



Budget en kosten voor jeugdzorg

Onderzoek over 2020, 2021 en 2022

Datum

8 december 2023

Opdrachtgever

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Onderzoeksteam

Julia van Beeck

Jan Bosman

Jorn Cnossen

Robin Groen

Tom Hoogerduijn

Gillian Lustermans

Irene Niessen

Ashantè Pocorni

Mark van Velsen

Marjanne Sint (voorzitter klankbordgroep)

Referentie

GV752/rapport.docx

Foto's en illustraties

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Samenvatting

Onderzoek naar de uitgaven en budget voor jeugdzorg in de jaren 2020 t/m 2022

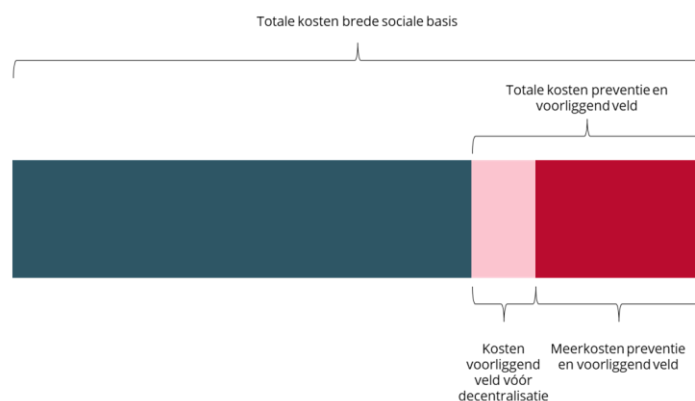
Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft Improven en Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om de feitelijke uitgaven voor jeugdzorg en het budget dat daarvoor beschikbaar was in de periode van 2020 t/m 2022 te onderzoeken. Om dat te kunnen bepalen is naast de kosten voor de maatwerkvoorzieningen specifiek aandacht besteed aan het verkrijgen van inzicht in de opbouw van de uitgaven in het voorliggend veld. Beide categorieën worden in het onderstaande nader toegelicht. Daarnaast zijn de mogelijkheden verkend om een meer structurele vorm van monitoring op de uitgaven voor jeugdzorg te ontwikkelen.

Het onderzoek is voldoende solide om conclusies te kunnen trekken

Voor het in kaart brengen van de kosten voor de maatwerkvoorzieningen binnen de jeugdzorg en het beschikbare budget is gebruik gemaakt van openbare bronnen. Voor een beter inzicht in de opbouw van de kosten binnen het voorliggend veld zijn dieptestudies bij een aantal gemeenten uitgevoerd. De inzichten uit de dieptestudies zijn verwerkt in een brede uitvraag die is opgesteld en uitgezet bij alle gemeenten om hun kosten binnen het voorliggend veld te achterhalen. Gezien de complexiteit van het voorliggend veld is een klankbordgroep ingesteld met toonaangevende experts, die adviseerde bij de afbakening welke door de gemeenten opgevoerde uitgaven wel of niet kunnen worden aangemerkt als uitgaven in het kader van de Jeugdwet. Door de kwalitatieve inbreng van de klankbordgroep en de grote respons van gemeenten (meer dan 1/3 van alle jongeren zijn vertegenwoordigd door de respons) is sprake van een solide basis. Dit heeft geresulteerd in (statistisch verantwoorde) geringe bandbreedtes in de uitkomsten.

De sociale basis is breder dan het voorliggend veld jeugdzorg

Een deel van de kosten die door gemeenten worden gemaakt kunnen niet zonder meer worden aangemerkt als kosten voor het voorliggend veld. Gemeenten doen uitgaven voor versterking van de sociale basis als voorwaarde voor gezond en veilig opgroeien, maar dat is breder dan het voorkomen van jeugdzorg alleen. De activiteiten in de sociale basis hebben op zichzelf een maatschappelijke waarde, ook zonder dat er altijd een directe relatie bestaat met het voorkomen van jeugdzorg. Een deel van de sociale basis is echter wel expliciet gericht op het voorkomen van of toeleiden naar jeugdhulp. In de sociale basis en preventie hadden gemeenten altijd al een taak. Het is dus niet reëel om alle kosten voor de sociale basis mee te rekenen als Jeugdwetkosten, alleen de extra investeringen (of juist verminderde kosten) in het kader van de Jeugdwet moeten meegerekend worden. Daarom zijn in de berekening alleen die meerkosten meegenomen.



