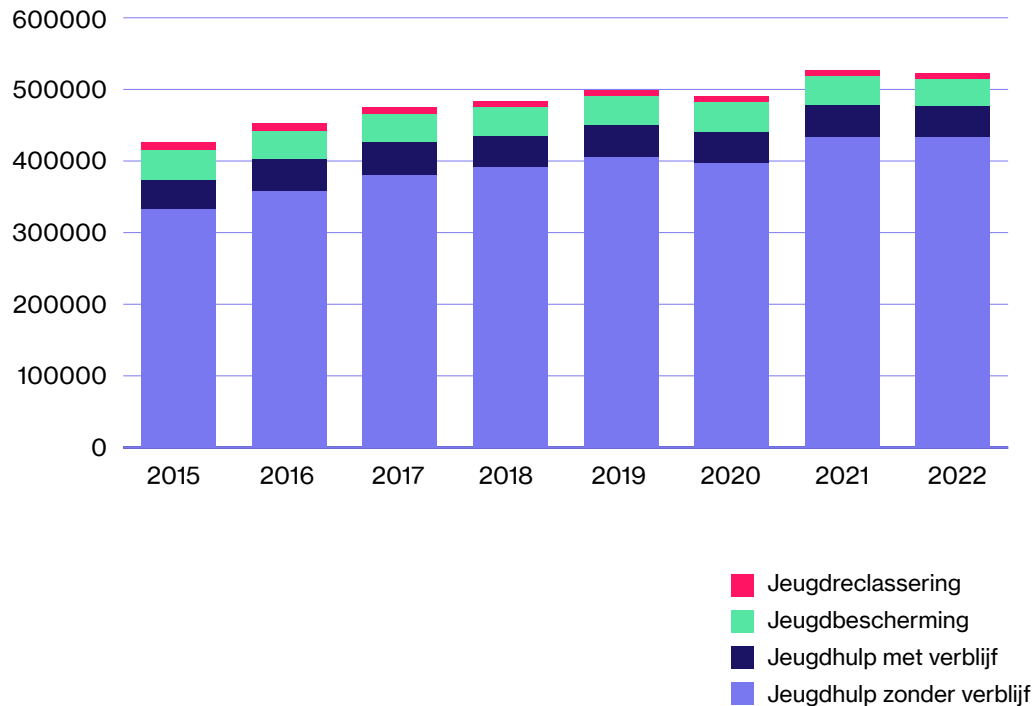
- 1 CBS StatLine
- 2 AEF 2020a
- 3 AEF 2020a; Divosa 2020; Steiner 2019; Aspectu 2022
- 4 Significant 2019b
- 5 PBLQ 2020; CPB 2018a
- 6 AEF 2020; Arbitragecommissie financiering jeugdzorg 2021
- 7 AEF 2020a
- 8 SCP 2020
- 9 Rijkers et al. 2018
- 10 Bröcking 2017
- 11 Overigens is niet duidelijk of het aandeel van de verschillende verwijzers invloed heeft op de absolute hoogte van de kosten.
- 12 CBS StatLine. Merk op dat cijfers over 2022 voorlopige cijfers zijn
- 13 Bröcking 2017

Toename van
het gebruik van
de jeugdzorg



Hoewel een toename van het gebruik van de jeugdzorg niet volledig verantwoordelijk is voor de stijging van de kosten, zoals beschreven in hoofdstuk 2, is wel degelijk sprake van een toename van het gebruik, zeker over een langere periode bezien. Ruim twee decennia geleden kreeg ongeveer 1 op de 27 jeugdigen een vorm van jeugdzorg en in 2009 was dit toegenomen tot ongeveer 1 op de 14¹. In 2015 was dit verder gestegen tot bijna 1 op de 12². Van een forse toename van het gebruik was dus al sprake lang voor de invoering van de Jeugdwet in 2015. De Jeugdwet heeft echter niet geleid tot een afname van het gebruik. Sinds 2015 is nog steeds sprake van een toename: in 2022 kreeg ruim 1 op de 10 jeugdigen een vorm van jeugdzorg³. In getallen komt dit neer op 466.590 jeugdigen die in 2022 een vorm van jeugdzorg ontvingen. In de meeste gevallen ging het om jeugdhulp zonder verblijf (433.410). Jeugdhulp met verblijf (42.560), jeugdbescherming (38.705) en jeugdreclassering (7.440) kwamen minder voor⁴. Verwacht wordt dat, bij ongewijzigd beleid, het gebruik van de jeugdzorg verder zal blijven toenemen⁵.

Figuur 2. Jeugdigen met jeugdzorg 2015-2022

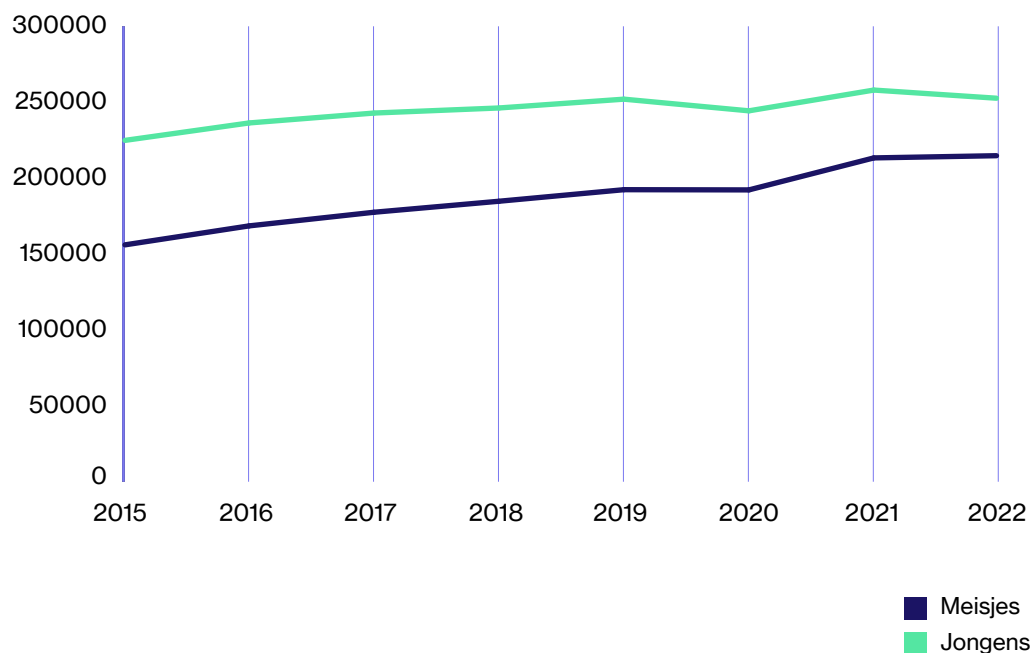


Toename van het gebruik sinds 2015

Wordt specifiek gekeken naar de toename van het gebruik sinds 2015 dan is een aantal ontwikkelingen waar te nemen. Zo is de mate van toename verschillend per vorm van jeugdzorg. De stijging wordt vooral veroorzaakt door ambulante vormen van jeugdhulp, terwijl het gebruik van de 'zwaardere' vormen van zorg als jeugdzorg met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering een lichte afname laat zien⁶. Dit is consistent met het beeld dat de grootste toename te zien is bij jeugdhulp via de zogeheten wijkteams⁷. Deze wijkteams zijn door veel gemeenten ingesteld in het kader van de decentralisatie, in lijn met het doel van de Jeugdwet om laagdrempelige toegang te realiseren die er voor zou moeten zorgen dat in een eerder stadium zorg verleend wordt en zo het gebruik van dure tweedelijnszorg voorkomen wordt⁸. In de praktijk blijkt echter dat de laagdrempelige en zichtbare toegang ook een aanzuigende werking kan hebben⁹. Een breed aanbod van jeugdzorg creëert vraag en leidt tot meer gebruik, ook omdat aanbieders zich profileren¹⁰. In de gezondheidszorg staat dit fenomeen bekend als *supplier-induced demand*¹¹. Uiteindelijk heeft het grootste deel van de jeugdigen in kwestie toch tweedelijnszorg nodig¹², waardoor per saldo het aantal jeugdigen met jeugdzorg alleen maar toeneemt. In ieder geval is het zo dat het verwachte effect van de decentralisatie, een verschuiving van 'zware' vormen van zorg naar 'lichte' vormen, vooralsnog niet opgetreden is¹³. Deskundigen bevelen dan ook aan om de toegang zodanig toe te rusten dat aan de 'voorkant' beter geselecteerd en afgewogen kan worden wat nodig is en voor wie¹⁴.

Daarnaast worden in verschillende onderzoeken allerhande andere redenen genoemd voor de toename van het gebruik van de jeugdzorg. Algemene maatschappelijke ontwikkelingen bijvoorbeeld: een toename van complexe scheidingen, groei van het aantal eenoudergezinnen, toegenomen prestatiedruk door steeds hogere eisen die door de samenleving gesteld worden, een hoge geluksnorm en geloof in de maakbaarheid van de samenleving en een verslechtering van de psychische gezondheid van jongeren¹⁵. Waar in 2017 bijvoorbeeld 28% van de meisjes in het voortgezet onderwijs aangaf emotionele problemen te hebben, was dit in 2021 gestegen tot 43%. Van de jongens in het voortgezet onderwijs was dit 9% in 2017 en 13% in 2021¹⁶. In het licht van deze cijfers is het opvallend dat het aantal jongens dat gebruik maakt van jeugdzorg hoger ligt dan het aantal meisjes: van de jeugdigen met jeugdzorg in 2021 was 55% jongen tegen 45% meisje. De toename van het aantal jeugdigen met jeugdzorg was tussen 2017 en 2021 wel hoger onder meisjes (20%) dan onder jongens (6%)¹⁷.

Figuur 3. Jeugdigen met jeugdzorg 2015-2022



De toegenomen welvaart kan ook een rol spelen, aangezien deze leidt tot een hoger zorggebruik¹⁸. Het is waarschijnlijk dat dit ook voor jeugdzorggebruik geldt. Hoge verwachtingen van de jeugdzorg worden eveneens genoemd, terwijl tegelijkertijd de kennisontwikkeling in de jeugdzorg beperkt is en bestaande kennis te weinig gebruikt wordt. Er wordt slechts ten dele gebruik gemaakt van bewezen effectieve interventies¹⁹.

Achterblijvende uitstroom

Daarnaast wordt gewezen op het feit dat de toename van het gebruik vooral veroorzaakt wordt door achterblijvende uitstroom en niet door toenemende instroom. Er zijn wat dit betreft grote verschillen tussen gemeenten. In sommige gemeenten blijft de uitstroom ver achter op de instroom, terwijl in andere gemeenten veel minder verschil is tussen uitstroom en instroom²⁰. Over 2021 waren voor 351 gemeenten gegevens beschikbaar over instroom en uitstroom in de jeugdzorg. In 317 gemeenten was de instroom groter dan de uitstroom, in 4 gemeenten waren instroom en uitstroom gelijk en in 30 gemeenten was de uitstroom groter dan de instroom. Gemiddeld was de instroom 22% hoger dan de uitstroom (mediaan 25%)²¹.

Voor de achterblijvende uitstroom worden verschillende oorzaken aangewezen. Zo zou dit te maken hebben met een toename van meervoudige en complexe problematiek, aanbieders die slechts beperkt sturen op uitstroom, problemen bij het afschalen en beëindigen van zorg en een gebrek aan doorstroombmogelijkheden door bijvoorbeeld wachtlijsten, de schaarste aan woningen en de beperkte toegang tot zorg binnen andere wettelijke kaders²². De uitstroom wordt ook belemmerd door gebrekkige samenwerking en een sterke verkokering van het sociale domein²³.

‘Toename van het gebruik
wordt vooral veroorzaakt
door achterblijvende
uitstroom en niet door
toenemende instroom’

Gevolg van de achterblijvende uitstroom is dat de duur van jeugdzorgtrajecten toeneemt: tussen 2015 en 2019 nam de duur bij jeugdhulp zonder verblijf met 31% toe en bij jeugdhulp met verblijf met 42%. Door de verwevenheid van de eerder genoemde factoren is echter niet duidelijk wat de belangrijkste oorzaak van de toegenomen trajectduur is²⁴. Wel wordt gewezen op het in eerste instantie inzetten van zorg die niet passend is of het inzetten van ineffectieve zorg²⁵. Ook worden redenen genoemd die specifiek met het jeugdzorgstelsel te maken hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om de reikwijdte van de jeugdzorg, die in de wet niet omschreven is waardoor het voor gemeenten moeilijk is om grenzen te stellen, concurrentie tussen aanbieders die samenwerking in de weg staat, verkokering van wetten, een gebrek aan financiële middelen voor innovatie en verschillen in schaalgrootte²⁶.

Hoewel deze redenen allemaal een rol kunnen spelen bij de toename van jeugdzorggebruik, zijn de meeste niet of nauwelijks te kwantificeren. Wel is duidelijk sprake van een complex samenspel van verschillende factoren, dat niet eenvoudig op te lossen is. De toename van het gebruik is in ieder geval niet op te vangen door alleen additionele financiële middelen. Integendeel, extra capaciteit zou alleen maar voor een verdere toename van het gebruik kunnen zorgen²⁷. Uit onderzoek naar zorggebruik in het algemeen blijkt dat vergroting van het aanbod gecompenseerd kan worden door een toename van de vraag, bijvoorbeeld door een stijging van verwijzingen en interventies die lang niet altijd noodzakelijk zijn²⁸. Dit zou ook voor de jeugdzorg kunnen gelden.

- 1 NJI 2023. Merk op dat cijfers van voor 2015 schattingen zijn, omdat het jeugdzorgstelsel en de registratie destijds versnipperd waren
- 2 CBS StatLine
- 3 CBS StatLine. Merk op dat de cijfers over 2022 voorlopige cijfers zijn
- 4 CBS StatLine. Merk op dat het totaal van de subcategorieën hoger is dan het totaal aantal jeugdigen met jeugdzorg omdat jeugdigen meer dan één vorm van jeugdzorg kunnen ontvangen
- 5 NJI 2023
- 6 Divosa 2020; CBS StatLine; DSP-groep 2019
- 7 Significant 2019a; Significant 2019b
- 8 CPB 2020
- 9 PBLQ 2020; KPMG Health 2020; Significant 2019b
- 10 KPMG Health 2020; Significant 2021
- 11 Seyedin et al. 2020
- 12 Rekenkamer Rotterdam 2018; CPB 2020
- 13 SCP 2021
- 14 Lubbe en Larsen 2021
- 15 NJI 2019a; KPMG Health 2020; Van Bostelen 2022a; VNG 2020a; Significant 2021; SCP 2021a; Divosa 2020
- 16 HBSC 2021
- 17 CBS StatLine. Merk op dat de cijfers over 2022 voorlopige cijfers zijn. Bovenstaande cijfers kunnen verder verbijzonderd worden voor leeftijdsgroepen waarbinnen tussen jongen en meisjes weer andere verschillen op kunnen treden.
- 18 CPB 2013
- 19 NJI 2019a; Van Bostelen 2022a
- 20 Partners in Jeugdbeleid 2020; Van Bostelen 2022a
- 21 Berekening op basis van CBS StatLine data
- 22 AEF 2020a; KPMG Health 2020; Van Bostelen 2022a; Significant 2021; Van der Zwaan 2020
- 23 NJI 2019a; Van Bostelen 2022a
- 24 I&O Research 2020
- 25 AEF 2023b
- 26 NJI 2019a; Significant 2019b; VNG 2020a
- 27 NJI 2019a
- 28 OECD 2020

Reikwijdte van de jeugdzorg



De reikwijdte van de jeugdzorg, met name het gebrek aan duidelijkheid over de reikwijdte, wordt gezien als een belangrijke reden voor de toename van het gebruik van jeugdzorg. De Jeugdwet verplicht gemeenten er zorg voor te dragen dat “passende jeugdhulp ingezet wordt” maar wat “passende jeugdhulp” inhoudt wordt in de wet niet gedefinieerd of afgebakend¹. Het blijkt voor gemeenten niet duidelijk te zijn of, en zo ja in welke mate zij de zorg kunnen, moeten of mogen begrenzen. In voorkomende gevallen heeft de rechter geoordeeld dat gemeenten het begrip jeugdhulp te beperkt uitleggen². Dit alles leidt er toe dat er vaak nauwelijks grenzen gesteld worden aan de toegang³.

Het effect van dit open karakter van de Jeugdwet wordt versterkt door het feit dat aanpalende wetten wel een duidelijke afbakening kennen. Dit leidt er toe dat jeugdigen met een zorgvraag waarmee wellicht ook een beroep gedaan zou kunnen worden op bijvoorbeeld de Wet langdurige zorg, toch vaak zorg in het kader van de Jeugdwet ontvangen⁴.

Daarnaast is het zo dat veel zorg voor kinderen van gescheiden ouders te herleiden is tot de problemen van de ouders. Kinderen van gescheiden ouders zijn oververtegenwoordigd bij het gebruik van alle vormen van jeugdzorg⁵ en ook als niet van een scheiding sprake is, hangen problemen van jeugdigen vaak samen met problemen van ouders⁶. Desalniettemin wordt deze zorg veelal verleend in het kader van de Jeugdwet en dus gefinancierd met publiek geld. Nog afgezien van de vraag of zorg verlenen aan de kinderen wel effectief is als het probleem bij de ouders ligt, kan de vraag gesteld worden of het wel de verantwoordelijkheid van gemeenten is om voor deze zorg te betalen⁷.

Gewenste voorzieningenniveau onduidelijk

Ook maatschappelijk bestaat er geen duidelijk beeld over wat het geboden voorzieningenniveau zou moeten zijn en wat hier wel en niet onder zou moeten vallen. Verschillen tussen gemeenten als het gaat om financiële tekorten op de jeugdzorg zouden ten minste deels te maken hebben met verschillen in het geboden voorzieningenniveau⁸. Er wordt dan ook op gewezen dat het noodzakelijk is hier politieke keuzes in te maken, waarbij ook aangetekend wordt dat

van met name ambulante jeugdhulp steeds meer gebruik gemaakt wordt door gezinnen met hogere inkomens⁹. De toename van de uitgaven voor jeugdzorg was de afgelopen jaren ook groter in gemeenten met hogere gemiddelde huishoudinkomens¹⁰.

De Commissie van Wijzen stelde dan ook dat de wetgever het gewenste voorzieningenniveau zou moeten definiëren, omdat het jeugdstelsel anders financieel onhoudbaar blijft. Zorgvragen met betrekking tot “problemen die bij het gewone opvoeden en opgroeien horen” zouden volgens de commissie buiten de reikwijdte van de Jeugdwet moeten vallen. De reikwijdte zou zich moeten beperken tot situaties waarin de veiligheid in het geding is, waarin sprake is van psychische problematiek of waarbij de jeugdige zonder hulp niet kan participeren in de samenleving¹¹. Andere suggesties zijn het begrenzen van de duur of de omvang van de zorg bij eenvoudige problemen¹².

‘Veel zorg voor kinderen van gescheiden ouders is te herleiden tot de problemen van de ouders’

In het huidige regeerakkoord worden wel extra beleidsmaatregelen in de jeugdzorg vanaf 2024 in het vooruitzicht gesteld, maar het afbakenen van de reikwijdte van de Jeugdwet wordt hier niet genoemd omdat dit onderdeel zou moeten worden van de Hervormingsagenda. In 2020 hebben de verantwoordelijk bewindspersonen wel aangegeven voornemens te zijn de reikwijdte te beperken “door criteria te formuleren die rekening houden met aard en ernst van de problematiek en de mogelijkheden van de jeugdige en zijn omgeving” teneinde “onnodig beroep op jeugdzorg terug te dringen en de jeugdzorg financieel houdbaar te maken naar de toekomst toe”¹³.

Maatregelen om het gebruik te beperken

Maatregelen die specifiek vermeld worden in het regeerakkoord zijn het mogelijk normeren van de behandelduur of het invoeren van een eigen bijdrage¹⁴. Dit laatste zou een maatregel zijn die weliswaar tot een significante kostenbesparing zou kunnen leiden, maar ook tot ongewenste effecten als kansenongelijkheid, zorgmijding en schuldenproblematiek¹⁵. Ook wordt erop gewezen dat een

afbakening van de jeugdzorg tot grotere sociaaleconomische ongelijkheid bij het gebruik ervan zou kunnen leiden, omdat beperkingen bij de toegang voor laagopgeleide ouders een grotere barrière zullen vormen dan voor hoogopgeleide ouders¹⁶.