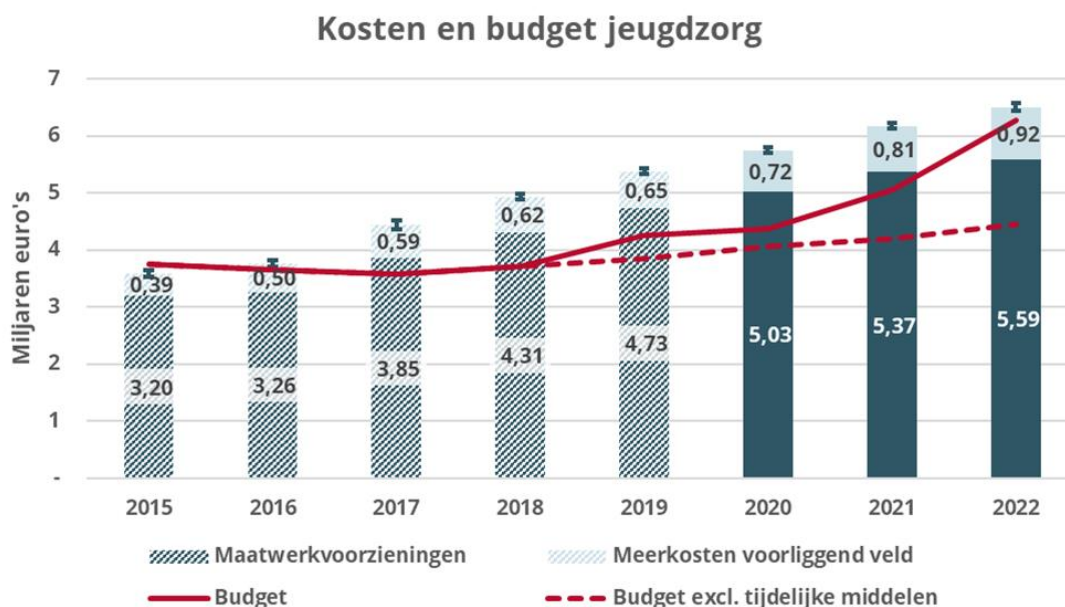
Figuur 1. De verhouding tussen kosten voor de brede sociale basis en de (meer)kosten voor preventie en het voorliggend veld.

De afbakening voorliggend veld is complex door de veelheid en integraliteit van de initiatieven

Om een goede vergelijking tussen kosten en budget te kunnen maken, is de afbakening van de kosten cruciaal. Voor de kosten voor wijkteams, het CJG en de verwijsindex risicojongeren kan eenduidig worden gesteld dat deze tot de kosten voor jeugdzorg moeten worden gerekend. Voor kosten die worden gemaakt voor preventie van sociaal-emotionele problematiek en overige activiteiten is dit niet altijd even duidelijk. Per categorie is daarom samen met de klankbordgroep een afweging gemaakt over het al dan niet meenemen van de kosten binnen deze categorie. Op deze wijze is een afbakening tot stand gekomen.

De kosten voor jeugdzorg stijgen ook in de jaren 2020 t/m 2022 verder door

In onderstaande figuur zijn de resultaten van het onderzoek samengevat. De staven bestaan uit kosten voor maatwerkvoorzieningen (donkerblauw) en meerkosten voor het voorliggend veld (lichtblauw) met de onzekerheidsmarge op de cijfers (de kleine bandbreedte die weergegeven is aan de bovenkant). De doorgetrokken lijn beschrijft het totale budget dat jaarlijks beschikbaar was. De onderbroken lijn beschrijft het budget exclusief tijdelijke middelen. De resultaten voor 2015 t/m 2019 zijn overgenomen uit *Stelsel in Groei*.¹ Deze jaren zijn gearceerd opgenomen.