Er worden overigens ook kanttekeningen geplaatst bij het beperken van de reikwijdte van de Jeugdwet. Zo wordt erop gewezen dat de zorgvragen hier niet door verdwijnen, maar ergens anders terecht komen waardoor een waterbedeffect optreedt¹⁷. Het grote beroep op de jeugdzorg zou daarom niet te beperken zijn door de reikwijdte van de Jeugdwet aan te passen. Ook blijkt uit onderzoek dat het effect van een eventuele beperking van de reikwijdte vooralsnog niet goed te kwantificeren is, maar waarschijnlijk ook niet tot grote kostenbesparingen zal leiden¹⁸. Ook de samenwerkende brancheorganisaties zien weinig in het beperken van de reikwijdte en verwachten meer resultaat van het verbeteren van de kwaliteit en dan met name de kwaliteit van de toegang¹⁹.

- 1 [wetten.nl - Regeling - Jeugdwet - BWBR0034925 \(overheid.nl\)](#)
- 2 De Boer en Bruning 2018
- 3 Significant 2019b; jb Lorenz 2021a
- 4 VNG 2020a; VNG 2022a
- 5 Significant 2022d
- 6 Verwey Jonker 2023
- 7 Significant 2022d
- 8 Stuurgroep maatregelen 2021
- 9 AEF 2020
- 10 Steiner 2019
- 11 Arbitragecommissie financiering jeugdzorg 2021
- 12 Van Bostelen 2022a
- 13 [pdf \(overheid.nl\)](#)
- 14 VVD, D66, CDA en ChristenUnie 2021
- 15 AEF 2020a
- 16 Verwey Jonker 2022b
- 17 Van der Zwaan 2022
- 18 KPMG Health 2022
- 19 BGZJ 2022

Wachttijsten en wachttijden



In de beeldvorming over de jeugdzorg spelen wachtlijsten en wachttijden een grote rol. Wachtlijsten in de jeugdzorg zijn echter verre van nieuw. Al in 1995 verscheen een rapport van een ambtelijke werkgroep van de ministeries Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid over wat toen werd genoemd “de toegangsproblematiek”. Geconstateerd werd dat jeugdigen niet snel genoeg toegang hadden tot de benodigde zorg. Dit werd destijds voor een deel geweten aan toegenomen vraag ten opzichte van het beschikbare aanbod en voor een deel aan verstopping en doorstroomproblemen. De Rijksoverheid reageerde hierop door extra incidentele middelen voor de jeugdzorg vrij te maken, maar de onderliggende oorzaken werden ongemoeid gelaten en de wachtlijsten en wachttijden bleven¹.

Ontbrekende cijfers

Cijfers die goed inzicht geven in de wachttijden in de jeugdzorg zijn er niet. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de ggz die vanuit de Zorgverzekeringswet gefinancierd wordt, waar wel inzicht in aard en omvang van wachttijden is². Het Centraal Bureau voor de Statistiek verzamelt geen gegevens over wachttijden in de jeugdzorg en ook geen gegevens waar wachttijden uit zouden kunnen worden afgeleid³. Sommige aanbieders publiceren wachttijden op hun website maar afgezien van de vraag in hoeverre deze actueel en vergelijkbaar zijn, geven deze geen informatie over het aantal jeugdigen dat op zorg wacht. Dat inzicht in de exacte aard en omvang van wachtlijsten en wachttijden in de jeugdzorg ontbreekt, heeft ook te maken met verschillende definities van wachttijden die gehanteerd worden en met het feit dat verschillende betrokken instanties verschillende registratiesystemen gebruiken. Dit zijn vaak systemen die vanwege privacywetgeving niet aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Hoewel duidelijk is dat er wachttijden zijn, is niet bekend hoe lang er gewacht moet worden op welke vormen van zorg en is er evenmin inzicht in verschillen tussen gemeenten en regio's⁴. Ook de jeugdbeschermingsregio's hebben geen goed overzicht van kinderen met een maatregel die wachten op zorg⁵. Er zijn wel initiatieven om het inzicht in wachttijden te vergroten, zoals het Team Aanpak Wachttijden van het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd⁶.

Er zijn wel onderzoeken die een indicatie geven van de omvang van de problematiek. Zo wees een onderzoek in 2021 uit dat 81% van de jeugdigen die zorg nodig heeft, op zorg moet wachten. De gemiddelde wachttijd was 44 weken. Hier dient wel de kanttekening bij geplaatst te worden dat dit een onderzoek onder slechts 31 respondenten betrof⁷. Een ander onderzoek, onder 437 respondenten, wees uit dat de helft van de respondenten had moeten wachten op een intake en/of behandeling bij een jeugdhulpaanbieder. Bijna een kwart moest wachten op een gesprek met het wijkteam. Bij een derde van de respondenten was sprake van een stapeling van wachttijden waarbij zij op meerdere momenten in het traject te maken hadden met wachttijd. Uiteindelijk moest 10% langer dan een half jaar wachten op de benodigde zorg⁸. Uit een ander onderzoek onder 1.476 respondenten kwam naar voren dat 36% minder dan twee weken op een eerste gesprek moest wachten en 15% drie maanden of langer. Vervolgens kon voor 32% binnen twee weken na het eerste gesprek de zorg starten, terwijl 22% hier drie maanden of langer op moest wachten⁹. Hier dient de kanttekening bij geplaatst te worden dat dit een onderzoek uit 2016 betrof.

Oorzaken voor wachttijden

Een oorzaak voor het ontstaan van wachttijden is het niet goed op elkaar aansluiten van vraag en aanbod. Het toegenomen gebruik van de jeugdzorg speelt vanzelfsprekend ook een rol. Het bestaan van wachttijden hoeft overigens niet te betekenen dat de vraag als geheel groter is dan het aanbod: het kan ook zijn dat de vraag naar bepaalde zorgvormen groter is dan het aanbod, terwijl de vraag naar andere zorgvormen juist kleiner is dan het aanbod.

Andere oorzaken voor het ontstaan van wachttijden zijn een lange duur van het indicatieproces, waardoor de zorg nog niet kan starten of niet kan worden voortgezet; de ontoereikendheid van initiële indicaties, waardoor uiteindelijk een langer zorgtraject nodig is; budgetplafonds, waardoor geen zorg meer kan worden geleverd; wachtlijsten binnen de keten, waardoor jeugdigen niet kunnen doorstormen of uitstromen en daardoor een plek bezet houden¹⁰. Ook tekorten op de arbeidsmarkt kunnen wachttijden veroorzaken. Dit zou vooral een probleem zijn in de jeugdbescherming¹¹.

Er zijn aanwijzingen dat wachttijden vooral een probleem vormen bij 'zwaardere' vormen van jeugdzorg. Juist voor jeugdigen en gezinnen met de meest complexe problematiek zou de benodigde zorg niet tijdig beschikbaar zijn¹². Gemeenten zouden, vanwege beperkte financiële middelen, bijvoorbeeld terughoudend zijn met het inkopen van dure specialistische zorg waardoor juist voor deze vormen van zorg wachttijden ontstaan¹³. In de ggz, waar ook speelt dat met name op zorg voor complexe problematiek lang gewacht moet worden, wordt dit geweten aan de bekostigingssystematiek die het voor aanbieders aantrekkelijker zou maken om eenvoudigere problematiek te behandelen¹⁴. Dit kan in de jeugdzorg ook

spelen. Als jeugdigen met complexe problematiek niet tijdig de benodigde zorg kunnen krijgen, heeft dit weer tot gevolg dat de problematiek verder verergert¹⁵. Dit belemmert de preventieve aanpak die de Jeugdwet beoogt. Hierdoor is vervolgens meer of zwaardere zorg nodig wat weer een extra beroep doet op de beschikbare zorgcapaciteit¹⁶.

Oplossingen

Bij het zoeken naar oplossingen voor de wachttijden is het van belang te beseffen dat wachttijden geen zelfstandig probleem zijn, maar eerder een symptoom van een stelsel dat niet optimaal functioneert. De toename van het gebruik en de werkdruk zijn belangrijke oorzaken van de wachttijden en staan tegelijkertijd de aanpak van de wachttijden in de weg¹⁷. Wachttijden kunnen dan ook niet los gezien worden van andere problemen zoals een te hoge caseload voor zorgprofessionals en arbeidsmarkttekorten: dit zijn problemen die elkaar beïnvloeden en in stand houden in een vicieuze cirkel¹⁸. Wanneer het stelsel zo ingericht zou zijn dat vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten, zullen instroom, doorstroom en uitstroom verbeteren. De wachttijdenproblematiek zal dan vanzelf afnemen¹⁹. Het lijkt erop dat het stelsel op het moment teveel is ingericht vanuit het aanbod: gemeenten kopen zorg in en bepalen daarmee het aanbod. De vraag moet dan vervolgens in het beschikbare aanbod gepast worden, ongeacht of dit aanbod het meest geschikt is voor de zorgvraag in kwestie.

Wat ook een rol kan spelen bij het bestaan van wachttijden is dat aanbieders belang kunnen hebben bij wachttijden, omdat het bestaan van wachttijden betekent dat zij altijd hun volledige capaciteit benutten. Als aanbieders meer capaciteit zouden hebben, zouden ze beter kunnen omgaan met stijgingen en dalingen in de vraag. Dit betekent echter ook dat aanbieders bij dalingen in de vraag niet hun volledige capaciteit benutten en onbenutte capaciteit wordt gewoonlijk niet bekostigd. Dit is vooral een probleem voor aanbieders van zorg met verblijf, waarvan de capaciteit logischerwijs minder flexibel is²⁰.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat alle landen die specifieke maatregelen nemen om wachttijden in de zorg terug te dringen, allereerst maximale wachttijden specificeren. Dit is echter alleen mogelijk als er een afdoende informatiesysteem beschikbaar is om wachttijden te kunnen monitoren. Ook blijkt dat, net als wanneer het gaat om de toename van het zorggebruik in het algemeen, het vergroten van de capaciteit geen oplossing is²¹. Dit is in Nederland ook al meerdere malen gebleken²².

Kader: Uit de accountgesprekken van de Jeugdautoriteit

Het is lastig om een eenduidige conclusie te trekken over wachtlijsten op basis van de accountgesprekken. Door bijna een derde van de aanbieders wordt aangegeven dat deze problematiek speelt (32 van 104 aanbieders). Er zijn wel grote verschillen tussen de vormen van zorg waarvoor dit geldt.

Naast het benoemen van wachtlijsten als knelpunt wordt door een aantal aanbieders ook ingegaan op de oorzaken (9 aanbieders). Als eerste worden doorstroomtijden aangestipt. Doordat kinderen of jongeren niet kunnen uitstromen kunnen wachtlijsten hiermee oplopen. Daarnaast wordt ook de wisselwerking met personeel en krapte op de arbeidsmarkt benoemd. Hier wordt bij aangegeven dat dit druk zet op de capaciteit en daarmee leidt tot wachtlijsten.

- 1 NJI 2017a
- 2 NZa 2023
- 3 NJI 2017a
- 4 OZJ 2022a
- 5 IGJ en IJV 2022
- 6 OZJ 2022b
- 7 Het Vergeten Kind 2021
- 8 Jeugdhulp Doen We Samen 2019
- 9 Kinderombudsman 2016
- 10 Jeugdautoriteit 2021b
- 11 CBS 2022a
- 12 WODC 2019
- 13 Bröcking 2017
- 14 Algemene Rekenkamer 2020
- 15 SER 2021; JB Lorenz 2021b; Vissenberg et al. 2018
- 16 OZJ 2022a
- 17 OZJ 2022a
- 18 Wallinga 2020
- 19 OZJ 2022a
- 20 Jeugdautoriteit 2022b; NJI 2017a
- 21 OECD 2020
- 22 NJI 2017a

Aanbieders



Volgens gegevens van de Kamer van Koophandel waren in 2022 6.476 aanbieders actief met als hoofdactiviteit jeugdzorg. In 2015 waren 5.316 aanbieders actief, wat betekent dat het aantal aanbieders sinds de invoering van de Jeugdwet behoorlijk is toegenomen¹. Gemeenten ervaren dat deze groei samenwerking en sturing in de weg staat, zeker als aanbieders met elkaar moeten concurreren². Gemeenten kunnen ervoor kiezen met een beperkt aantal aanbieders te werken die verantwoordelijk zijn voor de geleverde zorg, maar deze voor een deel uitbesteden aan onderaannemers. Dit kan voordelen hebben omdat onderaannemerschap kan bijdragen aan een integrale zorgaanpak, maar er zijn ook nadelen zoals een toename van administratieve lasten bij aanbieders³. Zowel hoofd- als onderaannemers zijn bijvoorbeeld extra tijd kwijt aan afstemming en verantwoording⁴. De Jeugdautoriteit doet in 2023 onderzoek naar hoofd- en onderaannemerschap in de jeugdzorg om inzicht te verkrijgen in de mate waarin deze constructie gebruikt wordt en de kansen en risico's die dit voor de continuïteit van de zorg met zich meebrengt.

Financiële situatie van aanbieders

Wanneer zorgaanbieders in financiële problemen komen vormt dit een risico voor de continuïteit en beschikbaarheid van de zorg. Uit een onderzoek van de Jeugdautoriteit in 2018 onder 109 cruciale jeugdzorgaanbieders bleek dat 44 aanbieders een hoog risico hadden met betrekking tot de continuïteit⁵. Een hierop volgend verdiepend onderzoek wees uit dat bij 12 van deze 44 aanbieders de continuïteit van de zorg (op onderdelen) binnen een jaar in gevaar zou kunnen komen⁶.

Ander onderzoek van de Jeugdautoriteit onder 226 jeugdzorgaanbieders met een omzet van meer dan €2 miljoen op jeugdzorg wees uit dat de financiële positie van deze aanbieders in 2019 was verslechterd in vergelijking met 2018. Van deze aanbieders was bij 81 (36%) sprake van een hoog risico op discontinuïteit, bij 90 (40%) een gemiddeld risico en bij 55 (24%) een laag risico.

Aanbieders die voornamelijk jeugdzorg aanbieden lijken grotere financiële risico's te lopen dan aanbieders die ook zorg aanbieden vanuit andere wettelijke kaders als de Wet langdurige Zorg, Wet maatschappelijke ondersteuning of Zorgverzekeringswet, de zogenaamde gecombineerde aanbieders⁷.

Van 245 aanbieders, die samen 94% van de totale omzet in de sector vertegenwoordigen, leden er 54 (22%) verlies in 2020⁸. In 2019 waren dat er nog 72 (29%). Dit kan te maken hebben met de compensatie voor de schade door de coronapandemie die aanbieders in 2020 ontvingen. Ongeveer de helft leed desondanks in beide jaren verlies, wat een aanwijzing kan zijn dat de verliezen structureel zijn⁹. Van de 250 tot 300 aanbieders met een omzet op jeugdzorg van boven de €2 miljoen schommelde het percentage dat verlies leed de afgelopen vier jaar rond de 20%. In 2021 werd van 23% van deze aanbieders geconstateerd dat zij een hoog risico liepen als het ging over de continuïteit¹⁰. De afgelopen jaren had de Jeugdautoriteit gemiddeld zo'n 18 tot 20 aanbieders in casuïstiek: dat wil zeggen dat het voortbestaan van deze aanbieders acuut bedreigd werd.

Oorzaken voor financiële problemen

De negatieve financiële resultaten worden geweten aan te lage tarieven (onder de kostprijs) en tekorten op de arbeidsmarkt waardoor duur 'personeel niet in loondienst' ingehuurd moet worden. Deze kosten namen in 2019 met 6,3% toe en in 2020 met 6,8%¹¹. Ook administratieve lasten en verschillen in voorwaarden tussen gemeenten worden genoemd als oorzaken van financiële problemen¹², alsook een korte looptijd van contracten¹³. In de dagelijkse praktijk hoort de Jeugdautoriteit ook dat inflatie (10% in 2022¹⁴) en toegenomen energiekosten aanbieders in de problemen brengen. Dit zijn echter recente ontwikkelingen die in de cijfers over 2021 nog niet terug te zien zijn.

Wat verder opvalt is dat kleinere organisaties gemiddeld een beter rendement behalen dan grotere organisaties¹⁵. Aanbieders met een omzet op jeugdzorg van minder dan €2 miljoen realiseerden in 2021 gemiddeld 6,3% winst, tegen 3,2% voor aanbieders met een omzet tussen de €2 miljoen en €20 miljoen en 1,2% voor aanbieders met een omzet van meer dan €20 miljoen¹⁶. Dit kan te maken hebben met het feit dat grote aanbieders een complexere bedrijfsvoering hebben en te maken hebben met meer administratieve lasten vanwege een groot aantal verschillende opdrachtgevers¹⁷. Wat ook een rol speelt is dat er in veel gemeenten ruimte is voor kleine aanbieders om alleen winstgevende zorg te verlenen, waardoor de minder rendabele zorg overblijft voor grotere aanbieders¹⁸. Sommige aanbieders trachten financiële risico's in te perken door te sturen op het vergroten van het marktaandeel, soms tot ver buiten de eigen regio¹⁹.

Aanbieders die hogere kosten niet konden verdisconteren in de tarieven, trachtten dit op te vangen door bijvoorbeeld efficiënter te werken, een beroep te doen op het eigen vermogen of door bijdragen van andere onderdelen van een concern²⁰. Dit laatste betreft de reeds genoemde gecombineerde aanbieders, die bijvoorbeeld

overhead voor een deel dekken vanuit inkomsten uit andere wettelijke kaders. Dit vertekent wel het beeld van de resultaten die deze aanbieders kunnen boeken op basis van inkomsten uit de jeugdzorg²¹. Het is bovendien een risico voor de continuïteit, omdat aanbieders er op een bepaald moment voor kunnen kiezen geen jeugdzorg meer te bieden als dit structureel verliesgevend is. De Jeugdautoriteit doet daarom in 2023, in samenwerking met de Nederlandse Zorgautoriteit, onderzoek naar de verschillende financieringsbronnen van deze gecombineerde aanbieders om in kaart te brengen op welke wijze de zorg die zij leveren gefinancierd wordt.

Gecertificeerde Instellingen

Als het specifiek gaat om de Gecertificeerde Instellingen (GI's), de organisaties die belast zijn met de uitvoering van maatregelen in het kader van de jeugdbescherming en jeugdreclassering, waren er al zorgen over de continuïteit voor de invoering van de Jeugdwet²². Na de decentralisatie zijn de financiële positie, werkdruk en kwaliteit bij de GI's verder onder druk komen te staan²³. Dit komt omdat de GI's met een veelheid aan wettelijke kaders te maken hebben (als het gaat om certificering, inkoop, justitiële partners, de markt) en een gebrek aan weerstandsvermogen hebben (het deel van het eigen vermogen dat beschikbaar is om financiële tegenvallers op te vangen)²⁴.

**'Wanneer zorgaanbieders
in financiële problemen
komen vormt dit een risico
voor de continuïteit en
beschikbaarheid van de zorg'**

Paradoxaal is dat waar de problemen in de jeugdhulp voor een groot deel veroorzaakt worden door de forse toename van het gebruik, de GI's juist problemen ondervinden door het feit dat het aantal maatregelen al meerdere jaren een afname laat zien. Deze afname is een gevolg van een veranderende visie op het gedwongen kader, iets waar de GI's zelf geen invloed op hebben, evenmin als op de instroom omdat die bepaald wordt door de kinderrechter, jeugdstrafrechter of officier van justitie. Daarnaast ondervinden GI's problemen door ontoereikende financiële afspraken, omdat het door de beschikbaarheidsfunctie lastig voor de GI's is om flexibel te zijn in de bedrijfsvoering²⁵ vanwege een veelheid aan verschillende contracten, personeelstekorten en een toename van de complexiteit van casussen²⁶.

De problemen bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering hebben sinds de decentralisatie de aandacht van bestuur, politiek en media. Het afgelopen jaar stuurden de Raad voor de Kinderbescherming en de GI's gezamenlijk een brandbrief en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid gezamenlijk een signaalbrief aan de verantwoordelijke bewindslieden om aandacht te vragen voor de problemen: financiële tekorten, personeelstekorten, verzwaring van het werk en bureaucratische processen die ervoor zorgen dat jeugdigen met een maatregel niet tijdig passende zorg kunnen krijgen. Juist bij complexe problemen zou vaak geen passende hulp beschikbaar zijn. Volgens genoemde brieven worden rechterlijke beslissingen niet uitgevoerd en wettelijke normen niet nageleefd. De jeugdbeschermingsketen voldoet niet aan de minimale wettelijke kwaliteitseisen. Hierbij zou sprake zijn van problematiek die inherent is aan het huidige stelsel: de verdeling van de verantwoordelijkheid, de wijze van financiering en de schaalgrootte²⁷.