Figuur 2. De jaarlijkse kosten voor jeugdzorg (de staven), vergeleken met de jaarlijks beschikbare middelen (de rode lijnen).

Door de toevoeging van tijdelijke middelen zijn kosten en budget vrijwel in evenwicht

In 2015 en 2016 sloot het budget van het cluster jeugd uit de Algemene Uitkering vrij goed aan bij de gemaakte kosten.² Van 2017 t/m 2021 lagen de kosten van gemeenten fors hoger dan het beschikbare budget. In 2022 lagen de gemaakte kosten slechts iets hoger dan het beschikbare budget. Dit komt grotendeels vanwege de toevoeging van tijdelijke middelen naar aanleiding van het advies van de Commissie van Wijzen.

¹ Het betreft de ondergrens van de uitkomsten van *Stelsel in Groei*, aangezien dit op basis van dit onderzoek de meest betrouwbare extrapolatie bleek.

² Kanttekening hierbij is dat de middelen uit de AU vrij besteedbaar zijn. Dit betekent enerzijds dat middelen uit het cluster jeugd mogelijk ook zijn gebruikt voor andere activiteiten, maar anderzijds ook dat middelen uit andere clusters mogelijk zijn gebruikt om activiteiten op het gebied van jeugdzorg te bekostigen.

Monitoring

Er is een begrijpelijke wens aan zowel de kant van het Rijk als de gemeenten om in het kader van de Hervormingsagenda helder inzicht te hebben in de kosten en het budget van jeugdzorg. Tegelijkertijd is een van de hoofdredenen voor het decentraliseren van de jeugdzorg dat gemeenten over schotten heen integrale ondersteuning kunnen bieden. Voor maatwerkvoorzieningen biedt de lv3-indeling het benodigde inzicht, maar voor de taken voor toegang en toeleiding tot jeugdzorg ligt dat moeilijker omdat als gevolg van de integraliteit bij ongeveer een kwart van de gemeenten de kosten daarvan niet kunnen worden uitgesplitst naar jeugd of Wmo. Voor het voorliggend veld dat onderdeel is van de brede sociale basis adviseren we geen structurele monitoring op te zetten, aangezien hier steeds minder duidelijk wordt wat aan jeugdzorg toegerekend kan worden naarmate gemeenten integraler gaan werken. Bovendien betreft het slechts een klein deel van de kosten.

Voor toegang en toeleiding – een veel groter deel van de kosten waar in het kader van de hervormingsagenda de komende jaren ook sterk op ingezet wordt, zijn er verschillende opties om toch tot betrouwbare monitoring te kunnen komen:

- ▶ Vuistregels opstellen voor die gemeenten die de uitsplitsing niet kunnen maken;
- ▶ Het taakveld voor de toegang in drieën splitsen (jeugd, Wmo en een gecombineerd taakveld) en op basis daarvan een inschatting maken van het landelijke bedrag.

Beide opties zijn mogelijk, en ze kunnen ook gecombineerd worden. Dit is een afweging die de ministeries van VWS en BZK samen met de VNG moeten maken. In alle gevallen adviseren we om te investeren in de kwaliteit van de lv3-gegevens.

/ Inhoud

/	Samenvatting	3
/ 1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	De vraag aan Improven en AEF	7
1.3	Aanpak van het onderzoek	7
1.4	Over dit rapport	8
/ 2	De sociale basis en het voorliggend veld	9
2.1	De sociale basis is breder dan jeugdzorg alleen	9
2.2	Afbakening van kosten voor de Jeugdwet	12
/ 3	Budget en kosten voor de Jeugdwet	16
3.1	Budget	16
3.2	Kosten maatwerkvoorzieningen	19
3.3	Meerkosten voorliggend veld	20
3.4	Totaaloverzicht	22
/ 4	Monitoring	27
4.1	Maatwerkvoorzieningen	27
4.2	Toegang tot jeugdzorg	28
4.3	Overige activiteiten in het voorliggend veld	30
4.4	Investeren in de kwaliteit van lv3 blijft nuttig	30
/ 5	Conclusie en advies	31
5.1	Conclusie	31
5.2	Advies	32
/ A	Governance van het onderzoek	33
A.1	Begeleidingsgroep	33
A.2	Klankbordgroep	33
/ B	Onderzoeksmethode	34
B.1	Dieptestudie	34
B.2	Uitvraag	35
/ C	Berekening kosten en budget	39
C.1	Berekening beschikbaar budget	39
C.2	Berekening op basis van lv3-gegevens	43
C.3	Omgang met overhead	44
C.4	Extrapolatie voorliggend veld	45
C.5	Categorisering voorliggend veld	49