De afgelopen jaren is een veelheid aan onderzoek verricht naar deze problematiek. Veel aanbevelingen die hieruit voortgekomen zijn, zijn echter onvoldoende opgevolgd. In gevallen waar aanbevelingen wel zijn opgevolgd, hebben deze niet of nauwelijks geleid tot oplossingen voor problemen als onvoldoende beschikbaarheid van passende zorg, de concentratie van complexe zaken bij de GI's en de verscheidenheid in overeenkomsten met opdrachtgevers²⁸.

Aanbieders die hoge winsten realiseren

Terwijl veel aanbieders van jeugdzorg het financieel moeilijk hebben, verschijnen er in de media de laatste jaren geregeld berichten over zogenaamde 'zorgcowboys' die zeer hoge winsten zouden behalen met het aanbieden van jeugdzorg door zich exclusief te richten op de lichtere problematiek²⁹. Over het fenomeen werden ook Kamervragen gesteld³⁰. Bij werkbezoeken hoort de Jeugdautoriteit ook geregeld dat sommige aanbieders zich volledig richten op eenvoudige, lucratieve vormen van jeugdzorg en zo als het ware de krenten uit de pap halen. Ook zouden er aanbieders zijn die het niet zo nauw nemen met de regels of zelfs frauderen³¹. Hoewel de aandacht voor dit fenomeen in de media geregeld stof doet opwaaien, zijn de exacte aard en omvang ervan niet duidelijk. In 2021 registreerde het Informatie Knooppunt Zorgfraude 457 signalen van zorgfraude, waarvan er 25 betrekking hadden op jeugdzorg. Dit betekende een stijging ten opzichte van 2020, toen 17 signalen geregistreerd werden. Desondanks wordt ervan uitgegaan dat deze signalen slechts het spreekwoordelijke topje van de ijsberg zijn³². Fraude wordt gezien als een groot probleem bij de uitvoering van de Jeugdwet³³ omdat de jeugdzorg kwetsbaar is voor fraude en het toezicht versnipperd is³⁴. Hier dient wel bij aangetekend te worden dat hoge winsten niet per definitie betekenen dat sprake is van fraude. Maar ook als geen sprake is van daadwerkelijke onrechtmatigheid, wordt het maatschappelijk als onwenselijk gezien dat zorgaanbieders hoge winsten realiseren.

- 1 VNG 2022a
- 2 VNG 2020a
- 3 KPMG 2021
- 4 JB Lorenz 2018
- 5 Jeugdautoriteit 2019
- 6 Jeugdautoriteit 2020
- 7 Jeugdautoriteit 2021a
- 8 Overigens kunnen deze verliezen ook betrekking hebben op zorg vanuit de Zvw of de Wlz die door dezelfde aanbieder geleverd wordt
- 9 Intrakoop 2021
- 10 Berekeningen op basis van DigiMV data
- 11 Intrakoop 2021
- 12 Significant 2019b
- 13 Jeugdautoriteit 2020
- 14 CBS StatLine
- 15 Intrakoop 2021
- 16 Berekening op basis van DigiMV data
- 17 Jeugdautoriteit 2020
- 18 Jeugdautoriteit 2020
- 19 VNG 2020a
- 20 Significant 2019b
- 21 Jeugdautoriteit 2021b
- 22 VNG 2017
- 23 Jeugdautoriteit 2022c
- 24 Wallinga 2020
- 25 Rebel 2017
- 26 Wallinga 2020
- 27 [Brief RvdK en GI's - 16 mei 2022 | Brief | Raad voor de Kinderbescherming; Signaalbrief toezicht jeugdbeschermingsketen | Brief | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd \(igj.nl\)](#)
- 28 Jeugdautoriteit 2022c
- 29 [Jeugdzorgaanbieders maken buitensporige winsten \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)
- 30 [Antwoord op vragen van het lid Peters over kostenoverschrijdingen in de jeugdzorg door wagenwijd openstaande deuren bij gemeenten | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)
- 31 Algemene Rekenkamer 2022
- 32 IKZ 2022
- 33 VNG 2022c
- 34 Algemene Rekenkamer 2022; Fenger et al. 2016

Vraag en aanbod



Aangezien gemeenten sinds de decentralisatie verantwoordelijk zijn voor de jeugdzorg, hebben gemeenten de beleidsvrijheid om het aanbod van de jeugdzorg te bepalen: welke zorg aangeboden wordt, in welke mate deze aangeboden wordt en ook op welke wijze deze toegankelijk is. Het kan voorkomen dat gemeenten onvoldoende zorg inkopen, of niet de zorg inkopen waar vraag naar is. Dit kan komen omdat gemeenten onvoldoende zicht hebben op de vraag, of omdat gemeenten uit financiële overwegingen terughoudend zijn met het inkopen van de dure zorg en inzetten op goedkopere zorg¹. Er wordt bijvoorbeeld eerst beschikbare zorg geboden in plaats van de meest passende zorg of er wordt te lang ingezet op goedkopere zorg terwijl duurdere zorg nodig is². Met name het aanbod aan specialistische zorg zou onvoldoende zijn, omdat niet alle noodzakelijke zorg voldoende wordt ingekocht³. Hier werd voor de decentralisatie al voor gewaarschuwd⁴. Aan de andere kant hebben aanbieders feitelijk een tegengesteld belang: een aanbieder zal wellicht niet snel zeggen dat bepaalde zorg niet nodig is of minder kan, omdat dit omzetsderving betekent⁵.

De verschillen tussen gemeenten als het gaat om zowel het beschikbare aanbod als om de toegang daartoe, zouden gezien kunnen worden als een vorm van rechtsongelijkheid: vergelijkbare gevallen kunnen in verschillende gemeenten op verschillende wijze behandeld worden⁶. Daarnaast zorgt de grote verscheidenheid aan producten tussen gemeenten ervoor dat deze producten en bijbehorende tarieven moeilijk te vergelijken zijn, wat ijking en normering bemoeilijkt⁷.

Aansluiting tussen vraag en aanbod

In de eerste evaluatie van de Jeugdwet wordt geconstateerd dat vraag en aanbod mogelijk niet op elkaar aansluiten omdat zorgprofessionals bij het maken van keuzes andere overwegingen toepassen dan gemeenten, maar wel de toestemming nodig hebben van de gemeenten. Hierdoor kan spanning ontstaan tussen professionele uitgangspunten enerzijds en bureaucratische uitgangspunten

anderzijds⁸. Dit kan er ook toe leiden dat passende zorg niet of pas in een later stadium ingezet wordt⁹. Wat hier ook een rol kan spelen is dat de financiële tekorten bij gemeenten leiden tot een behoefte om grip te houden op de uitgaven¹⁰, met als gevolg een focus op wat ten minste moet en niet op wat noodzakelijk is¹¹. Gemeenten worden zo gestimuleerd om voorrang te geven aan 'makkelijke' zorgvragen boven 'moeilijke' zorgvragen¹².

Een andere reden voor de discrepantie tussen vraag en aanbod is dat aanbieders niet altijd meteen de meest passende zorg kunnen geven, door de toenemende complexiteit van casussen. Dit kan leiden tot ontoereikende indicaties, met als gevolg dat uiteindelijk langere of zwaardere zorg nodig is¹³. Daar komt bij dat zorgprofessionals vaak alleen goed zicht hebben op het eigen aanbod en niet op het totale aanbod, wat het doorverwijzen naar een andere aanbieder die wellicht passendere zorg zou kunnen bieden in de weg staat¹⁴.

Ook in het algemeen geldt dat wanneer de resultaten van de ingezette zorg onvoldoende toereikend zijn, meer of langduriger zorg nodig is wat weer leidt tot een toename van het gebruik¹⁵. Dit terwijl zorgprofessionals uit risicomijding vaak kiezen voor de inzet van zorg, ook als die zorg geen of weinig resultaat oplevert¹⁶. Wat dit betreft is het zorgelijk dat grote onduidelijkheid bestaat over de effectiviteit van het grootste deel van de interventies die in de jeugdzorg worden toegepast. Van slechts 10-12% van deze interventies kan aangetoond worden dat zij effectief zijn, van de rest is de effectiviteit niet bekend¹⁷. In een onderzoek naar 287 hulptrajecten bleek dat in slechts 192 trajecten (67%) te achterhalen was of deze tot resultaat geleid hadden en in 119 trajecten (62%) was geen of vrijwel geen resultaat behaald¹⁸.

Effectiviteit van interventies

Er is dan ook meer inzicht nodig in de effectiviteit van interventies. Om en nabij de 80% van de zorgtrajecten zou niet bijdragen aan het oplossen van de onderhavige problematiek, waardoor jeugdigen niet uitstromen of weer opnieuw instromen¹⁹. Wat hier een rol kan spelen is een gebrek aan kennis, met name als het gaat om de biologische, psychologische en sociale oorzaken van probleemgedrag²⁰. Deskundigen zijn ook van mening dat te vaak wordt ingezet op het behandelen van waarneembaar probleemgedrag in plaats van onderliggende problemen. Dit zou dan niet meer dan symptoombestrijding zijn. Zij pleiten er daarom voor behandeling altijd vooraf te laten gaan door een gedegen verklarende analyse²¹.

Er zijn geen uniforme normen en inhoudelijke kwaliteitseisen voor de jeugdzorg en bestaande kennis en evidence-based aanbod, waar de effectiviteit van aangetoond is, wordt onvoldoende ingezet²². De Commissie van Wijzen drong dan ook aan op het ontwikkelen en implementeren van kwaliteitsstandaarden²³. In onderzoek wordt geconstateerd dat sprake is van een kloof tussen wetenschap

en praktijk. Uit een analyse van 32 dossiers in de jeugdzorg met verblijf bleek dat in 83% van de gevallen niet volgens de richtlijnen gehandeld was. Slechts 17% van de ingezette behandelingen was evidence-based en maar één dossier bevatte een verklarende analyse²⁴.

Zelfs als interventies ingezet worden die als effectief te boek staan, kan de vraag gesteld worden of deze wel daadwerkelijk effectief zijn. In de Databank Effectieve Jeugdinterventies²⁵ zijn momenteel 230 interventies opgenomen. Daarvan heeft echter slechts 33% een erkenningsniveau waarbij sprake is van aangetoonde effectiviteit op basis van onderzoek. De overige interventies zijn gekwalificeerd als 'goed onderbouwd' zonder dat de effectiviteit aangetoond is. Maar ook bij de 33% waarvan verondersteld zou kunnen worden dat deze daadwerkelijk evidence-based zijn, kunnen vraagtekens worden gezet. Veel van het onderzoek dat de effectiviteit van interventies aantoont blijkt namelijk niet onafhankelijk te zijn, maar uitgevoerd door auteurs die bijvoorbeeld zelf de interventie ontwikkeld hebben of werkzaam zijn voor de licentiehouders van de interventie²⁶.

'De verschillen tussen gemeenten als het gaat om zowel het beschikbare aanbod als om de toegang daartoe, zouden gezien kunnen worden als een vorm van rechtsongelijkheid'

Van 65 verschillende interventies die bijvoorbeeld in de regio Rotterdam-Rijnmond werden ingezet, was in veel gevallen geen informatie beschikbaar over de effectiviteit. Wanneer er wel informatie was, liet deze een divers beeld zien: sommige interventies waren evidence-based en sommige waren practice-based²⁷. Er is de afgelopen decennia een verwijdering ontstaan tussen beide benaderingen: enerzijds het in praktijk brengen van wat wetenschappelijk bewezen werkt (evidence-based) en anderzijds vooral afgaan op waar in de praktijk positieve ervaringen mee zijn opgedaan (practice-based)²⁸. Dat niet wetenschappelijk is aangetoond dat een interventie effectief is, betekent niet dat deze interventie per

definitie niet effectief is en het is ook niet altijd mogelijk om in individuele gevallen de effectiviteit aan te tonen²⁹. Sommige deskundigen zijn van mening dat evidence-based interventies veel minder als uitgangspunt genomen zouden moeten worden, maar dat meer aandacht besteed zou moeten worden aan gepersonaliseerde zorg. De zogenaamde 'alliantie' (relatie tussen hulpvrager en hulpverlener) zou namelijk een belangrijker werkzame factor zijn dan specifieke elementen of technieken van interventies³⁰.

- 1 Bröcking 2017
- 2 Kinderombudsman 2016
- 3 SP 2021
- 4 Vermeulen 2014. De VNG heeft daarom sinds de decentralisatie LTA ingericht en het Rijk heeft in 2015-2018 de TAJ ingesteld met €200 miljoen subsidie voor bijzondere transitiekosten. De JA heeft verder geadviseerd over de inzet van de subsidieregeling 'Continuïteit jeugdzorg'
- 5 Partners in Jeugdbeleid 2020
- 6 SER 2021
- 7 Berenschot 2022
- 8 ZonMw 2018
- 9 JB Lorenz 2021b
- 10 SER 2021
- 11 B&A 2021
- 12 SCP 2023
- 13 Jeugdautoriteit 2021b
- 14 Patiëntenfederatie Nederland 2017
- 15 NJI 2019a
- 16 NJI 2019a
- 17 Arbitragecommissie financiering jeugdzorg 2021
- 18 Ketebreed Leren 2022
- 19 OZJ 2022a
- 20 Van der Helm 2018
- 21 Ketebreed Leren 2022; Tempel et al. 2022
- 22 SER 2021
- 23 Arbitragecommissie financiering jeugdzorg 2021
- 24 Tempel en Vissenberg 2018
- 25 [Databank Effectieve jeugdinterventies | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)
- 26 De Winter et al. 2016
- 27 Van Straaten et al. 2017
- 28 NJI 2017b
- 29 Pelzer et al. 2022
- 30 Scholte 2017; Lamers 2016; Roest 2022

Inkoop en wijze van bekostiging



Sinds de decentralisatie zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Gemeenten moeten deze zorg inkopen. Dit zou aanbieders moeten prikkelen om effectief, efficiënt en innovatief te zijn, maar een ongewenst effect hiervan is dat aanbieders als concurrenten tegenover elkaar gezet worden, wat een goede samenwerking in de weg kan staan. Daarnaast moeten zowel gemeenten als aanbieders zich houden aan regels die het bemoeilijken om in goed overleg te komen tot een optimaal zorgaanbod¹.

Gemeenten moeten kiezen hoe zij aanbieders selecteren, hoe zij de zorg inkopen bij aanbieders en hoe zij de zorg die de aanbieders leveren bekostigen. Gemeenten hebben verschillende opties voor de inkoop van jeugdzorg: het verlenen van subsidie, het verstrekken van een overheidsopdracht of een zogenaamde open house-constructie waarbij met alle aanbieders die aan de voorwaarden voldoen een overeenkomst gesloten wordt. Gemeenten zouden er ook voor kunnen kiezen de zorg in eigen beheer te verlenen. Deze verschillende opties hebben allemaal hun eigen voor- en nadelen². Het verstrekken van een overheidsopdracht wordt het meest toegepast. Er zijn wel verschillen in de wijze van inkoop tussen verschillende zorgvormen. Voor zorg in het gedwongen kader wordt bijvoorbeeld relatief vaak voor het verstrekken van subsidie gekozen³.

Ook voor de bekostiging hebben gemeenten meerdere mogelijkheden: resultaat-bekostiging (de outputgerichte variant), populatiebekostiging (de taakgerichte variant, ook wel aangeduid als *lump sum*-financiering), productiebekostiging (de inspanningsgerichte variant, ook wel P*Q genoemd, wat staat voor *product * quantity*) of een combinatie van verschillende bekostigingsvormen. Ook de verschillende bekostigingsvormen hebben allemaal eigen voor- en nadelen. In de praktijk is productiebekostiging het meest gangbaar. Een voordeel hiervan is dat het eenvoudig is, maar het stimuleert aanbieders niet om efficiënt te werken, want meer productie betekent meer omzet⁴. Zie ook het kader: cijfers over inkoop en bekostiging nader beschouwd.

Het blijkt dat de manieren waarop gemeenten aanbieders selecteren en de manieren waarop zij de zorg bekostigen, invloed hebben op het gebruik van de zorg. In gemeenten die aanbieders streng selecteren op basis van offertes, is het gebruik van tweedelijnszorg zonder verblijf bijvoorbeeld lager dan in gemeenten die iedere aanbieder toelaten die aan minimale voorwaarden voldoet. Wel is het

zo dat het totale gebruik van jeugdzorg zonder verblijf gelijk is omdat in gemeenten die streng selecteren meer eerstelijnszorg gebruikt wordt⁵. Uit onderzoek blijkt dan ook dat de wijze van inkoop en bekostiging geen invloed hebben op de uitgaven van gemeenten voor jeugdzorg⁶. Dit is consistent met bevindingen dat gemeenten die de financiën weten te beheersen, de jeugdzorg niet allemaal op dezelfde wijze inkopen en bekostigen⁷.

Inkoop en bekostiging, ongeacht op welke wijze deze ingericht worden, leggen een behoorlijke last op zowel gemeenten als aanbieders, zeker wanneer contracten voor relatief korte tijd worden afgesloten. Voor aanbieders is bijvoorbeeld het opstellen van offertes tijdrovend en dus kostbaar en als de offerte vervolgens niet tot een overeenkomst leidt, is dit verloren tijd en geld⁸. De onzekerheid die gepaard gaat met steeds terugkerende aanbestedingen kan aanbieders er ook toe bewegen om meer personeel in te zetten dat niet in loondienst is, wat weer tot hogere kosten leidt⁹. Wanneer aanbieders er voor kiezen niet meer mee te doen aan aanbestedingen omdat deze te ingewikkeld en tijdrovend zijn, betekent dit een risico voor de continuïteit van de zorg¹⁰.

Gemeenten hebben te maken met meerdere aanbieders en aanbieders hebben te maken met meerdere gemeenten, wat allerhande complicaties met zich meebrengt. Er bestaan grote verschillen tussen de eisen die verschillende gemeenten stellen in overeenkomsten en tussen de voorwaarden die verschillende gemeenten stellen aan de verantwoording. Dit bemoeilijkt kwaliteitscontrole, kan leiden tot ongelijkheid in het zorgaanbod en legt een grote administratieve druk op aanbieders¹¹. Voor gemeenten betekent het werken met meerdere aanbieders dat sturing bemoeilijkt wordt¹². Dit terwijl sturing toch al lastig is in het ingewikkelde jeugdzorgstelsel¹³.

Kader: Rechterlijke uitspraken over inkoop

Sinds de invoering van de Jeugdwet zijn meerdere conflicten tussen aanbieders en gemeenten met betrekking tot de inkoop van jeugdzorg bij de rechter beland. In 44 oordelen in 42 rechterlijke uitspraken over geschillen bij de inkoop werd een vordering van een aanbieder of aanbieders tegen een gemeente of gemeenten in 28 gevallen afgewezen. In vier gevallen werd geen eenduidig inhoudelijk oordeel uitgesproken en in 12 gevallen werd de vordering toegewezen.

In 32 gevallen was sprake van een aanbieder die bezwaar maakte tegen een afwijzing bij een inschrijving. In 25 van deze gevallen werd de gemeente in het gelijk gesteld en in vijf gevallen de aanbieder. In de vijf gevallen waarin de aanbieder in het gelijk gesteld werd, beval de rechter de gemeente in kwestie twee keer om de inschrijving opnieuw te beoordelen, twee keer om de aanbestedingsprocedure opnieuw te doen en één keer om alsnog conform inschrijving te gunnen.

De overige gevallen hadden betrekking op de aanbestedingsvoorwaarden, bezwaar tegen uitsluiting van aanbesteding, disproportionele risicoverdeling, ongelijke behandeling van aanbieders (bijvoorbeeld voorwaarden die leiden tot onderscheid tussen kleine en grote aanbieders) en het ontbreken van gunningscriteria.

De meeste geschillen betroffen openbare aanbestedingen (36) en bij enkele ging het om open house-procedures (8). Geschillen betroffen verschillende vormen van jeugdzorg (jeugd-ggz, ambulante jeugdhulp, dyslexiezorg, jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming- en reclassering) maar verbanden tussen vormen van jeugdzorg en de oordelen van de rechter werden niet aangetroffen.

Inmiddels hebben verschillende partijen, waaronder de VNG en Jeugdzorg Nederland, een Geschillencommissie Sociaal Domein in het leven geroepen, waar gemeenten en zorgaanbieders onder andere terecht kunnen bij geschillen rond de inkoop en contractering van jeugdzorg¹⁴.

In veel van de 42 jeugdzorgregio's werken gemeenten in meerdere of mindere mate samen bij de inkoop van jeugdzorg. Regionale samenwerking kan een rol spelen in het terugdringen van de administratieve lasten. Er zijn wel knelpunten als het gaat om regionale samenwerking. Zo komt de indeling van de regio's op verschillende beleidsterreinen niet overeen. Er zijn bijvoorbeeld 35 arbeidsmarktregio's, 25 veiligheidsregio's, 31 zorgkantoorregio's en 42 jeugdzorgregio's. Daarnaast wordt democratische controle door gemeenteraden bemoeilijkt door regionale samenwerking¹⁵.

Een instrument dat een positieve bijdrage kan leveren aan regionale samenwerking is het door gemeenten opstellen van een gezamenlijke regiovisie, zoals opgenomen in de norm voor opdrachtgeverschap van de VNG¹⁶. In 2022 had bijna twee derde van de jeugdzorgregio's een regiovisie¹⁷. Een punt van aandacht op dit gebied is wel dat de Jeugdautoriteit signalen krijgt dat steeds meer gemeenten zich terugtrekken uit regionale samenwerkingsverbanden en dat sommige regio's in de praktijk uiteenvallen in verschillende subregio's. Deze ontwikkeling frustrateert constructieve regionale samenwerking en leidt tot verdere toename van de administratieve lastendruk¹⁸.

De verschillen in omvang tussen gemeenten en tussen aanbieders vormen een andere complicatie. Voor kleine gemeenten kan het bijvoorbeeld moeilijk zijn om zorg in te kopen bij grote aanbieders, omdat een kleine gemeente voor een grote aanbieder geen belangrijke partner is. Als een kleine gemeente van een grote aanbieder afhankelijk is, kan dit bovendien een continuïteitsrisico betekenen als deze aanbieder in de problemen komt¹⁹.

Kader: Uit de accountgesprekken en casuïstiek van de Jeugdautoriteit

De Jeugdautoriteit is in 2022 begonnen met het voeren van accountgesprekken met aanbieders met een omzet van meer dan €2 miljoen op jeugdzorg. Uit een analyse van deze gesprekken komt naar voren dat bijna de helft (50 van de 104) van de aanbieders knelpunten ervaart in de samenwerking met gemeenten en regio's. Wat deze knelpunten inhouden, verschilt wel sterk. Drie onderwerpen worden vaak genoemd.

Vaak genoemd worden eisen rondom verantwoording, financiering en contracten (14 aanbieders). Door deze aanbieders wordt genoemd dat deze eisen per gemeente erg kunnen verschillen en dat hierin eenduidigheid wordt gemist. In sommige gesprekken is daarnaast aangegeven dat de gemeente als opdrachtgever ook gedurende aanbestedingen voorwaarden en regels aanpast. Gebrek aan vertrouwen en partnerschap worden ook genoemd als knelpunten (7 aanbieders). Een gemis aan vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer komt ook uit de casuïstiek naar voren en heeft vaak tot gevolg dat de vraag naar informatie toeneemt. Deze nieuwe of meer specifieke informatie levert ook weer extra vragen op en leidt tot stroperigheid in processen. Relaties tussen aanbieders en gemeenten worden verder gecompliceerd door personeelsproblemen bij sommige gemeenten (7 aanbieders). Hierdoor kunnen veel wisselingen tussen contactpersonen voorkomen en dit leidt tot het gevoel dat duurzame kennis verloren gaat.

Daarnaast wordt ook de wisselwerking tussen gemeenten en regio's genoemd als knelpunt (8 aanbieders). Sommige regio's vallen uit elkaar vallen of gemeenten binnen één regio zitten niet op één lijn. Tot slot geeft een aantal aanbieders aan dat sommige gemeenten als het gaat om te leveren zorg, discussie aangaan op inhoud (6 aanbieders).

Cijfers over inkoop en bekostiging nader beschouwd

Het Public Procurement Research Centre (PPRC) verzamelt cijfers over inkoop en opdrachtgeverschap in de jeugdzorg²⁰. Hoewel de beschikbare cijfers onvolledig zijn en niet eenduidig, schetsen deze wel een beeld van de inkooptrajecten en bekostigingsvormen.

Looptijd contracten

De duur van nieuwe contracten die gemeenten met aanbieders afsloten, lag de afgelopen zes jaar rond de drie jaar, met beperkte schommelingen, zoals te zien in tabel 1. Er zijn ook geen grote verschillen te zien in de contractduur tussen de verschillende vormen van jeugdzorg.

Tabel 1

Gemiddelde looptijd nieuwe contracten in aantal jaar

2017	2018	2019	2020	2021	2022
3,36	2,98	3,34	3,41	3,04	3,02

Aanbieders geven aan behoefte te hebben aan een langere contractduur omdat het steeds opnieuw moeten meedoen aan inkooptrajecten financiële onzekerheid betekent en leidt tot hogere administratieve lasten²¹. De norm voor opdrachtgeverschap van de VNG stelt dat gemeenten contracten dienen af te sluiten van drie jaar of meer²². Desondanks laat de loopduur van nieuwe contracten geen duidelijk stijgende lijn zien en was de afgelopen twee jaar zelfs sprake van een lichte daling van de contractduur bij nieuwe overeenkomsten.

Inkoopprocedures

Jeugdzorg inkopen via een overheidsopdracht is de meest gangbare vorm van inkoop, zoals te zien in tabellen 2 en 3. Het gebruik van dit instrument lijkt de afgelopen vier jaar wel iets af te nemen. Een overheidsopdracht houdt in dat een gemeente eisen opstelt op basis waarvan aanbidders kunnen inschrijven. Na beoordeling van de inschrijvingen sluit de gemeente dan met één of meer partijen een contract af. Voordeel hiervan is dat het gemeenten mogelijkheden voor sturing biedt, nadeel is dat het administratieve lasten met zich mee brengt omdat dergelijke aanbestedingsprocedures volgens strikte regels dienen te verlopen.

Tabel 2

Inkoopprocedure lopende contracten	2019	2020	2021	2022
Overheidsopdracht	64%	64%	60%	57%
Open house	31%	31%	34%	39%
Subsidie	5%	5%	6%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Tabel 3

Inkoopprocedure nieuwe contracten	2019	2020	2021	2022
-----------------------------------	------	------	------	------

Overheidsopdracht	51%	65%	27%	58%
Open house	36%	26%	59%	42%
Subsidie	13%	9%	15%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Jeugdzorg inkopen via een zogenaamde open house-procedure lijkt de afgelopen jaren iets toe te nemen. Dit houdt in dat een gemeente eisen opstelt en in principe met iedere aanbieder die aan die eisen voldoet een overeenkomst aangaat. Dit heeft als voordeel dat minder regels van toepassing zijn, wat minder administratieve lasten met zich meebrengt. Ook geeft het burgers meer keuzevrijheid als het gaat om het kiezen van een zorgaanbieder. Nadeel is dat het er toe kan leiden dat gemeenten met heel veel aanbieders overeenkomsten aangaan, waardoor veel contractmanagement nodig is.

Het verstrekken van subsidie voor de uitvoering van jeugdzorg is een instrument dat niet veel gebruikt wordt. Voordeel hiervan is dat het weinig administratieve lasten met zich meebrengt voor zowel aanbieder als gemeente. Nadeel is dat de uitvoering niet afdwingbaar is. Voor zover subsidie verstrekt wordt voor jeugdzorg, gebeurt dit dan ook voornamelijk voor vormen van jeugdzorg die door de rechter zijn opgelegd, omdat de uitvoering dan op deze wijze afdwingbaar is.

Verder valt op dat in 2020 en 2021 weinig 'nieuwe' inkooptrajecten zijn doorlopen (457 respectievelijk 270, tegen een gemiddelde van 585 de afgelopen zes jaar). Dit kan te maken hebben met de coronacrisis en de moeilijke omstandigheden die hierdoor ontstonden voor het doorlopen van inkooptrajecten.

Wijze van bekostiging

Zoals weergegeven in tabellen 4 en 5 kiezen de meeste gemeenten voor productiebekostiging, al neemt dit bij nieuw afgesloten contracten de afgelopen vier jaar wel iets af.

Productiebekostiging, ook wel inspanningsgerichte bekostiging of P*Q (*product * quantity*) genoemd, houdt in dat de gemeente aan een aanbieder een vastgelegd tarief betaalt per geleverde inspanning (per uur of per dag). Voordeel hiervan is dat het eenvoudig is, maar nadeel is dat het aanbidders niet stimuleert om efficiënt te werken aangezien meer productie meer omzet betekent. Ook is uren schrijven noodzakelijk, wat weer meer administratieve lasten betekent.

Tabel 4

Bekostigingsvormen lopende contracten	2019	2020	2021	2022
Productiebekostiging	62%	63%	61%	66%
Resultaatbekostiging	25%	26%	26%	23%
Populatiebekostiging	4%	3%	5%	8%
Onbekend	5%	4%	4%	2%
Gemengd	5%	4%	4%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Resultaatbekostiging, of outputgerichte bekostiging, betekent dat de gemeente aan een aanbieder een vaste vergoeding betaalt per traject (ook wel arrangement genoemd). Voordeel hiervan is dat aanbieders worden gestimuleerd om efficiënt te werken, om met zo min mogelijk inspanning het gewenste resultaat te bereiken. Nadeel is dat het meten van resultaten lastig is en dat aanbieders bepaalde moeilijke zorgvragen mogelijk gaan mijden.

Tabel 5

Bekostigingsvormen nieuwe contracten	2019	2020	2021	2022
Productiebekostiging	68%	62%	61%	57%
Resultaatbekostiging	20%	29%	12%	27%
Populatiebekostiging	3%	1%	12%	12%
Onbekend	7%	7%	15%	2%
Gemengd	2%	0%	0%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Het toepassen van populatiebekostiging, of taakgerichte bekostiging, komt weinig voor, maar lijkt de afgelopen jaren wel iets toe te nemen. Dit houdt in dat de gemeente aan een aanbieder een vast bedrag (de zogenaamde *lump sum*) betaalt om jeugdzorg te leveren aan de bevolking van een bepaald gebied, gedurende een bepaalde periode. Voordeel hiervan is dat aanbieders de volledige vrijheid hebben om te bepalen welke vormen van zorg nodig zijn en dat de administratieve lasten beperkt blijven. Nadeel is dat aanbieders gestimuleerd worden om zo min mogelijk zorg te leveren.

Uit nieuwsberichten en de praktijk van het accountmanagement en casuïstiek krijgt de Jeugdautoriteit geregeld signalen dat inkooptrajecten worden uitgesteld,

of niet lukken. Zo kwam in oktober 2021 in het nieuws dat de aanbesteding in de Achterhoek met een half jaar uitgesteld werd, omdat de acht samenwerkende gemeenten meer tijd nodig hadden om tot overeenkomsten met aanbieders te komen. De gemeenten, die naar schatting €30 miljoen tekort kwamen op de jeugdzorg wilden met minder aanbieders overeenkomsten sluiten. Deze aanbieders zouden dan als hoofdaannemers moeten gaan fungeren en zelf andere aanbieders als onderaannemers moeten contracteren²³. In juli 2022 werd in de media gemeld dat de aanbesteding in Almere stokte. De gemeente wilde nieuwe contracten afsluiten voor 2023, maar dit lukte niet en de aanbestedingsprocedure werd uitgesteld. De gemeente was eveneens van plan om de tarieven voor jeugdhulp zonder verblijf te herijken, maar onduidelijk is of dit een rol speelde bij het stokken van de aanbesteding²⁴.

Er kunnen verschillende redenen zijn voor het vastlopen van de inkoop van jeugdzorg. Bijvoorbeeld onvoldoende draagvlak bij stakeholders, lopende bezwaarprocedures en een meer omvattende implementatie van nieuwe administratieve processen en bekostigingsvormen dan aanvankelijk ingeschat. Over deze problematiek zijn echter geen cijfers beschikbaar.



Foto: Arenda Oomen

- 1 ZonMw 2018
- 2 NJI en PPRC 2018
- 3 PPRC 2020
- 4 NJI en PPRC 2018
- 5 CPB 2021
- 6 Deal! 2023
- 7 Verwey Jonker 2021b
- 8 Bröcking en Vlaardingebroek 2019
- 9 SP 2021
- 10 Jeugdautoriteit 2021b
- 11 Arbitragecommissie financiering jeugdzorg 2021; Bröcking en Vlaardingebroek 2019; Pelzer et al. 2022
- 12 VNG 2020a
- 13 Jansen 2020
- 14 [Nieuwe Geschillencommissie Sociaal Domein in de startblokken | VNG](#)
- 15 SCP 2020
- 16 VNG 2020d
- 17 Jeugdautoriteit 2022a
- 18 Het conceptwetsvoorstel Verbetering Beschikbaarheid Jeugd moet hierop toe gaan zien
- 19 VNG 2021
- 20 [Trends in gemeentelijke zorginkoop \(pccr.eu\)](#)
- 21 Jeugdautoriteit 2021b
- 22 VNG 2020d
- 23 [Half jaar uitstel van aanbesteding jeugdzorg in de Achterhoek: gemeenten hebben meer tijd nodig | Aalten | gelderlander.nl](#)
- 24 [Aanbesteding jeugdhulp Almere stukt – Aanbestedingsnieuws](#)

Tarieven



De tarieven in de jeugdzorg zijn een veelbesproken onderwerp. Veel aanbieders beklagen zich over te lage tarieven die niet kostendekkend zouden zijn. Gemeenten moeten weliswaar tarieven hanteren die in verhouding staan tot prijs en kwaliteit van de geleverde zorg, maar dit blijkt in de praktijk moeilijk omdat cijfers waar de tarieven op gebaseerd zouden kunnen worden, veelal ontbreken¹. Gemeenten geven ook aan dat er te weinig inzicht in de kostprijzen is². Gemeenten kijken als het gaat om de kosten van de jeugdzorg ook vooral naar de tarieven en minder naar de hoeveelheid en duur van de trajecten³. Het feit dat er ook rechtszaken gevoerd zijn over de onderbouwing van tarieven, leidt bij gemeenten bovendien tot onzekerheid⁴.

Aanbieders ervaren bovendien dat verschillende opdrachtgevers voor dezelfde zorg verschillende tarieven hanteren⁵. Dit is mogelijk omdat er geen landelijk inzicht in kostprijzen is. Onderzoek naar kostprijzen wordt derhalve veelal lokaal verricht, wat weer extra administratieve lasten met zich meebrengt, voor zowel gemeenten als aanbieders⁶. Het zou ook voorkomen dat jeugdigen binnen dezelfde behandelgroep dezelfde zorg krijgen met verschillende productcodes en daardoor verschillende tarieven⁷.

De kostprijs van jeugdzorgproducten wordt voor het grootste deel bepaald door personeelskosten. In 2020 maakten deze 71% uit van de totale lasten van de sector⁸. Indien hoger opgeleid personeel wordt ingezet zal de kostprijs derhalve hoger zijn dan wanneer lager opgeleid personeel wordt ingezet. Het inzetten van hoger opgeleid personeel zou wel effectiever kunnen zijn – en dus per saldo wellicht goedkoper – maar hier is geen onderzoek naar gedaan. Hoger opgeleid personeel wordt gewoonlijk vooral ingezet bij complexere zorg, waardoor de kostprijs daarvoor hoger ligt⁹.

Naast personeelskosten wordt de kostprijs grotendeels bepaald door de productiviteit en de overhead. Grotere aanbieders zullen gewoonlijk meer overhead hebben dan kleinere aanbieders en derhalve hogere kostprijzen. Dit is consistent met de constatering dat kleinere aanbieders betere financiële resultaten realiseren dan grotere aanbieders¹⁰. Aanbieders die ook zorg aanbieden vanuit andere wettelijke kaders zijn in staat om de overhead te financieren vanuit andere inkomsten dan jeugdzorg. Dit camoufleert dan dat de tarieven in de jeugdzorg ontoereikend zijn¹¹.

Er zijn ook andere factoren van invloed op de kostprijs. Door tekorten op de arbeidsmarkt zijn aanbieders bijvoorbeeld genoodzaakt meer met 'personeel niet in loondienst' te werken, met hogere kosten tot gevolg. Deze zogenaamde PNIL-kosten stegen in 2019 met 6% en in 2020 met 7%. In 2020 namen de 'gewone' personeelskosten ook toe, met 4%, ten gevolge van nieuwe cao-afspraken¹².

Daarnaast zijn er regionale verschillen in kostprijzen. Verschillende gemeenten hanteren bijvoorbeeld verschillende regels als het gaat om welke ingezette uren wel en niet onderdeel van de kostprijs mogen zijn. De kosten voor jeugdzorg met verblijf lopen uiteen omdat er grote verschillen in vastgoedkosten tussen regio's zijn¹³.

Er is momenteel een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) 'reële prijzen Jeugdwet' in voorbereiding die gemeenten verplicht hun prijzen op te bouwen met gebruik van in de AMvB bepaalde kostprijselementen. Veel deskundigen denken, op basis van een concept van deze AMvB, dat deze alleen niet voldoende zal zijn om tot reële tarieven te komen, omdat de AMvB vooral gericht is op de onderbouwing van de tarieven en geen aanknopingspunten biedt als er een verschil van mening is over inhoudelijke keuzes van een gemeente¹⁴.

Om het inzicht in tarieven bij aanbieders, gemeenten en overige betrokkenen te vergroten start de Jeugdautoriteit dit jaar de ontwikkeling van het Kennis- en Informatiepunt Tarieven. Doel van het Kennis- en Informatiepunt is kennis over tarieven te verzamelen en uit te dragen, kennis te vergroten met thematisch onderzoek en benchmarking, en – waar mogelijk – harmonisatie van tarieven te bevorderen en tariefdiscussies en -disputen in de sector te helpen voorkomen of te reduceren. Het Kennis- en Informatiepunt wordt ondersteunend en adviserend en nadrukkelijk niet normerend of bemiddelend.

Kader: Rechterlijke uitspraken over tarieven

De Jeugdwet schrijft geen tarieven voor. Het is de afgelopen jaren meerdere malen voorgekomen dat aanbieders naar de rechter stapten in het geval van onenigheid met gemeenten over tarieven. Uit de jurisprudentie die hieruit voortgekomen is, kan wel een toetsingskader afgeleid worden als het gaat om de voorwaarden waaraan voldaan moet worden bij het vaststellen van tarieven¹⁵:

- Er moet een goede verhouding zijn tussen de prijs en de kwaliteit van de jeugdzorg. De prijs mag niet ten koste gaan van de kwaliteit.
- Tarieven moeten gebaseerd zijn op gedegen onderzoek. Tarieven moeten herleidbaar zijn en tot stand komen in een transparant proces.

- Concrete factoren waarmee rekening gehouden moet worden bij het vaststellen van tarieven:
 - de deskundigheid van de beroepskrachten en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden;
 - de praktijk en de kostprijs van een redelijk efficiënt functionerende aanbieder; de tarieven hoeven dus niet voor iedere aanbieder kostendekkend te zijn;
 - specifieke omstandigheden van de regio waarin de hulp wordt verleend;
 - bepaalde organisatiespecifieke aspecten die een belangrijke impact kunnen hebben op de kostenopbouw, zoals bijvoorbeeld inhoud en complexiteit van de zorg, de kosten van vastgoed, de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel, aanrijtiden bij crisis en bepaalde specialisaties.

- Bij de vaststelling van de tarieven moeten gemeenten onderbouwen dat de tarieven voldoen aan de eisen. Daarbij dient inzicht verschaft te worden in de bevindingen en afwegingen bij het vaststellen van het tarief, zodat getoetst kan worden of voldoende rekening is gehouden met de hiervoor genoemde omstandigheden, zoals de organisatie-specifieke en regionale omstandigheden.

Van 29 oordelen in 23 uitspraken (een uitspraak kan meerdere oordelen bevatten) over tarieven werd een vordering van een aanbieder of aanbieders tegen een gemeente of gemeenten in 12 gevallen afgewezen. In vier gevallen werd geen eenduidig inhoudelijk oordeel uitgesproken en in 13 gevallen werd de vordering toegewezen.

Gevallen waarin een vordering werd toegewezen betroffen geschillen waar gemeenten niet aan konden tonen dat zij voldaan hadden aan de voorwaarden zoals hierboven geschetst. De rechter droeg in deze gevallen de gemeente(n) op om tarieven te hanteren in lijn met de Jeugdwet, zonder een uitspraak te doen over de hoogte van de tarieven. In een aantal gevallen werd de gemeenten specifiek opgedragen om kostprijsonderzoek uit te (laten) voeren.

Gevallen waarin een vordering werd afgewezen hadden vooral betrekking op zaken waar aanbieders vorderden om hogere tarieven te mogen declareren of een vergoeding voor overschrijding van een budgetplafond omdat zij meer kosten hadden gemaakt dan vergoed werd. De rechter aanvaardde in deze gevallen het standpunt van gemeenten dat aanbieders in kwestie akkoord gegaan waren met de geldende voorwaarden (tarieven, budgetplafond) en daar niet op terug konden komen.