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de decentralisatie in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor jeugdzorg, bestaande uit jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Een belangrijk doel van de decentralisatie was het efficiënter organiseren van de jeugdzorg. Gemeenten zouden de juiste zorg eerder en effectiever kunnen bieden, doordat zij dichterbij de cliënt staan. Hoewel het uitgangspunt was dat dit zou leiden tot lagere kosten, bleken er bij gemeenten in de jaren na de decentralisatie tekorten te ontstaan. In het onderzoek naar de structurele tekorten in de jeugdzorg³ heeft AEF in 2020 de uitgaven en het budget Jeugd voor de jaren 2015-2019 in beeld gebracht. De belangrijkste conclusies van dit onderzoek waren een stijging van de kosten voor jeugdzorg van € 3,6 miljard in 2015 naar ongeveer € 5,4 tot € 5,6 miljard in 2019. Het beschikbare budget in deze periode is veel minder gestegen en bedroeg afgerond € 4,3 miljard in 2019 (waarvan € 400 miljoen tijdelijke middelen).

1.2 De vraag aan Improven en AEF

Hoewel het eerdere onderzoek de kosten en het budget t/m 2019 in kaart heeft gebracht, bestaat de behoefte om ook voor de periode na 2019 de ontwikkelingen op dit gebied in beeld te brengen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft Improven en Andersson Elffers Felix (AEF) hiertoe gevraagd om de feitelijke uitgaven voor jeugdzorg en het budget dat daarvoor beschikbaar was in de periode van 2020 t/m 2022 te onderzoeken. Om deze ontwikkeling te kunnen duiden, is het daarnaast ook belangrijk om meer inzicht te krijgen in de opbouw van de uitgaven in het voorliggend veld en de individuele maatwerkvoorzieningen. Tot slot is het in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd ook wenselijk om een meer structurele vorm van monitoring op de uitgaven voor jeugdzorg te ontwikkelen. We hebben dan ook onderzoek gedaan naar de mogelijkheden hiervan.

1.3 Aanpak van het onderzoek

De aanpak van dit onderzoek bestaat uit drie elementen. Voor het in kaart brengen van de kosten voor de maatwerkvoorzieningen binnen de jeugdzorg en het beschikbare budget is gebruik gemaakt van openbare bronnen. Voor de kosten binnen het voorliggend veld, en een beter inzicht in de opbouw van de uitgaven, zijn eerst dieptestudies uitgevoerd. Hiervoor hebben we samen met een aantal gemeenten in detail onderzocht welke kosten er voor welke activiteiten zijn gemaakt. Op basis van de uitkomsten van deze dieptestudies is er ten slotte gebruik gemaakt van een brede uitvraag waarin gemeenten zijn gevraagd om hun meerkosten in het voorliggend veld toe te lichten. Een meer gedetailleerde toelichting op de aanpak van het onderzoek is terug te vinden in bijlagen B.1 en B.2.

Gezien de complexiteit van de afbakening van het voorliggend veld hebben we een klankbordgroep ingesteld met toonaangevende experts, die ons adviseerde over de verschillende afwegingen en een

³ "Stelsel in Groei" (AEF, 2020), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/15/stelsel-in-groei>

scherpe argumentatie konden meegeven. De samenstelling van de klankbordgroep is opgenomen in bijlage A.2. Naar aanleiding van de adviezen van de klankbordgroep heeft de begeleidingsgroep de afbakening vastgesteld. De samenstelling van de begeleidingsgroep is opgenomen in bijlage A.1.

1.4 Over dit rapport

Het vervolg van dit onderzoeksrapport is als volgt ingedeeld.

- ▶ In **hoofdstuk 2** starten we dit rapport met een beschrijving van de afbakening van de kosten voor jeugdzorg. Hierbij is een grote rol weggelegd voor de kosten in het zogenaamde voorliggend veld. We gaan in dit hoofdstuk in detail in op de rol die de sociale basis speelt in de maatschappij, en hoe dit zich verhoudt tot het voorliggend veld voor jeugdzorg.
- ▶ De belangrijkste financiële resultaten uit dit onderzoek beschrijven we in **hoofdstuk 3**. Hierbij gaan we individueel in op het beschikbare budget, de kosten voor maatwerkvoorzieningen en de kosten voor het voorliggend veld. Ten slotte maken we een meerjarige vergelijking tussen kosten en budget.
- ▶ In **hoofdstuk 4** presenteren we de belangrijkste adviezen in het kader van structurele monitoring. We gaan daarbij in op de verschillende opties die er bestaan om de dynamiek van de kosten over de jaren heen te kunnen volgen.
- ▶ De conclusies en onze adviezen zijn terug te vinden in **hoofdstuk 5**.
- ▶ In de bijlagen kunt u meer lezen over hoe de governance van het onderzoek eruit heeft gezien, welke onderzoeksmethodiek we hebben gebruikt, en de technische details van de berekening van de kosten voor jeugdzorg.

/ 2 De sociale basis en het voorliggend veld

In de context van jeugdzorg worden de begrippen sociale basis en het voorliggend veld vaak gebruikt alsof ze elkaar min of meer overlappen. Dit leidde tot veel vragen bij de uitvoering van dit onderzoek. Dit gold zowel voor de gesprekken in de klankbordgroep om te komen tot een zorgvuldige afbakening van de kosten die toe te rekenen zijn aan de Jeugdwet als voor de gesprekken met de deelnemende gemeenten hierover. Dit is nodig voor een juiste interpretatie van de onderzoeksresultaten. Daarom beschrijven we in dit hoofdstuk de inzichten die zijn opgedaan over beide begrippen, en welke relatie ze tot elkaar en tot jeugdzorg hebben. Vanuit deze kwalitatieve analyse gaan we in op de afbakening voor de kosten voor jeugdzorg die in dit onderzoek worden gehanteerd.

2.1 De sociale basis is breder dan jeugdzorg alleen

Het begrip sociale basis wordt vaak gebruikt, maar wat het precies omvat is lastig te vangen in een eenduidige definitie. Duidelijk is dat het verschillende dimensies heeft: het kan betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer (het eigen netwerk), op al dan niet informele verbintenissen die mensen aangaan (burgerinitiatieven, verenigingen) en op institutionele ondersteuning door professionals.⁴ Wij blijven in dit onderzoek dan ook weg van een exacte omschrijving, omdat die geen recht doet aan de diversiteit van dit begrip. Duidelijk is wel dat de sociale basis bestaat uit allerlei voorzieningen, diensten, activiteiten, initiatieven en relaties (allen in de meest brede zin van het woord) die bijdragen aan de manier waarop inwoners deelnemen aan de maatschappij en zich daarin kunnen manifesteren en ontplooiën. In dit onderzoek is met verschillende partijen gesproken over de relatie tussen de sociale basis en de kosten voor jeugdzorg. Onderstaand beschrijven we de conclusies die hieruit zijn getrokken over het belang van een stevige sociale basis en de relatie daarvan tot het voorliggend veld van jeugdzorg (zoals beschreven in paragraaf 2.2).

Kinderen hebben een sociale basis nodig om gezond en veilig op te groeien

Er zijn veel factoren die invloed hebben op de wijze waarop kinderen opgroeien. Allereerst gaat het natuurlijk om de thuissituatie van de kinderen, maar ook hun directe omgeving (zoals bijvoorbeeld de buurt), het onderwijs en hun online omgeving hebben grote invloed op de ontwikkeling van kinderen. Daarnaast speelt ook een deel van de voorzieningen die we tot het sociaal domein rekenen hier een rol in. Lang niet alles wat tot de sociale basis wordt gerekend, kan dus als overheidstaak worden gezien. Het is echter wel duidelijk dat een goede sociale basis – zowel het gedeelte dat een overheidstaak is als de bredere omgeving van het kind – uitermate belangrijk is voor kinderen om gezond en veilig op te kunnen groeien.