De meeste geschillen hadden betrekking op P*Q bekostiging, slechts een enkel geschil betrof resultaatbekostiging. Geschillen betroffen allerhande vormen van jeugdzorg (jeugd ggz, ambulante jeugdhulp, dyslexiezorg, jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming- en reclassering). Er waren geen verbanden waar te nemen tussen vormen van jeugdzorg en de oordelen van de rechter.

Kader: Uit de accountgesprekken en casuïstiek van de Jeugdautoriteit

In meer dan de helft van de accountgesprekken (64 van 104) geven aanbieders aan knelpunten te ervaren rondom tarieven en administratieve lasten. Kostenstijgingen worden bijvoorbeeld niet of onvoldoende gecompenseerd (10 aanbieders). Dit kan gaan om kostenstijgingen door een nieuwe cao of toegenomen energielasten. Dit komt ook naar voren uit de rode draden uit de casuïstiek. Hier wordt, in lijn met de bevindingen uit de gespreksverslagen, gesignaleerd dat cao-afspraken en indicering een knelpunt zijn. Hierbij wordt ervaren dat dit probleem sinds eind 2021 is toegenomen. Daarnaast komt uit de casuïstiek naar voren dat gemeenten als decentrale opdrachtgever vervolgens worden geconfronteerd met forse kostenposten die niet gedekt worden door de bijdrage uit het gemeentefonds.



- 1 Berenschot 2022
- 2 Jeugdautoriteit 2021b
- 3 Berenschot 2022
- 4 VNG 2022a
- 5 Jeugdautoriteit 2021b
- 6 VNG 2022a
- 7 Jeugdautoriteit 2021b
- 8 Intrakoop 2021
- 9 Berenschot 2022; Bröcking 2017
- 10 Intrakoop 2021
- 11 Jeugdautoriteit 2021b
- 12 Intrakoop 2021
- 13 Berenschot 2022
- 14 Significant 2022b
- 15 ECLI:NL:RBMNE:2020:5180, ECLI:NL:GHDHA:2020:1120, ECLI:RBDHA:2019:11096, ECLI:NL:GHSHE:2018:4534

Administratieve lasten



Hoewel de Jeugdwet beoogde de bureaucratie in de jeugdzorg terug te dringen, lijkt eerder van het omgekeerde sprake te zijn. Door de decentralisatie en eigen regels van gemeenten, zijn er grote verschillen ontstaan tussen gemeenten, met een grote diversiteit aan producten en bekostigingsvormen, met bijbehorende verschillen in verantwoording. Voor aanbieders die voor verschillende gemeenten werken, levert dit een forse extra administratieve belasting op¹. Veel aanbieders werken voor meerdere gemeenten: meer dan een derde van de aanbieders leverde in 2021 jeugdzorg in meer dan vijf gemeenten². Deze aanbieders kunnen te maken hebben met talloze verschillende productcodes³. Veel aanbieders hebben sinds de decentralisatie dan ook te maken met een complexere bedrijfsvoering⁴.

Veel van de bureaucratie in de jeugdzorg zou echter onnodig zijn⁵. Voor een deel wordt deze bureaucratie verklaard vanuit wederzijds wantrouwen: gemeenten vertrouwen de aanbieders niet en de aanbieders vertrouwen de gemeenten – en elkaar – niet⁶.

Het aandeel administratie in het werk van een jeugdzorgprofessional kan oplopen tot 30%⁷. Niet alleen vanwege de eisen die gemeenten stellen, maar ook omdat professionals zich uitgebreid moeten verantwoorden bij hun leidinggevenden voor de verrichte werkzaamheden. Daarnaast vergt overdracht van zorg naar een andere professional ook veel administratieve handelingen⁸. Veel professionals zijn dan ook ontevreden over de hoge administratieve lasten⁹. In een onderzoek onder 1.132 jeugdzorgprofessionals gaf 75% aan te veel tijd aan administratieve lasten te besteden en was 83% van mening dat de bureaucratie ten koste gaat van de kwaliteit van de zorg¹⁰. Uit een inventarisatie onder jeugdzorgprofessionals uit 41 jeugdzorgregio's kwam naar voren dat tijdschrijven de grootste administratieve ergernis van jeugdzorgprofessionals is. Daarna volgen beschikkingen en interne verantwoordingsprocessen van aanbieders¹¹.

Er worden wel initiatieven ontplooid om de bureaucratie aan te pakken. Zo is er het programma '(Ont)Regel de Zorg' van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dat tot doel heeft onnodige of omslachtige regels in de zorg, waaronder de jeugdzorg, terug te dringen. In het kader van dit programma worden bijvoorbeeld goede voorbeelden van ontregelen verzameld en gepubliceerd

op een website¹². Ook heeft de VNG eind 2022 contractstandaarden voor de jeugdzorg vastgesteld. Deze standaarden hebben echter alleen betrekking op randvoorwaarden, de zogenaamde niet-kernbedingen. Desalniettemin zou uniformiteit in de randvoorwaarden moeten bijdragen aan het terugdringen van de administratieve lasten en bovendien aan het verminderen van afstemmingsproblemen en fouten¹³. Ook is er een concept Model Prestatiecodes Jeugdzorg, dat beoogt de veelheid aan productcodes die gebruikt worden door gemeenten – bijna 4.000 – te vervangen door ongeveer 25 standaard productcodes, om zo de administratieve lasten terug te dringen. Kanttekening bij dit model is wel dat het alleen gebruikt kan worden bij productiebekostiging en niet bij resultaat-bekostiging of populatiebepaling¹⁴. De invoering van het Model Prestatiecodes Jeugdzorg wordt nader onderzocht¹⁵.

Een ander knelpunt bij het aanpakken van administratieve lasten is dat hier ook juridische haken en ogen aan zitten. Gemeenten die bijvoorbeeld niet in alle gevallen bij het toekennen van jeugdzorg een beschikking afgeven, handelen daarmee in strijd met de Algemene wet bestuursrecht (Awb)¹⁶.

Kader: Uit de accountgesprekken van de Jeugdautoriteit

In meer dan de helft van de accountgesprekken (64 van 104) gaven aanbieders aan knelpunten te ervaren rondom administratieve lasten en tarieven. Zo werd bijvoorbeeld genoemd dat gemeenten verschillende inkoopssystemen hebben en er een grote diversiteit is aan contractvoorwaarden en verantwoordings-eisen. De aanbieders gaven aan dat dit leidt tot hoge administratieve lasten. Een specifiek knelpunt dat door twee aanbieders aangestipt werd is dat er ook grote verschillen zijn tussen de ICT-systemen van gemeenten.

Een onderwerp dat ook werd genoemd door 4 van de 104 aanbieders zijn de administratieve lasten en lagere doorberekende tarieven die volgen uit constructies met hoofd- en onderaannemerschap.

Nadere beschouwing

“Onnodig veel jeugdzorggeld gaat op aan administratie”¹⁷. “Administratiedruk jeugdzorg woekert voort ondanks belofte ministerie”¹⁸. “Personeel klaagt over slechte jeugdzorg en hoge werkdruk: ‘Veel administratieve rompslomp’”¹⁹. Een greep uit de koppen van nieuwsberichten over de jeugdzorg van de laatste jaren. De beeldvorming bestaat dat de jeugdzorg gebukt gaat onder een enorme administratieve lastendruk. Dit zou ook de belangrijkste reden zijn waarom jeugdzorgprofessionals ontevreden zijn over hun werk en velen zelfs zouden overwegen te stoppen.

Maar waar wordt precies over gesproken als het over 'administratieve lastendruk' gaat? Over dossiervorming, over tijdschrijven, over personeelsadministratie? Over lasten voor aanbieders of over lasten voor gemeenten? En wat is er eigenlijk precies bekend over de administratieve lastendruk in de jeugdzorg?

Administratieve lasten, ook wel aangeduid als regeldruk of bureaucratie, hoewel met deze begrippen niet altijd precies hetzelfde bedoeld wordt, kunnen gedefinieerd worden als de kosten die organisaties moeten maken om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wetten en regels: het documenteren, registreren, bewaren en verstrekken van informatie. Administratieve lasten zijn niet hetzelfde als overhead: overhead omvat meer dan alleen administratieve lasten en bestaat uit alle kosten die niet direct gemaakt worden ten behoeve van het primaire proces van een organisatie, zoals bijvoorbeeld het management.

Hoewel Actal (Adviescollege toetsing administratieve lasten, de voorloper van het huidige Adviescollege toetsing regeldruk) in een ex-ante toets stelde dat de (destijds nog concept-) Jeugdwet tekortschoot inzake het verminderen van de regeldruk in de jeugdzorg²⁰, nam de regering de meeste adviezen van Actal met betrekking tot de wet niet over. Wel werd vermindering van administratieve lasten expliciet als doel van de Jeugdwet opgenomen in de Memorie van Toelichting²¹.

Afgaande op onderzoek dat de afgelopen jaren verricht is naar bureaucratie in de jeugdzorg, lijkt het erop dat de Jeugdwet wat dit betreft het tegenovergestelde bereikt heeft van wat beoogd werd. Hoewel in veel onderzoek naar de jeugdzorg aandacht wordt besteed aan administratieve lasten, is niet heel veel onderzoek specifiek naar dit onderwerp verricht. Hier worden enkele onderzoeken naar administratieve lasten schematisch weergegeven:

Onderzoek	Respondenten	Link
Ketenbureau 2020	Jeugdzorg aanbieders (76) Wmo aanbieders (23) Jeugdzorg + Wmo aanbieders (76) Gemeenten/regio's (108)	i-sociaal domein
Jeugdzorg Nederland 2018	GI's (8) Jeugdhulp aanbieders (24)	Rapport (jeugdzorgnederland.nl)
Pointer en FNV 2021	Jeugdzorgprofessionals (2757)	Driekwart jeugdzorgmedewerkers denkt aan stoppen vanwege administratiedruk KRO-NCRV
Q-Consult 2017	Jeugdzorg, Wmo, Wlz en Zvw wijkverpleging aanbieders (239)	Oplossingen vermindering administratieve lasten langdurige zorg - Q-Consult Zorg (qconsultzorg.nl)
Sociale Vraagstukken 2019	Jeugdzorgprofessionals (298 in 2014; 301 in 2015; 286 in 2017)	Jeugdzorgwerkers ervaren minder impact van hun werk en onverminderde bureaucratie – Sociale Vraagstukken

Zoals te zien in het schema, richtten deze onderzoeken zich op verschillende partijen die met administratieve lasten te maken hebben: gemeenten, aanbieders en jeugdzorgprofessionals. Desalniettemin vallen er op basis van deze onderzoeken enkele samenvattende conclusies te trekken.

Aanbieders

De belangrijkste oorzaak voor de toegenomen administratieve lasten voor aanbieders ligt in de decentralisatie, waardoor iedere gemeente een eigen beleid met betrekking tot inkoop, bekostiging en verantwoording kan voeren. Dit leidt tot een diversiteit aan contracten met bijbehorende administratieve lasten bij het opstellen van nieuwe contracten, het vaststellen van afspraken over de administratieve afhandeling van de zorg, productcodes, verantwoording en facturatie- en betaalperioden. Systemen en processen moeten hier ook op aangepast worden. Daarnaast ervaren aanbieders administratieve lasten bij het verkrijgen van toewijzingen en het berichtenverkeer, het toepassen van het woonplaatsbeginsel en accountantscontroles.

Gemeenten

Gemeenten hebben er ook administratieve lasten bij gekregen, omdat zij nu verantwoordelijk zijn voor de inkoop van de zorg en het toezicht op de zorg. Gemeenten hebben echter alleen met hun eigen, zelf vastgestelde procedures te maken, terwijl aanbieders vaak met veel verschillende gemeenten en dus verschillende procedures te maken hebben.

Jeugdzorgprofessionals

Van de ondervraagde jeugdzorgprofessionals in het onderzoek van Pointer en FNV zegt 98% dat de administratieve lasten niet zijn afgenomen in de jaren na de decentralisatie en zegt 76% "wel eens" te overwegen te stoppen vanwege de administratieve lasten. Het op Sociale Vraagstukken gepubliceerde onderzoek stelt dat administratieve lasten – in combinatie met hoge werkdruk – op termijn de motivatie en voldoening van jeugdzorgprofessionals eroderen.



- 1 Berenschot 2022; SP 2021
- 2 Significant 2022c
- 3 Jeugdautoriteit 2021b
- 4 De Vries en Wolbrink 2017
- 5 Bröcking 2017; Algemene Rekenkamer 2017
- 6 SER Noord Nederland 2018
- 7 CBS 2022a
- 8 Bröcking en Vlaardingerbroek 2019
- 9 SER 2021
- 10 SP 2021
- 11 (Ont)regel de zorg 2019
- 12 [Goede voorbeelden van ontregelen | Jeugdzorg | \(Ont\)Regel de Zorg \(ordz.nl\)](#)
- 13 [Contractstandaarden jeugdhulp vastgesteld door de ALV | VNG](#)
- 14 Significant 2022c
- 15 [pdf \(overheid.nl\)](#)
- 16 De Boer en Bruning 2018
- 17 <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/ser-jeugdzorg-kan-en-moet-beter>
- 18 <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/sectornieuws/zorg-welzijn/2021/09/administratiedruk-jeugdzorg-woekert-voort-ondanks>
- 19 <https://www.ad.nl/politiek/personeel-klaagt-over-slechte-jeugdzorg-en-hoge-werkdruk-veel-administratieve-rompslomp-ad6c546b>
- 20 [018-Brief-Stas-VWS-Ex-ante-advies-Wet-Jeugd_web1.pdf \(atr-regeldruk.nl\)](#)
- 21 [Kamerstuk 33684, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Arbeitsmarkt



Eind 2022 waren in de jeugdzorg bijna 33.000 personen werkzaam, wat neerkomt op 2,3% van het aantal mensen werkzaam in de brede sector zorg en welzijn. Dit aantal schommelde de afgelopen tien jaar rond de 30.000¹.

De jeugdzorg kampt met forse personeelstekorten. Bij 245 aanbieders, die samen 94% van de omzet van de sector vertegenwoordigen, waren eind 2020 niet minder dan 1.417 vacatures, een stijging van 4% ten opzichte van het voorgaande jaar. Het aantal moeilijk vervulbare vacatures nam toe met 35%². In het eerste kwartaal van 2023 waren er 850 openstaande vacatures in de jeugdzorg³. Hoewel personeelstekorten in de hele jeugdzorg een probleem zijn, is het met name voor specialistische zorg moeilijk om personeel te vinden⁴. Zeker bij de jeugd-ggz en de GI's wordt de arbeidsmarktproblematiek dan ook door zowel gemeenten als aanbieders als risico voor de continuïteit van de zorg gezien⁵. In de jeugdbescherming zouden momenteel dermate weinig tijd en middelen beschikbaar zijn, dat zowel de inzet als de rechtvaardiging van kindbeschermingsmaatregelen onder druk staan⁶.

Het tekort aan personeel leidt ook tot een toename van de werkdruk voor het zittende personeel, wat weer tot gevolg heeft dat het verzuim en het verloop toenemen. Onderzoek wijst uit dat de maximale caseload in de jeugdbescherming 12 tot 14 kinderen zou zijn per fulltime aanstelling⁷. Momenteel zijn er echter jeugdbeschermers die een caseload hebben van meer dan 20 kinderen⁸. Teams worden hierdoor minder stabiel, wat leidt tot nog meer verzuim en verloop⁹. Zo ontstaat een vicieuze cirkel. Hoewel 78% van de werknemers in de jeugdzorg in het vierde kwartaal van 2022 (zeer) tevreden was met het werk, was 50% van mening dat de werkdruk (veel) te hoog was en gaf 64% aan dat de werkdruk was toegenomen¹⁰. Voor jeugdzorgprofessionals met een SKJ-registratie geldt bovendien dat de dreiging van mogelijke tuchtzaken als last ervaren wordt, omdat zij oneigenlijk gebruik van tuchtzaken vrezen door ontevreden ouders of jeugdigen¹¹. Hoewel in de praktijk 71% van de tuchtklachten uiteindelijk niet tot een inhoudelijke behandeling leidt, ervaren beklagde jeugdzorgprofessionals het tuchtrecht wel als zeer belastend¹².

De administratieve lastendruk is een belangrijke reden waarom jeugdzorgprofessionals ontevreden zijn over hun werk¹³ en vaak niet in staat zijn om de benodigde zorg te bieden¹⁴. Daarnaast worden de casussen moeilijker, terwijl jeugdzorgprofessionals minder middelen hebben. Dit leidt ook tot verzuim en verloop. Het ziekteverzuim in de jeugdzorg nam tussen 2015 en 2022 toe van 5,6% tot 7,2%, een stijging van 29%. Hier dient wel bij aangetekend te worden

dat, hoewel in 2022 het percentage hoger was dan in de gehele economie (5,6%), het lager was dan in de hele sector zorg en welzijn (7,9%)¹⁵. Het netto verloop (het aantal werknemers dat op de eerste peildatum werkzaam is in de sector en op de tweede peildatum niet meer) was in de periode 2019-2021 in de jeugdzorg 10,9.

Het verloop neemt ook toe, omdat het door de personeelstekorten in de sector mogelijk is om elders meer te verdienen¹⁶. Het is nog niet duidelijk of de CAO 2023 daar verandering in heeft gebracht. Andere redenen die genoemd worden waarom jeugdprofessionals vertrekken bij hun werkgever zijn dat zij geen vast contract kunnen krijgen, niet het gewenste aantal uren kunnen werken en beperkte doorgroeimogelijkheden hebben. Dit hangt vooral samen met de onzekere financiële situatie van aanbieders die volgt uit hun afhankelijkheid van lokaal beleid¹⁷.

Personeel in de jeugdzorg verlaat vaker de zorg en welzijn dan personeel in andere onderdelen van de zorg en welzijn. Ook stappen jeugdzorgprofessionals relatief vaak over naar een ander onderdeel van de zorg en welzijn¹⁸. Opvallend is ook dat personeel in de jeugdzorg vaak vrijwillig vertrekt (80%)¹⁹. Redenen waarom professionals ondanks genoemde problemen toch binnen de sector werkzaam blijven zijn voldoening en erkenning, collegiale ondersteuning en mogelijkheden voor professionele ontwikkeling²⁰.

Om het personeelstekort in de jeugdzorg ten minste voor een deel op te lossen, wordt wel gesuggereerd om de SKJ-registratie los te laten. Wellicht zijn er professionals zonder deze registratie, die wel in de jeugdzorg zouden willen en kunnen werken²¹.

Kader: Uit de accountgesprekken en casuïstiek van de Jeugdautoriteit

Personeelsproblemen werden in de meerderheid van de accountgesprekken van de Jeugdautoriteit als knelpunt genoemd (84 van 104 aanbieders). Arbeidsmarktproblematiek komt ook uit de rode draden van de casuïstiek als grootste probleem naar voren. In de accountgesprekken werden vooral hoge uitstroom en doorstroom genoemd. Aanbieders noemden dat er een hoog verloop is en dat werknemers na twee of zelfs één jaar weer vertrekken (23 aanbieders). Daarnaast werd ook COVID-19 vaak genoemd (18 aanbieders). De coronapandemie leidde tot een hoog ziekteverzuim en daarmee minder beschikbaarheid tot personeel.

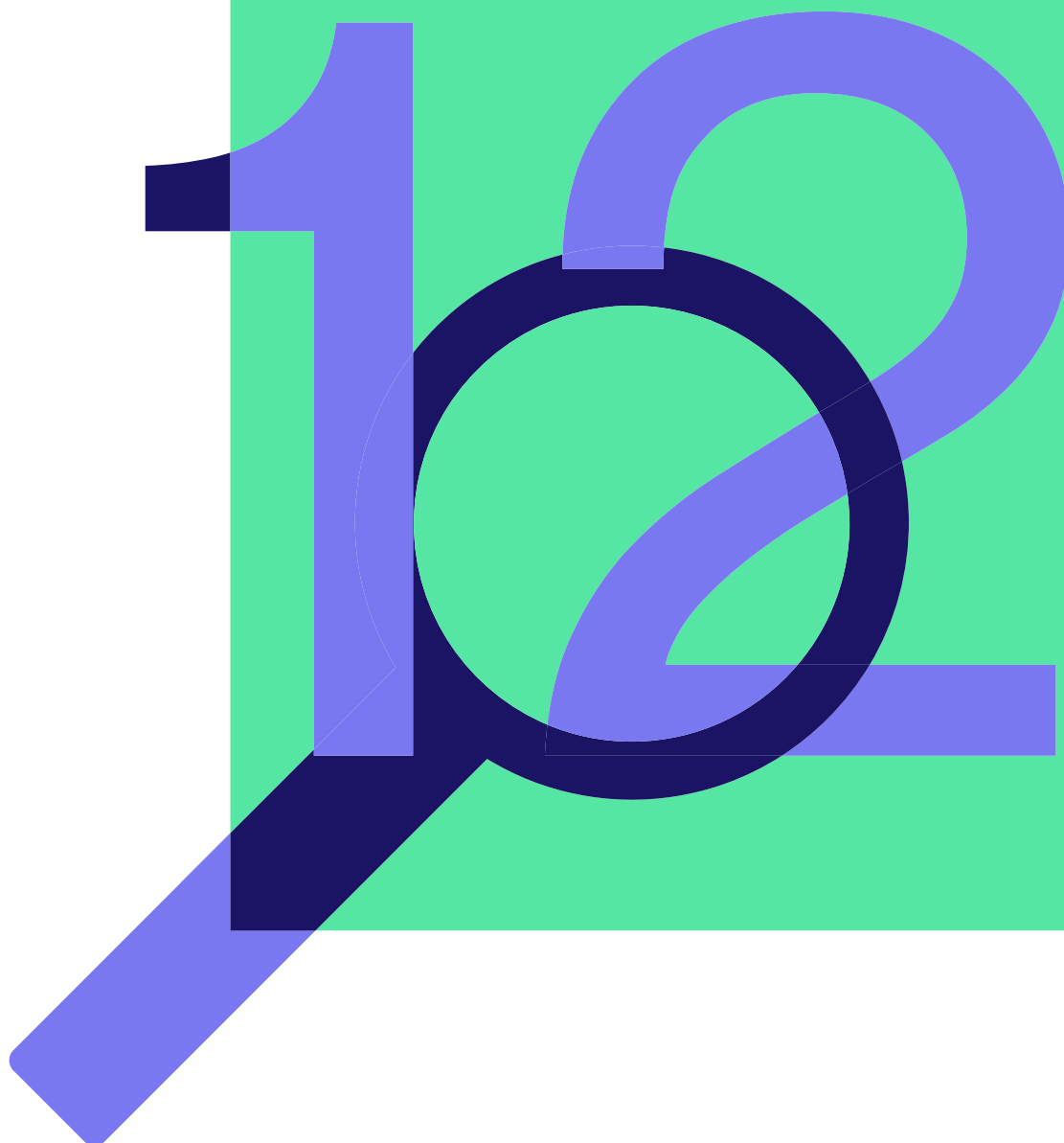
Zowel de doorstroom als COVID-19 werden ook vaak genoemd in combinatie met een derde knelpunt: inhuur en 'personeel niet in loondienst'. Door 22 aanbieders werd aangegeven dat veel extern personeel wordt ingehuurd, waaronder zzp'ers. Oorzaken voor deze toename zijn onder andere het hoge verloop en ziekteverzuim

door de pandemie. Een van de genoemde gevolgen is een stijging van de personeelskosten. Uit de rode draden van de casuïstiek komen hoge kosten door 'personeel niet in loondienst' ook naar voren als een belangrijk knelpunt voor aanbieders.

Naast arbeidsmarktproblematiek in algemene zin, werd een aantal specifieke beroepsgroepen genoemd als het gaat om lastig te vervullen vacatures. Het meest genoemd werden de (gz-) psycholoog (9 aanbieders) en de K&J-psiater (9 aanbieders). Door zeven aanbieders werd aangegeven dat het lastig is om regiebehandelaars aan te trekken en te behouden. Medewerkers met een SKJ-registratie werden eveneens genoemd als functiegroep waarvoor meer vacatures openstaan en ook vacatures die ook crisisdiensten omvatten werden genoemd als minder makkelijk vervulbaar.

- 1 CBS StatLine
- 2 Intrakoop 2021
- 3 CBS StatLine
- 4 CBS 2022a
- 5 Jeugdautoriteit 2021b ; IGJ en IJV 2022
- 6 WODC 2022
- 7 Significant 2022a
- 8 FNV 2022
- 9 CBS 2022a; Wallinga 2020
- 10 CBS StatLine
- 11 Verwey Jonker 2021a, Van Montfoort 2017
- 12 Nivel 2020
- 13 CBS 2022a
- 14 SER 2021
- 15 CBS StatLine
- 16 Van der Helm 2018
- 17 TNO 2019
- 18 CBS 2022a
- 19 Pensioenfonds Zorg & Welzijn 2022
- 20 Griffiths et al. 2017; Russ et al. 2020
- 21 CBS 2022a

Onderzoek en monitoring



Zoals eerder opgemerkt is er veel onderzoek gedaan naar de jeugdzorg. Het ontbreekt echter veelal aan structurele, continue monitoring. Hierdoor is van veel knelpunten in het stelsel de precieze aard en omvang onbekend. In hoeverre de beeldvorming over bepaalde problemen juist is, blijft dan ook de vraag. Vanzelfsprekend bemoeilijkt dit ook het oplossen van problemen.

De eerste evaluatie van de Jeugdwet constateerde ook dat het ontbreekt aan de nodige objectieve registratiegegevens. Veel gemeenten komen niet toe aan het monitoren van de jeugdzorg, ook omdat het ontbreekt aan een set van uniforme, landelijke kwaliteitsindicatoren¹. Dat door een gebrek aan monitoring en uniforme data onvoldoende zicht is op het functioneren van het stelsel werd recent ook nog bevestigd door de verantwoordelijk staatssecretaris in een brief aan de Tweede Kamer².

Er worden wel gegevens verzameld, met name door het CBS, maar afgezien van het feit dat deze beperkt zijn, kan niet met zekerheid gesteld worden dat deze gegevens altijd correct aangeleverd worden. Zo worden er gegevens aangeleverd over jeugdzorg door lokale teams die niet als zodanig geregistreerd hadden moeten worden, bijvoorbeeld over jeugdhulp die lokaal is geboden door een specialistische aanbieder maar ten onrechte geregistreerd is als geboden door het lokale team. Daar komt nog bij dat deze gegevens vooralsnog onvoldoende gebruikt worden³.

Het CBS heeft recent onderzocht of het berichtenverkeer tussen aanbieders en gemeenten, met informatie over toewijzing, uitvoer en declaratie van jeugdzorg, de dataverzameling zoals die nu wordt uitgevoerd zou kunnen vervangen. De conclusie was dat dit in principe zou kunnen, maar dat de kwaliteit van deze data momenteel nog onvoldoende is⁴.

Het ontbreken van of niet-toegankelijk zijn van data maakt het voor gemeenten moeilijk om te sturen. Het inzicht in de effecten van beleid, zowel financieel als inhoudelijk, is veelal beperkt. Dit bemoeilijkt het ontwikkelen van sturing⁵. Een rode draad in rapporten van gemeentelijke rekenkamers over jeugdzorg is dat het ontbreekt aan voldoende informatie, waardoor ook gemeenteraden weinig grip op het onderwerp ervaren⁶. Dit terwijl de verwachting was dat gemeenteraden een corrigerende taak zouden vervullen waar het gaat om de gemeentelijke verplichtingen inzake de jeugdzorg⁷. Informatie die er wel is, wordt veelal ook onvoldoende benut of is moeilijk toegankelijk. Wat hier ook een rol speelt, is dat gemeentelijke doelstellingen vaak weinig concreet en niet van heldere indicatoren voorzien zijn, wat het meten van resultaten bemoeilijkt⁸.

Gemeenten moeten op grond van artikel 2.10 van de Jeugdwet onderzoek uitvoeren naar hoe cliënten de kwaliteit van de zorg ervaren. Slechts een deel van de gemeenten gebruikt hier echter de beschikbare uniforme vragenlijst voor, de Modelvragenlijst Cliëntervaring Jeugd en Ouders, waardoor de uitkomsten niet zonder meer vergelijkbaar zijn. Daar komt bij dat de respons over het algemeen laag is en maar een beperkt aantal gemeenten resultaten aanlevert voor landelijke aggregatie⁹. Veel gemeenten monitoren daarnaast de sociale wijkteams, maar hier worden ook verschillende meetinstrumenten voor gebruikt¹⁰.

In gesprekken met meer dan 100 gemeenten gaf 35% van de ambtenaren aan niet over voldoende data te beschikken om effectief beleid te kunnen voeren¹¹. Hoe belangrijk dit is wordt geïllustreerd door het feit dat in vijf gemeenten waar flink wordt ingezet op monitoring, geen sprake is van grote financiële tekorten in de jeugdzorg. Daarbij is altijd sprake van een cyclisch proces waarin zowel aan data als aan duiding aandacht besteed wordt¹².

Monitoring is ook noodzakelijk om inzicht te verschaffen in de resultaten van de jeugdzorg, zeker in het licht van de onduidelijkheid over de effectiviteit van veel ingezette interventies. Wanneer er geen of onvoldoende gegevens zijn over de resultaten, valt weinig te zeggen over de mate waarin interventies effectief zijn¹³. Het verzamelen van gestandaardiseerde gegevens is noodzakelijk om de kwaliteit van de jeugdzorg in beeld te krijgen¹⁴.

Een knelpunt is dat voor goede monitoring vaak gegevensuitwisseling noodzakelijk is en dit wordt bemoeilijkt door de vigerende privacywetgeving¹⁵. Daarnaast kunnen overlappende informatiebehoeften van verschillende organisaties leiden tot het meervoudig uitvragen van dezelfde informatie, wat weer tot meer administratieve lastendruk leidt¹⁶. Er bestaat hoe dan ook spanning tussen het belang van dataverzameling enerzijds en het belang van het verminderen van administratieve lastendruk anderzijds¹⁷.

Voor voldoende inzicht in het functioneren van het jeugdstelsel is echter structurele, continue, in de werkprocessen geïntegreerde monitoring noodzakelijk. Incidenteel, thematisch en/of geografisch beperkt onderzoek is niet toereikend.



Foto: Arenda Oomen

- 1 ZonMw 2018
- 2 [Kamerbrief over knelpunten Hervormingsagenda Jeugd | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
- 3 [Kamerbrief over knelpunten Hervormingsagenda Jeugd | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
- 4 Van der Zwaan 2020
- 5 AEF 2020a
- 6 Bijvoorbeeld Rekenkamercommissie Tiel 2022, Rekenkamer Nijmegen 2017, Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch 2021, Rekenkamercommissie Brummen 2023
- 7 Algemene Rekenkamer 2023
- 8 Bijvoorbeeld Rekenkamercommissie Tiel 2022, Rekenkamer Nijmegen 2017, Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch 2021, Rekenkamercommissie Brummen 2023
- 9 NJI 2017c; Significant 2020b
- 10 Movisie 2020
- 11 VNG 2021
- 12 Verwey Jonker 2021b
- 13 Van Yperen 2013
- 14 Algemene Rekenkamer 2023
- 15 SCP 2021; VNG 2022a
- 16 Jeugdautoriteit 2022c
- 17 VNG 2022a

Historisch
perspectief

13

Tot ver in de negentiende eeuw werden kinderen en jongeren gezien – en behandeld – als kleine volwassenen. Van speciale voorzieningen of wetten voor kinderen en jongeren was dan ook geen sprake¹. In Nederland komt hier verandering in als in 1874 het ‘kinderwetje’ van kamerlid Van Houten wordt aangenomen, dat tot doel heeft om werkende kinderen te beschermen². In het begin van de twintigste eeuw volgen meer wetten. De leerplicht wordt ingevoerd in 1901 en in 1905 volgt de Burgerlijke Kinderwet, die het mogelijk maakt om ouders uit de ouderlijke macht te ontzetten³. Als ‘lichter’ alternatief hiervoor wordt in 1922 de maatregel ondertoezichtstelling (OTS) ingevoerd⁴.

In deze periode ontstaat een systeem van kinderbeschermingsinstanties, die weliswaar in toenemende mate door de overheid gefinancierd worden, maar vooral door private, verzuilde instellingen uitgevoerd worden⁵. Dit is overigens niet uitzonderlijk: voor de consultatiebureaus geldt bijvoorbeeld hetzelfde⁶. Derhalve is er dan al sprake van versnippering en een gebrek aan samenhang bij wat we nu jeugdzorg zouden noemen. Ook dan is het al zo dat de plaatsing van een kind niet zozeer afhangt van de problematiek van het kind in kwestie, maar van andere factoren. In deze periode zijn dit de beschikbaarheid van het aanbod (inrichtingen, pleeggezinnen) en levensbeschouwelijke overwegingen⁷.

De decennia na de Tweede Wereldoorlog worden gekenmerkt door professionalisering en groei, mogelijk gemaakt door meer geld van de overheid. Er komen cursussen kinderbescherming en de inzet van vrijwilligers vermindert. Daarnaast vindt een verschuiving plaats van de doelgroep: waar de kinderbescherming zich eerst vooral richtte op het disciplineren van kinderen van ‘onmaatschappelijke’ ouders, wordt de focus nu verlegd naar kinderen met problemen, uit alle lagen van de bevolking. Het schort echter nog aan gedegen medisch en pedagogisch onderzoek en aan de documentatie daarvan. Ook blijft het systeem tot lang na de Tweede Wereldoorlog sterk verzuild⁸.

In 1959 rapporteert de werkgroep Gestichtsdifferentiatie dat de plaatsing van kinderen gebaseerd zou moeten worden op basis van problematiek en behandeling en niet op basis van aanbod of levensbeschouwing. In het volgende, roerige decennium brengt de ‘culturele revolutie’ niet alleen de verzuiling aan het wankelen, maar leidt de aandacht voor emancipatie en democratisering ook tot kritiek op de bestaande kinderbescherming, die als autoritair en repressief gezien wordt.

Samen met nieuwe pedagogische inzichten leidt dit er toe dat de heersende opvatting wordt dat als er hulp geboden moet worden, dit op vrijwillige basis dient te gebeuren en zonder de band tussen ouders en kinderen te verbreken. Tegelijkertijd vindt een verdere professionalisering plaats: er komen specialistische beroepen, met eigen opleidingen en diploma's, veelal op hbo-niveau⁹.

In 1974 wordt een Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid ingesteld, de zogeheten Commissie Mik, die in 1976 het rapport 'Jeugdwelzijn. Op weg naar een samenhangend beleid' publiceert. Dit wordt algemeen gezien als het begin van het denken over het jeugdstelsel als een samenhangend geheel en bijbehorend interdepartementaal beleid. De Commissie Mik vindt dat hulpverlening toegankelijker moet worden, beter moet aansluiten bij de leefwereld van jeugdigen en dat aanbieders op regionaal niveau voor een samenhangend aanbod moeten zorgen¹⁰. De aanbevelingen van de Commissie Mik worden echter niet door de regering overgenomen. Wel worden eind jaren 70 twee nieuwe interdepartementale werkgroepen ingesteld.

In 1984 brengen deze werkgroepen twee rapporten uit, die bepalend zullen zijn voor de toekomst van de jeugdzorg in Nederland tot op heden (de term jeugdzorg wordt in de jaren tachtig gangbaar als alternatief voor de als paternalistisch ervaren term kinderbescherming). Kern van de rapporten van deze werkgroepen is dat hulp aan kinderen en jongeren zo dicht mogelijk bij huis, van zo kort mogelijke duur en in zo licht mogelijke vorm geboden moet worden, het zogenaamde zo-zo-zo-beleid¹¹. Dit uitgangspunt wordt in 1989 vastgelegd in artikel 23 van de Wet op de jeugdhulpverlening. Deze wet decentraliseert de jeugdzorg ook naar het niveau van provincies of grootstedelijke regio's¹².

In 1994 constateert de Taskforce Jeugdhulpverlening dat het jeugdzorgstelsel ondoorzichtig en onsamenhangend is. "Het is een stelsel waarvan men zegt 'dat bedenk je niet'. Het is ook niet bedacht, maar historisch gegroeid en dus veranderbaar." Dit laatste blijkt echter makkelijker gezegd dan gedaan. De Taskforce introduceert verder het Bureau Jeugdzorg, dat als eerste lijn moet gaan functioneren in het stelsel¹³. In de volgende jaren worden deze bureaus in de meeste regio's opgericht, maar er bestaan grote verschillen tussen de bureaus omdat de taken van de bureaus pas in 2005 worden afgebakend in de Wet op de jeugdzorg¹⁴. Al tien jaar later gaat het stelsel echter weer op de schop met de Jeugdwet, die de jeugdzorg verder decentraliseert en tot verantwoordelijkheid van de gemeenten maakt.



- 1 Jordan 1998
- 2 Hartmans 2013
- 3 Bal 2007
- 4 Dekker et al. 2012
- 5 Dekker et al. 2012
- 6 De Pree-Geerlings et al. 2001
- 7 Dekker et al. 2012
- 8 Dekker et al. 2012
- 9 Dekker et al. 2012
- 10 Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid 1976
- 11 IWAPV 1984; IWRV 1984
- 12 Dekker et al. 2012
- 13 Taskforce 1994
- 14 Dekker et al. 2012

Bronnen en methoden



Documenten

Documenten met relevante informatie over het jeugdzorgstelsel zijn geïnventariseerd en geanalyseerd. Dit betrof onderzoeksrapporten, wetenschappelijke artikelen en beleidsdocumenten. Een compleet overzicht van deze ruim 300 documenten is te vinden als bijlage.

Relevante bevindingen en conclusies uit deze documenten zijn vervolgens samengebracht en gegroepeerd in verschillende onderwerpen: de kosten van de jeugdzorg, toename van de kosten, toename van het gebruik van de jeugdzorg, wachtlijsten en wachttijden, reikwijdte van de jeugdzorg, aanbieders, aanbod en producten, inkoop en wijze van bekostiging, tarieven, administratieve lasten, arbeidsmarkt en onderzoek en monitoring.

Verslagen accountgesprekken en rode draden casuïstiek van de Jeugdautoriteit

In juli 2021 hebben VWS, JenV, BGZJ en VNG een convenant gesloten met afspraken over het bevorderen van de continuïteit van jeugdzorg in Nederland. Daarin is opgenomen (§ 3.1.3) dat de Jeugdautoriteit, in het kader van de vroegsignalering, periodieke gesprekken voert met aanbieders en gemeenten/regio's, zogeheten 'accountmanagement'.

De verslagen van gesprekken in het kader van dit accountmanagement zijn ten behoeve van dit onderzoek geanalyseerd. Het gaat om verslagen van gesprekken die zijn uitgevoerd door accounthouders van de Jeugdautoriteit tussen 1 februari en 1 december 2022. De inzichten uit de verslagen bevatten daarmee recente informatie en zijn van toegevoegde waarde naast de andere gebruikte bronnen. In totaal zijn 104 verslagen van gesprekken met evenzoveel verschillende jeugdzorgaanbieders geanalyseerd. In tabel 1 is aangeven hoeveel van de aanbieders waarvan gespreksverslagen zijn meegenomen werden beschouwd als 'hoog risico' en 'laag risico' met betrekking tot continuïteit. Deze diagnose betreft de financiële positie van de jeugdzorgaanbieder, en vormt de aanleiding voor het aangaan van de gesprekken.

Tabel 1. Risicoanalyse waarop de gesprekken zijn gebaseerd

	2020	2021
Laag risico	71	75
Hoog risico	28	18
Nieuw	0	6
Geen gegevens	5	5

Om tot inzichten te komen vanuit de informatie in de gespreksverslagen is gekozen voor kwalitatieve documentanalyse. Uit de leidraad voor het voeren van accountgesprekken is een zevental thema's geselecteerd: *governance, vastgoed, ICT, personeel, samenwerking met gemeenten en de regio, tarieven en administratieve lasten*. Deze onderwerpen kunnen worden gezien als het fundament waarop de gesprekken zijn gebaseerd.

De gespreksverslagen zijn eerst op deze onderwerpen deductief gecodeerd. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat niet alle onderwerpen in elk gespreksverslag worden aangestipt. Verschillende thema's uit de leidraad kunnen in een gesprek niet aan bod zijn gekomen of niet zijn gesignaleerd als knelpunt door de gesprekspartner.

Vervolgens heeft er een tweede analyse plaatsgevonden binnen elk thema. Hierbij is gekozen voor een inductieve werkwijze. In tegenstelling tot een al liggend fundament, biedt dit ruimte voor alle inhoudelijke verschillen binnen een thema¹. Dit is in lijn met de openheid waarmee accountgesprekken zijn gevoerd en de ruimte die aanbieders geboden werd om de ervaren knelpunten binnen de thema's aan te geven.

Naast de unieke informatie die uit de gespreksverslagen komt, heeft de Jeugdautoriteit vanuit de casuïstiek ook veel kennis in huis over de risico's en knelpunten met betrekking tot de continuïteit van de jeugdzorg. Na het analyseren van de gespreksverslagen zijn de bevindingen getoetst aan 'rode draden' uit de casuïstiek². Vervolgens is deze samengevoegde analyse afgestemd met medewerkers van de afdeling casuïstiek om te toetsen of deze overeenkwam met hun kennis en ervaring.

Nieuwsberichten

De Jeugdautoriteit volgt systematisch al het nieuws met betrekking tot de jeugdzorg. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van geautomatiseerde hulpmiddelen als Nexis Newsdesk, Binnenlands Bestuur Dagelijks, Skipr daily, OBI4wan rapport en Google Alerts. Uit deze bronnen worden dagelijks door onderzoekers van de Jeugdautoriteit relevante berichten geselecteerd en samengevoegd in overzichten, die wekelijks met alle medewerkers van de Jeugdautoriteit en met VWS gedeeld worden.

Binnen de 3.155 nieuwsberichten (stand half februari 2023) die op deze wijze zijn verzameld vanaf augustus 2020 is gezocht naar nieuwsberichten met betrekking tot aanbestedingen en administratieve lasten in de jeugdzorg. Gezocht is binnen de titels van de nieuwsberichten in het bestand nieuwsoverzichten op relevante zoektermen. Voor aanbestedingen is daarnaast gefilterd op de categorie 'inkoop'.

Het is niet mogelijk om in het overzicht van de nieuwsberichten in de inhoud van de nieuwsberichten te zoeken, aangezien het bestand alleen de hyperlinks bevat naar de nieuwsberichten. De zoekactie voor aanbestedingen leverde 13 relevante berichten op, de zoekactie voor administratieve lasten 10 berichten.

Rechterlijke uitspraken

Aangezien geregeld geschillen tussen aanbieders van de jeugdzorg enerzijds en gemeenten anderzijds aanhangig gemaakt worden bij de rechter, is gezocht naar relevante jurisprudentie. Op de website rechtspraak.nl is gezocht met de trefwoorden *jeugdwet*, *jeugdzorg*, *aanbesteding*, *inkoop* en *tarieven*. Dit leverde 42 uitspraken op met 44 relevante oordelen over geschillen bij de inkoop en 23 uitspraken met 29 relevante oordelen over geschillen over tarieven.

Data

Verschillende databronnen zijn beschikbaar met gegevens over de jeugdzorg. Data over inkoop en opdrachtgeverschap van de jeugdzorg worden verzameld door het Public Procurement Research Centre (PPRC). Deze data zijn gecategoriseerd op basis van de inkoop van zorgvormen door gemeenten. Dit gaat niet over de feitelijke contracten. Informatie over contractpartijen van gemeenten kan in voorkomende gevallen overigens wel beschikbaar zijn op de websites van inkoopregio's, zoals bijvoorbeeld voor de regio Zuidoost-Utrecht³. De data van PPRC kennen beperkingen vanwege onvolledigheid en het ontbreken van eenduidigheid (kwaliteit). In verband hiermee zijn enkele correcties toegepast:

- Regio Zuidoost-Utrecht: duur van contract op 100 jaar gezet - numeriek; in plaats van onbepaalde tijd ;
- Alتنا: looptijd van contract 2018 gecorrigeerd op 2 jaar (gelijk aan andere WBO gemeenten);
- Diverse fouten in numeriek, tekst van kolommen en dergelijke gerepareerd;
- Velden met nullen of die leeg waren voor de kolommen 'bekostiging' en 'instrument' op onbekend als tekstweergave gezet.

Expertmeetings

Op 31 mei en 1 juni 2023 zijn twee expertmeetings gehouden met in totaal 17 vertegenwoordigers van aanbieders, gemeenten en regio's, brancheorganisaties en ministeries. Tijdens de expertmeetings zijn de belangrijkste bevindingen van deze inventarisatie gepresenteerd en zijn de aanwezigen hier vervolgens over in gesprek gegaan. De geluiden die in de expertmeetings naar voren kwamen zijn meegenomen in de uiteindelijke versie van de De stand van de jeugdzorg.

- 1 Van Lanen 2010
- 2 Jeugdautoriteit2022d
- 3 [Regio Zuid Oost Utrecht - Zorg In ZOU - Portal](#). Op deze website is te zien dat 150 jeugdzorg-aanbieders vanaf 1 juli 2021 gecontracteerd zijn voor de 5 samenwerkende gemeenten. De structuur van verdeling hoofd- en onderaannemer is daarbij niet bekend.

Literatuuroverzicht



- AEF (2017) [Blijvend vernieuwen in het sociaal domein](#)
- AEF (2018) [En dan ben je volwassen](#). Onderzoek naar de leeftijdsgrens van de jeugdhulpplicht
- AEF (2020a) [Stelsel in Groei](#). Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg
- AEF (2020b) [Arbeidsmarkttekorten in het sociaal domein – inspiratie uit andere sectoren en landen](#)
- AEF (2021a) [Analyse in- en uitstroom in jeugdzorg](#). Rapportage op basis van de microdata-analyse
- AEF (2021b) [Analyse in- en uitstroom in jeugdzorg](#). Inzoomen op leeftijd en sekse op basis van een microdata-analyse
- AEF (2021c) [Rapportage verdiepende analyse door- en uitstroom in jeugdzorg](#). Rapportage op basis van verdiepende gesprekken met casusgemeenten
- AEF (2023a) [Behoeftanalyse specialistisch alternatief gesloten jeugdhulp](#)
- AEF (2023b) [Verkenning naar het verminderen van de behandelduur in de jeugdzorg](#)
- Akee et al. (2010) [Parents' Incomes and Children's Outcomes: A Quasi-Experiment](#)
- Algemene Rekenkamer (2017) [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016](#). Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI). Rapport bij het jaarverslag
- Algemene Rekenkamer (2020) [Geen plek voor grote problemen](#). Aanpak van wachttijden in de specialistische ggz
- Algemene Rekenkamer (2022) [Een zorgelijk gebrek aan daadkracht](#). Onderzoek naar de effectiviteit van zorgfraudebestrijding
- Algemene Rekenkamer (2023) [Georganiseerde onmacht](#). Over de rol van de rijksoverheid bij de jeugdbescherming
- Van Andel et al. (2012) [Foster carer–Foster child Intervention \(FFI\)](#). An intervention designed to reduce stress in young children placed in a foster family
- Arbitragecommissie financiering jeugdzorg (2021) [Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg](#)
- Aspectu (2022) [Onderzoek naar de opbouw en ontwikkeling van gebruik en kosten van voorzieningen uit de jeugdwet](#). Inzicht op basis van 16 gemeenten
- AZW (2022a) [Anders werken in zorg en welzijn](#). 1000+ ervaringen en ideeën van werknemers in cijfers en verhalen
- AZW (2022b) [Kansen voor anders werken](#). Een analyse van anders werken tussen branches in het medisch en sociaal domein
- Bal (2007) [De invoering van de kindervetten in 1901](#)
- Bannink et al. (2020) [Wat is de afbakening van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet?](#) Het juridische antwoord met bestuurskundige gedachten. . .
- Bartelink (2018) [Dilemmas in child protection](#)
- Bastiaanssen en Van Yperen (2022) [Kwaliteit jeugdzorg op de agenda: meer geld of meer effect?](#)
- B&A (2021) [Empirische verkenning organiek beleidskader](#)
- BDO (2017) [Het uur van de waarheid. Kunnen gemeenten leveren?](#)
- BDO (2021) [De groeiende druk van het sociaal domein](#)
- BDO (2023) [Houdbaarheid financiële situatie in het sociaal domein zorgelijk. Lasten jeugdzorg blijven stijgen in een wervelwind, Wmo staat in het oog van de storm](#)
- Berenschot (2018) [Kostprijsonderzoek Gecertificeerde Instellingen](#)
- Berenschot (2022) [Kostprijzen in de Jeugdwet: de update. Handreiking voor gemeenten en aanbieders](#)
- BGZJ (2022) [Standpunt BGZJ over reikwijdte van en toegang tot jeugdhulp](#)
- Biesta (2010) [Why 'What Works' Still Won't Work: From Evidence-Based Education to Value-Based Education](#)
- Bloemink (2018) [Diagnosedrift: Hoe onze labelcultuur kinderen tekort doet](#)
- Blue Field Agency (2023) [Zorg & Welzijnsbarometer: Hoe denken jeugdzorg-medewerkers over flexwerk en ZZP-schap?](#)
- BMC (2009) [Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg](#). Eindrapport
- Boendermaker en Regeer (2018)
- De Boer en Bruning (2018) [Eerste evaluatie Jeugdwet van juridisch perspectief](#)
- Van Bostelen (2022a) [Verschillen in uitstroom jeugdhulp in 4 gemeenten onderzocht](#)
- Van Bostelen (2022b) [Gebruik gezinsgericht verblijf in 4 jeugdregio's onderzocht. Nader onderzoek over de beleidsinformatie jeugd](#)
- Bröcking (2016) [Sturen zonder schuren](#). De rollen van cliënt, hulpverlener en overheid in de jeugdhulp
- Bröcking (2017) [De Jeugdwet bestaat twee en een half jaar: reden voor een feestje?](#)
- Bröcking en Vlaardingerbroek (2019) [Grep op de jeugdhulp: handreikingen voor gemeentelijke regievoering](#)
- Bucx et al. (2018) [Eerste Evaluatie van de Jeugdwet: transformatie in zicht?](#)
- CBS (2022a) [Jaarrapport landelijke jeugdmonitor 2022](#)
- CBS (2022b) [Jeugdbescherming en jeugdreclassering 1e halfjaar 2022](#)
- CBS (2022c) [Jeugdhulp 1e halfjaar 2022](#)
- CBS (2022d) [Onderzoek jeugdzorg Haaglanden fase 2](#). Op zoek naar een controlegroep voor jeugdzorggebruik met propensity score matching: een verkennend onderzoek
- CBS (2022e) [Vooronderzoek bruikbaarheid iJW berichtenverkeer](#)
- Cebeon (2014) [Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp](#). Naar een objectieve verdeling van gemeentelijke budgetten
- Costa-Font (2013) [Federalism and Decentralization in European Health and Social Care](#)
- Costello et al. (2016) [The Great Smoky Mountains Study: Developmental epidemiology in the southeastern United States](#)
- CPB (2013) [Gezondheid loont. Tussen keuze en solidariteit. Toekomst voor de zorg](#)
- CPB (2018a) [Jeugdzorg voor en na de Jeugdwet](#)
- CPB (2018b) [Naar een effectieve inkoop binnen het sociaal domein](#)
- CPB (2020) [Wijkteams en praktijkondersteuners in de jeugdzorg](#)
- CPB (2021) [De gemeentelijke inkoop van jeugdzorg](#)
- Damen (2021) [Parents as agents of change](#). Parental empowerment and child behavioral problems in families receiving family treatment
- Deal! (2023) [Onderzoek naar effecten inkoopsystematiek op kosten jeugdzorg. Minder aanbieders verlaagt kosten jeugdzorg niet](#)
- Dekker et al. (2012) [Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010](#)
- Denktank Transformatie Jeugdinstelling (2014) [Beter met minder. Bouwstenen voor de transformatie van het jeugdinstelling](#)

- Van Dijk et al. (2012) [Moral Hazard And Supplier-induced Demand: Empirical Evidence in General Practice](#)
- Divosa (2020) [Zicht op Jeugdzorg](#)
- Van Doremalen (2022) [Waarom lukt het gemeenten niet om jeugdhulp effectief en doelmatig te organiseren?](#)
- Douven et al. (2015) [De invloed van financiële prikkels op de behandeltime in de GGZ](#)
- DSP-groep (2019) [Vraag en aanbod JeugdzorgPlus](#). Factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling in jeugdregio's
- DSP-groep (2020) [Feiten op een rij: een tussenstand](#). Tussenevaluatie Actieplan feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen.
- Elzinga (2021) [Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur](#)
- Fenger et al. (2016) [Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein](#). Een verkennende studie naar de aard, omvang en achtergronden van rechtmatigheidsrisico's in de Wmo en de Jeugdzorg in Zuid-Holland
- FNV (2022) [Overdracht jeugdzorg](#)
- Foar Fryske Bern (2021) [Monitor gemeentelijke toegang tot jeugdhulp 2021](#). Regionaal rapport
- Gemeentelijk Kinderombudsman (2019) [Het is mijn toekomst! Waar wachten we op?](#)
- Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid (1976) [Jeugdwelzijn. Op weg naar een samenhangend beleid](#)
- Gezamenlijke Twentse Rekenkamers (2020) [Onderzoek jeugdhulp Twente](#)
- Gilsing (2019) [Transformatie in de jeugdhulp: de noodzaak tot wonderwoordendialoog](#)
- Griffiths et al. (2017) [Who stays, who goes, who knows? A state-wide survey of child welfare workers](#)
- Hartmans (2013) [De mijlpaal van Sam van Houten](#)
- HBSC (2021) [Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland](#)
- Helderman (2016) [De Effecten van Stelsels](#). Een drieluik over stelselhervormingen en transities in de Nederlandse gezondheidszorg
- Helderman et al. (2020) [Learning from casework](#). An analysis of institutional innovations and development opportunities in the Utrecht youth care system
- Van der Helm (2018) [Hoop op een gewoon leven voor kinderen die het niet getroffen hebben](#)
- Hendrikse (2019) [Grip op Wmo en Jeugdzorg vraagt flexibiliteit in uitvoering](#)
- Hermanns (2013) [Een pedagogische lente? Het storingsvrije kind](#)
- Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 (concept)
- Het vergeten kind (2021) ["Het is een eenzame, uitzichtloze tijd."](#) Kinderen over wachttijden in de jeugdzorg
- Heutink et al. (2014) [Het belang van alliantiefeedback in de zorg voor jeugd](#)
- HHM (2009) Eindrapportage. [Onderzoek naar wachtenden op provinciale jeugdzorg](#)
- Horrevorts et al. (2016) [Literatuurstudie naar de effectiviteit van interventies gericht op het bevorderen van eigen kracht](#)
- I&O Research (2020) [Duur jeugdhulptrajecten](#)
- IGJ en IJV (2019) [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering](#)
- IGJ (2021a) [Onvoldoende tijdige en juiste hulp voor jongeren met ernstige psychische problemen](#)
- IGJ (2021b) [Samen verder. Kinderen en gezinnen met complexe problemen samen verder helpen](#)
- IGJ (2022a) [Kwaliteit van feitenonderzoek rond de aanvraag van machtigingen voor uithuisplaatsingen](#)
- IGJ (2022b) [Zorg, jeugdhulp en toezicht in tijden van personeelstekorten](#)
- IGJ (2023) [Toegang tot jeugdhulp in de gemeente Putten](#). Toezicht naar de vakbekwaamheid en cliëntgerichtheid bij de probleemanalyse en het (gezins-)plan
- IGJ en IJV (2021) [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Landelijk rapport 2021 vervolgtoezicht](#)
- IGJ en IJV (2022) [Stand van zaken jeugdbeschermingsketen](#)
- IJV (2023a) [Jaarbericht 2022](#)
- IJV (2023b) [Wachten is kwetsbaar](#). Onderzoek naar omgang met de wachtlijsten door de Raad voor de Kinderbescherming
- IKZ (2022) Rapport. [Signalen fraude in de zorg 2021](#)
- Intrakoop (2020) [Jaarverslagenanalyse Jeugdzorg 2019](#). De financiële positie, uitgaven, capaciteit en productie van zorgorganisaties in de jeugdzorg
- Intrakoop (2021) [Jaarverslagenanalyse Jeugdzorg 2020](#). De financiële positie, uitgaven, capaciteit en productie van zorgorganisaties in de jeugdzorg
- It's public (2021) [Benchmark tekorten jeugdzorg](#). Alle Nederlandse gemeenten
- IWAPV (1984) [Tussen droom en daad](#)
- IWRV (1984) [Eindrapport](#)
- Jansen (2022) [Sturen op transformatie van de jeugdhulp](#). Een onderzoek naar de invloed van gemeenten op het gedrag van jeugdhulpaanbieders
- Janssens (2015) [Transitie en transformatie in de jeugdzorg](#)
- JB Lorenz (2018) [... en de rekening komt later](#). Een onderzoek naar het verminderen van administratieve lasten in de verantwoording van jeugdhulpaanbieders aan gemeenten
- JB Lorenz (2021a) [Onderzoek afbakening jeugdhulp zonder verblijf](#)
- JB Lorenz (2021b) [Cliëntervaringen "onderzoek naar de effecten van productcodes en tijdschrijven op jeugdhulp"](#)
- Jeugdautoriteit (2019) [Stand financiële gezondheid jeugdhulpaanbieders](#)
- Jeugdautoriteit (2020) [Verdiepingsonderzoek financiële gezondheid jeugdhulpaanbieders](#)
- Jeugdautoriteit (2021a) [Rapport Onderzoek financiële positie jeugdhulpaanbieders 2019](#)
- Jeugdautoriteit (2021b) [Verdiepingsonderzoek Financiële Positie Jeugdhulpaanbieders](#)
- Jeugdautoriteit (2022a) [Onderzoeksrapport Regiovisies Jeugdhulp](#)
- Jeugdautoriteit (2022b) [Rapport Kerncijfers JeugdzorgPlus](#)
- Jeugdautoriteit (2022c) [Inventarisatie Onderzoeken Gecertificeerde Instellingen](#)
- Jeugdautoriteit (2022d) [Scoreduiding rode draden 1e opzet](#) [ongepubliceerde notitie]
- Jeugdhulp Doen We Samen (2019) [Resultaten vragenlijst wachttijdbeleving](#)
- Jeugdsprong (2021) [Manifest de jeugdsprong](#)
- Jeugdzorg Nederland (2018) [Enquête Vermijdbare administratieve lasten](#)
- Jeugdzorg Nederland (2020) [De financiële positie van jeugdzorgorganisaties](#)

- Jeugdzorg Nederland (2022) [JeugdzorgPlus](#). Plaatsings- en uitstroomgegevens 2021
- Jeugdzorg Solutions (2022) [Hoe de JeugdzorgPlus uit de min kan komen](#). Onderzoek naar mogelijkheden voor het beperken van instroom en bevorderen van door- en uitstroom in JeugdzorgPlus in landsdeel Zuidwest
- Joose-Bil et al. (2019) [Wanneer vele handen het werk niet lichter maken](#). Een complexiteitsbenadering voor gezinnen en instanties met multiproblematiek
- Jordan (1998) [Victorian Child Savers and Their Culture: A Thematic Evaluation](#)
- Kalf (2016) [Wordt het kind met het badwater weggegooid?](#) Onderzoeksrapport naar netwerksamenwerking in de jeugdhulp
- [Kamerstuk 33684-3](#)
- Kemp (2017) [Doorverwijzen door het sociaal team](#). Een onderzoek naar het coping mechanisme doorverwijzen door leden van sociale teams
- Ketenbreed Leren (2022) ['Betrek mij gewoon!](#) Op zoek naar verbeterkansen voor de jeugdhulp in het casuonderzoek
- Ketenbureau (2020) [Resultaten onderzoek](#)
- Kinderombudsman (2016) [Mijn belang voorop](#). Ontwikkelingen in de jeugdhulp in 2016
- Kohnstamm Instituut (2020) [In één hand: specialistische jeugdhulp in het speciaal onderwijs](#)
- KokxDeVoogd (2022) [Meta-analyse Jeugdhulp](#). Een onderzoek naar het dossier van de NVR: 44 rekenkamerrapporten Jeugdhulp
- Koppenjan et al. (2019) [Smart Hybridity](#). Potentials and Challenges of New Governance Arrangements
- KPMG (2021) [Afwegingskader Inkoop Sociaal Domein](#). Impact van Hoofd- en Onderaannemerschap
- KPMG en Verwey Jonker (2022) [Verkenning \(financiële\) potentie van stevige lokale teams](#)
- KPMG Health (2020) [Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen](#)
- KPMG Health (2022) [Kwantificeren maatregelen Jeugd](#)
- Lamers (2016) [Towards a strong parent-team alliance for improved treatment outcomes in child residential psychiatry](#)
- Van Lanen (2010) [Inductief én deductief analyseren bij kwalitatief onderzoek: het geheel is meer dan de delen](#)
- Lectoraat Youth Spot (2019) [De preventieve kracht van het jongerenwerk](#). Bijdrage aan de transformatiedoelen van de Jeugdwet
- Lectoraat Youth Spot (2021) [Ontwikkelmogelijkheden in het jongerenwerk voor jongeren in specialistische jeugdzorg](#)
- Lubbe en Larsen (2021) [Piepende en knarsende jeugdzorg heeft betere triage nodig](#)
- Van de Maat (2022) [Kwaliteit en blijvend leren in de jeugdhulp](#). Van praten naar doen
- Van Montfoort (2017) [Tucht, toezicht en kwaliteit jeugdbescherming](#)
- Movisie (2016) [Inkoop en bekostiging als kwaliteitsinstrumenten](#)
- Movisie (2020) [Sociale \(wijk\)teams vijf jaar later](#)
- Movisie (2021) [De rol en meerwaarde van ervaringsdeskundigen in sociale wijkteams](#). Een onderzoek in Utrechtse buurtteams
- Movisie (2023) [Cijfers en de sociale basis](#). Een verkenning naar de mogelijkheden van kwantificeren en moneteriseren in de sociale basis
- Nanninga (2018) [Children's and adolescents' enrolment in psychosocial care: determinants, expected barriers, and outcomes](#)
- Netwerk Directeuren Sociaal Domein (2020) [Macroveranderingen en invloed op budget sociaal domein](#)
- Nieuwboer (2019) [Groeispurt: jeugd, alliantie en sociale technologie](#)
- Nivel (2015) Evaluatie pilot ["Huisarts in de praktijk van de jeugdzorg"](#)
- Nivel (2019a) [Sectorbreed leren van calamiteiten in de jeugdhulpverlening](#)
- Nivel (2019b) [De jeugd-GGZ na de Jeugdwet: een onderzoek naar knelpunten en kansen](#)
- Nivel (2020) [Evaluatie 5 jaar tuchtrect in de jeugdzorg](#)
- Nivel (2021) [Vraagrends, sectorale ontwikkelingen en de aansluiting tussen beroep en opleiding tot GZ-psycholoog](#)
- NJI (2016) [Evaluatie Jeugdwet: Meer kwaliteit en minder zorgen](#)
- NJI (2017a) [Wacht maar](#). Onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp
- NJI (2017b) [Samen lerend doen wat werkt](#). Een nieuwe kijk op evidence-based practice in zorg en welzijn voor jeugdigen en gezinnen
- NJI (2017c) [Eigen kracht versterken jeugd en ouders. Wat weten we?](#) Literatuuronderzoek naar de stand van zaken
- NJI (2018) [Leiding geven aan transformatie](#)
- NJI (2019a) [Het groeiend jeugdzorggebruik](#). Duiding en aanpak
- NJI (2019b) [Betrouwbaar en valide beslissen over uithuisplaatsing](#)
- NJI (2019c) [Outcome-indicatoren in de jeugdhulp](#). Inventarisatie van het gebruik door jeugdhulpaanbieders en gemeenten
- NJI (2019d) [Effectief werken in het veranderende jeugdveld](#). Naar een gezamenlijke visie
- NJI (2020) [Betere zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problemen](#). Een bijdrage aan de dialoog over de ontwikkeling van essentiële functies en expertises in het jeugdzorglandschap
- NJI (2021) [Vasthoudend transformeren](#). Reflecties op de stelseldiscussie jeugdzorg
- NJI (2022a) [Samen bereiken wat niemand alleen lukt](#). Anders denken en doen in de jeugdzorg
- NJI (2022b) [Kijk op JeugdzorgPlus](#). 10 jaar onderzoek Longitudinale Effectmonitor JeugdzorgPlus
- NJI (2023) [Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik](#). Voor een hoopvolle wereld om in op te groeien
- NJI en PPRC (2018) [Inkoop jeugdhulp door gemeenten. Hoe zit het?](#) Facts & Figures
- NJI en Stichting Alexander (2017) [Project MCJO: Van meten naar verbeteren](#). Eindrapportage
- NZa (2021) [Controles op de wachttijdenaanpak van zorgverzekeraars – Samenvattend rapport 2020](#)
- NZa (2023) [Wachttijden ggz 2022](#)
- OECD (2020) [Waiting Times for Health Services](#). Next in Line
- (Ont)regel de zorg (2019) [De Paarse lijnen uit de Landelijke Schrapdag Jeugd](#)
- OZJ (2022a) [Een functionele kijk op wachttijden](#). Wachttijden in de jeugdzorg begrijpen
- OZJ (2022b) [Voortgang aanpak wachttijden](#)

- OZJ (2022c) [De aanpak van het wachttijdenprobleem](#). Wachttijden structureel aanpakken met een systeemaanpak
- OZJ (2023) [Wachttijden: wat werkt?](#) Een overzicht van oplossingsrichtingen en concrete interventies
- Partners in Jeugdbeleid (2020) [Langere duur trajecten ambulante jeugdhulp op locatie van de aanbieder](#)
- Partners + Pröpper (2022) [Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence](#). Een breuk in de relatie met Intervence: hoe verliep de voorbereiding en besluitvorming in dat proces en wat kunnen we daarvan leren?
- Patiëntenfederatie Nederland (2017) [Als zorg en/of ondersteuning nodig is](#). Inzicht in routes, keuzemomenten en gewenste ondersteuning
- PBLQ (2020) [Rekenkamers over het sociaal domein](#)
- Pelzer (2022) [Samenwerking in de specialistische jeugdhulp](#). Barrières, facilitators en kansen vanuit professioneel perspectief
- Pelzer et al. (2022) [De balans is zoek in Jeugdzorgland](#)
- Pensioenfonds Zorg & Welzijn (2022) [Waarom verlaten werknemers de sector Zorg en Welzijn?](#) Rapportage van onderzoek onder uit dienst getreden medewerkers
- PI Research (2015) [Overgeplaatst binnen de JeugdzorgPlus](#). Een onderzoek naar verklarende factoren achter verschillen in overplaatsingen binnen JeugdzorgPlusinstellingen
- Pointer en FNV (2021) [Administratiedruk in de jeugdzorg](#)
- PPRC (2020) [Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020](#). Stand van zaken inkoop diensten in het kader van Wmo 2015 en Jeugdwet
- Praktikon (2020) [Evaluatieonderzoek verspreiding, implementatie en wensen](#). Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming
- De Pree-Geerlings et al. (2001) [1901-2001: 100 jaar artsen op het consultatiebureau voor zuigelingen en peuters](#)
- Proof Adviseurs (2020) [Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020](#)
- Q-Consult (2017) [Administratieve lasten door hervorming langdurige zorg en jeugdzorg](#)
- Q-Consult (2020) [Effectmeting ketenbureau i-sociaal domein](#)
- Raad van State (2016) [Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein](#)
- Raad van State (2021) [No.W04.20.0440/I/Vo](#)
- Raad voor de rechtspraak (2023) [Recht doen aan kinderen en ouders](#). Rapport van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en de gerechtshoven
- Rebel (2017) [Optimale beschikbaarheid van Jeugdbescherming en –reclassering](#)
- Rekenkamer Almere (2021) [Samen voor de jeugd van Almere](#). Evaluatie van de kwaliteit van de jeugdhulp in Almere
- Rekenkamer Amersfoort (2019) [Rekenkameronderzoek](#). Jeugdhulp in Amersfoort
- Rekenkamer Amersfoort (2022) [In gesprek](#). Een onderzoek naar ervaringen van ouders met de Amersfoortse jeugdbeschermingsketen
- Rekenkamer Den Haag (2021) [Zorgen voor de jeugd](#). Bestuurlijk rapport
- Rekenkamer Deventer (2021) [Zonder zorgen doorontwikkelen](#). Over jeugdzorg en zorgfraude in Deventer
- Rekenkamer Gooise Meren (2022) [Onderzoek processen jeugdzorg](#)
- Rekenkamer Heemskerk (2021) [Grip op kostenontwikkeling jeugdhulp Heemskerk](#)
- Rekenkamer Metropool Amsterdam (2020a) [Taakgerichte bekostiging in de jeugdzorg](#). Literatuuronderzoek
- Rekenkamer Metropool Amsterdam (2020b) [Jeugdhulp in Amsterdam](#). Inkoop specialistische jeugdhulp
- Rekenkamer Nijmegen (2017) [Sturen op zorg](#). Onderzoek Wmo en Jeugdhulp: informatievoorziening aan de gemeenteraad
- Rekenkamer Rotterdam (2018) [Het komt niet in de buurt](#). Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams
- Rekenkamercommissie Brummen (2023) [Groeien naar beter](#). Bestuurlijke Nota onderzoek toegankelijkheid preventieve zorg voor jeugdigen
- Rekenkamercommissie Coevorden (2020) [De jeugdzorg in Coevorden](#). Een analyse van beleid, uitvoering en resultaten
- Rekenkamercommissie Dordrecht (2015) [Voor de \(d\)Raad ermee!](#) Sturing en controle in het Sociale domein van Dordrecht
- Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch (2021) [Sturing op jeugdhulp](#)
- Rekenkamercommissie Krimpenerwaard (2021) [De jeugd aan het woord](#). Onderzoek naar de wensen en behoeften binnen de jeugdzorg
- Rekenkamercommissie Leiden & Leiderdorp (2022) [Inzicht in de jeugdzorg?](#) Onderzoek naar de cijfers achter de jeugdhulp zonder verwijzing
- Rekenkamercommissie Noardeast-Fryslân en Dantumadiel (2023) [Jeugdzorg in Noardeast-Fryslân](#). Verantwoordelijkheid, sturing en uitvoering. Onderzoeksrapport
- Rekenkamercommissie Pijnacker-Nootdorp (2021) [Kosten jeugdzorg](#). Onderzoek naar de stijging van de kosten voor jeugdzorg en de informatievoorziening over jeugdzorg aan de gemeenteraad
- Rekenkamercommissie SED (2020) [Financiële situatie en prognose Jeugdzorg Stede Broec – Enkhuizen- Drechterland periode 2015-2019 en verder](#)
- Rekenkamercommissie Soest (2021) [Soester Jeugd geholpen?](#) Onderzoek Rekenkamercommissie Soest naar jeugdzorg en jeugdhulpverlening
- Rekenkamercommissie Tiel (2022) [Rekenkameronderzoek naar jeugdzorg](#)
- Rekenkamercommissie Veenendaal (2022) [Kostenbeheersing Jeugdhulp](#). Meer mogelijkheden voor minder kosten?
- Rekenkamercommissie WVOLV (2021) [Informatievoorziening jeugdzorg](#). Samenvatting van bevindingen
- Rijkers et al. (2018) [Toegang om de hoek: De gemeentelijke toegang en de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp](#)
- ROB (2020) [Decentrale taak is politieke zaak](#)
- Roest (2022) [The therapeutic alliance in child and adolescent psychotherapy and residential youth care](#)
- Russ et al. (2020) [Increasing child protection workforce retention through promoting a relational-reflective framework for resilience](#)
- RvdK (2022) [Instroomontwikkeling 2021](#)
- RVS (2023) [Op onze gezondheid - de noodzaak van een sterkere publieke gezondheidszorg](#)
- Le Sage (2022) [De professionele identiteit van de sociaal werker](#)
- Samenwerkingsverband Klasse (2022) [Evaluatie Pilot Angst en Depressie](#)
- Scholte (2017) [Effectiviteit van de jeugdzorg: passen en meten](#)
- SCP (2020) [Sociaal domein op koers?](#) Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid

- SCP (2021a) [Voorzieningen in 3D](#). Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019 vanuit verschillende perspectieven: personen, huishoudens, regio's en trends
- SCP (2021b) [Sociale netwerken van ouders](#). Steun bij de opvoeding en andere ouderschapstaken
- SCP (2022a) [Reflectie op het regeerakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief](#)
- SCP (2022b) [Leefsituatie van ouders met kinderen in de jeugdzorg](#)
- SCP (2023) [Sociale en Culturele Ontwikkelingen](#). Stand van Nederland 2023
- SER (2021) [Jeugdzorg: van systemen naar mensen](#). Tien aanbevelingen voor de korte termijn
- SER (2022) [Tastbaar beleid voor de jeugdzorg](#)
- SER Jongerenplatform (2022) [Veelbelovend](#). Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2021
- SER Noord Nederland (2018) [Decentralisatie zorg naar gemeenten](#). Benutten nieuwe kansen in Groningen door te bouwen aan vertrouwen
- Seyedin et al. (2020) [The main factors of supplier-induced demand in health care: A qualitative study](#)
- Significant (2017) [Sturing op specialistische jeugdhulp](#). Exploratief onderzoek naar het zorglandschap specialistische jeugdhulp
- Significant (2018a) [Regionale verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf](#)
- Significant (2018b) [Overzicht van de 42 Transitieplannen Jeugd](#)
- Significant (2019a) [Analyse volume jeugdhulp](#)
- Significant (2019b) [Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten](#). Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp
- Significant (2020a) [Kostenanalyse van complexe scheidingen](#)
- Significant (2020b) [Analyse en rapportage cliëntervaringen jeugdhulp 2019](#)
- Significant (2021) [Inzicht in ambulante jeugdhulp](#). Een verdiepend onderzoek binnen twee gemeenten
- Significant (2022a) [Onderzoek benodigde tijd per gezin voor de jeugdbescherming](#)
- Significant (2022b) [Impactanalyse AMvB reële prijzen Jeugdwet](#)
- Significant (2022c) [Impactanalyse MPJ](#). Naar een nieuw prestatiecode model voor een inspannings-gerichte bekostiging-concept
- Significant (2022d) [Relatie tussen scheidingen, GGZ gebruik en jeugdzorggebruik](#). Nader onderzoek
- SKJ (2022) De professional centraal. Jaarverslag 2021
https://skj-jaarverslag.nl/2021/pdf/SKJ_jaarverslag_2021.pdf
- Sonneveld (2022) [Growth opportunities in professional youth work](#)
- SP (2021) [De jeugdhulpverlener aan het woord voor betere jeugdzorg](#)
- Stadhouders et al. (2019) [Effective healthcare cost-containment policies: A systematic review](#)
- Steiner (2019) [De rekening opgemaakt!](#) Financiën gemeentelijk sociaal domein 2018 in meerjarig perspectief
- Stellaard (2023) [Boemerangbeleid](#). Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid
- Van Straaten et al. (2017) Inventarisatie 'Eigen kracht interventies': huidig hulpaanbod en bestaande kennis in de Rotterdamse jeugdhulpketen
- Stuurgroep maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (2021) [Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet](#)
- TAJ (2017) [Zorgen voor de jeugd](#). Derde jaarrapportage
- TAJ (2018) [Met het oog op de jeugd](#). Verhalen over doorontwikkeling van de jeugdzorg na de transitie
- Taskforce (1994) [Plaats maken](#). Op weg naar goede jeugdzorg
- Tempel en Vissenberg (2018) [Een gat tussen wetenschap en praktijk](#). Een exploratief onderzoek naar de wijze waarop behandelingen in de residentiële zorg worden vormgegeven
- Tempel et al. (2022) [Eerst begrijpen, dan \(be\)handelen](#). Het belang van de verklarende analyse
- TNO (2019) [Arbeidsmarktproblematiek in de sector Zorg en Welzijn](#)
- Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2013) [Tweede rapportage](#)
- Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014a) [Derde rapportage](#)
- Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014b) [Vierde rapportage](#)
- Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014c) [Vijfde rapportage](#)
- Unk (2019) [Commissioning of social care services](#). Municipal commissioning approaches for social care services - evidence from a countrywide live experiment
- Verbon (2021) [Over de jeugdzorg wordt te weinig economisch nagedacht](#)
- Vermeulen (2014) [Financiële prikkels bij decentralisatie sociaal beleid vragen aandacht](#)
- Verwey Jonker (2013) [Klaar voor de start?](#) Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten
- Verwey Jonker (2015) [De raad in positie](#). Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij de transitie en de transformatie van de jeugdzorg in Schiedam
- Verwey Jonker (2021a) [Ongehoord](#). Een onderzoek naar de arbeidssituatie van groepsleiders in de JeugdzorgPlus
- Verwey Jonker (2021b) [Eigenwijs transformeren](#)
- Verwey Jonker (2021c) [Jeugdhulp in beweging](#). Ontwikkelingen in de inzet van jeugdhulp in Eindhoven, de behoeften van inwoners in hulp en mogelijke verklaringen hiervoor
- Verwey Jonker (2022a) [Hoe bescherm je kinderen als het thuis onveilig is?](#) Een longitudinaal onderzoek naar de meerwaarde van de jeugdbescherming in gezinnen waar sprake is van kindermishandeling
- Verwey Jonker (2022b) [Het belang van zorgvuldig afwegen](#)
- Verwey Jonker (2023) [Hoe verder met verblijf en jeugdbescherming?](#) Een driedelig onderzoek naar jeugdhulp met verblijf en jeugdbescherming in de gemeente 's-Hertogenbosch
- Visscher et al. (2018) [Identifying practice and program elements of interventions for families with multiple problems: The development of a taxonomy](#)
- Visscher et al. (2020) [Elucidating care for families with multiple problems in routine practice: Self-registered practice and program elements of practitioners](#)
- Vissenberg et al. (2018) [Casusanalyses jeugdzorg plus](#)
- VNG (2017) [Duurzame borging van continuïteit in de jeugdbescherming en jeugdreclassering en versterking van de sturing op vernieuwing](#)
- VNG (2018) [De meerwaarde van Integrale Vroeghulp in uw gemeente](#)

- VNG (2019a) [De staat van het sociaal domein](#). Terug-, rond- en vooruitkijken
- VNG (2019b) [Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein](#). Eindrapportage
- VNG (2020a) [De kracht van wijd reiken](#). Advies om de transformatie van de jeugdhulp te laten slagen
- VNG (2020b) [Vechtscheidingen](#). Onderzoek naar het effect van vechtscheidingen op de Jeugdzorg
- VNG (2020c) ["Een wereld te winnen"](#). Over zorgfraude (Wmo 2015 en Jeugdwet)
- VNG (2020d) [Concept-resolutie Norm voor Opdrachtgeverschap](#)
- VNG (2021) [Eindrapportage Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein](#)
- VNG (2022a) [Maatregelen jeugdhulp 2022](#). Resultaten van een korte inventarisatie
- VNG (2022b) [Rijksbegroting 2023 en de gevolgen voor gemeenten](#). Bijzondere ledenbrief
- Van der Voet en Steijn (2019) [Relational Job Characteristics and Prosocial Motivation: A Longitudinal Study of Youth Care Professionals](#)
- Van der Voet en Lems (2022) [Decision-makers' generation of policy solutions amidst negative performance: Invention of Rigidity?](#)
- Vries en Wolters-Ravoo (2016) [Resultaatfinanciering in de jeugdhulp: van praktische uitdagingen naar concrete uitgangspunten](#)
- De Vries en Wolbrink (2017) [Kantelende sturing in de jeugdhulp?](#)
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021) [Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst](#). Coalitieakkoord 2021 - 2025
- VWS (2018a) [\(Ont\)Regel de Zorg](#). Actieplan
- VWS (2018b) [Onderzoek jaarverantwoording jeugd](#)
- VWS (2022) [\(Ont\)Regel de Zorg 2022 - 2025](#)
- VWS, JenV en VNG (2022) [Toekomstscenario](#). Eerste voortgangsrapportage over het programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming
- Wallinga (2020) [Gecertificeerde instellingen in beeld](#). Rapportage stand van zaken gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en -reclassering en hun accounthoudende jeugdzorgregio's
- Weijers (2019) [Drie ingrepen om de jeugdzorg te redden](#)
- Weijers (2021) [Dossier jeugdzorg](#). Extra miljarden lossen problemen niet op; nieuw plan jeugdbescherming zorgt voor extra problemen
- Weisz et al. (2013) [Do Evidence-Based Youth Psychotherapies Outperform Usual Clinical Care? A Multilevel Meta-Analysis](#)
- Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010) [Jeugdzorg dichterbij](#)
- Wienen (2019) [Inclusive education: from individual to context](#)
- De Winter et al. (2016) [Dubbelrollen in effectonderzoek](#)
- WODC (2019) [Jeugdzorg onder druk](#)
- WODC (2022) [Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen](#)
- WRR (2021) [Kiezen voor houdbare zorg](#)
- Van Yperen en Hellema (2010) [Naar een nieuw jeugdzorgstelsel: vergelijking van standpunten](#)
- Van Yperen (2013) [Met kennis oogsten](#). Monitoring en doorontwikkeling van integrale zorg voor jeugd
- Van Yperen et al. (2016) [Evaluatie Jeugdwet](#)
- ZonMw (2018) [Eerste evaluatie Jeugdwet](#). Na de transitie nu de transformatie
- Zorginstituut Nederland (2017) [Handreiking Uitvoeringsvarianten iWmo en iJw](#)
- Van der Zwaan (2020) [Toename gemiddelde duur van ambulante jeugdhulp door het lokale team](#)
- Van der Zwaan (2022) [Toegevoegde waarde en effectiviteit van wijkteams](#)

Dit is een uitgave van:

Jeugdautoriteit
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

www.jeugdautoriteit.nl

Vragen: Jan Kik, j.kik@jeugdautoriteit.nl

Ontwerp en illustraties: Ontwerpwerk

Fotografie:

Juni 2023