Er gaat veel aandacht uit naar de sociale basis om jeugdhulp te voorkomen

In de afgelopen jaren is een goede sociale basis in toenemende mate genoemd als mogelijkheid om het beroep op jeugdzorg terug te dringen. De gedachte hierachter is dat versterken van de sociale

⁴ Het Verwey-Jonker instituut heeft relevante sferen omschreven in [De sociale basis: kernboodschap en position paper](#)

basis bepaalde vormen van problematiek kan voorkomen waarvoor anders jeugdhulp geboden moet worden. Er wordt daarom een beroep gedaan op de sociale basis als vorm van preventie of zelfs mogelijke substitutie voor bepaalde vormen van jeugdhulp. In die context wordt vaak gesproken over het 'voorliggend veld', een term die de voorzieningen impliciet positioneert als voorportaal van jeugdhulp.

Het voorliggend veld is echter maar een klein deel van de sociale basis

Onderdelen van de sociale basis die zijn gericht op preventie of substitutie van jeugdhulp maken deel uit van het voorliggend veld. Het voorliggend veld is echter slechts een klein deel van de sociale basis. Daarmee kan dus ook van slechts een klein deel van de sociale basis gezegd worden dat het een (redelijk) directe relatie heeft met jeugdhulp. Echter, net als voor de sociale basis als geheel is het ook voor het voorliggend veld bijzonder lastig om een scherpe definitie te geven. De reden dat dit zo'n grijs gebied is, is omdat een groot deel van de voorzieningen, initiatieven, of relaties niet uitsluitend zijn gericht op één doel (zoals preventie). Vaak hebben voorzieningen in de sociale basis meerdere doelen, waarvan het voorkomen van jeugdhulp er slechts één is. De sociale basis is van belang voor meerdere domeinen, zoals bijvoorbeeld (naast jeugdzorg) ook onderwijs of gezondheid. Voorbeelden van activiteiten binnen de sociale basis die niet direct of volledig aan jeugdzorg toe te rekenen zijn, maar wel aan jeugdzorg raken zijn:

- ▶ Ondersteuning van scouting
- ▶ Activiteiten voor jongeren bij de bibliotheek
- ▶ Preventie van schooluitval
- ▶ Preventieve programma's op het gebied van alcohol en drugs
- ▶ Sportactiviteiten voor jongeren

De sociale basis heeft een eigenstandige waarde: werken aan het weefsel van de samenleving

De nadruk op het voorliggend veld doet tekort aan de bredere waarde van de sociale basis. In dit rapport benadrukken we dan ook dat een stevige sociale basis een eigenstandige waarde heeft en niet primair moet worden gezien als manier van preventie of substitutie van jeugdhulp. Een goede sociale basis draagt bij aan het weefsel van de samenleving. Normen en waarden van onze maatschappij zijn terug te vinden in de sociale basis en maken zo ook integraal onderdeel uit van de manier waarop kinderen opgroeien. Dat betekent ook dat vanuit professionals in de sociale basis continu aangesloten moet worden bij dat wat er lokaal is of ontstaat, om van daaruit een positieve beweging te versterken. Dat vraagt van professionals een hoge mate van responsiviteit en inlevingsvermogen, en het geduld om met heel veel kleine zetjes de maatschappij een klein beetje in positieve richting te ondersteunen.

De sociale basis draagt daarmee bij aan de geborgenheid die mensen nodig hebben om zich onderdeel te voelen van de maatschappij

Er zijn veel onderzoeken waaruit blijkt dat mensen die gelukkig zijn minder snel ziek worden⁵ en productiever zijn.⁶ Daarnaast blijken geluk en goede sociale relaties elkaar te versterken: goede sociale relaties leiden tot een toename van geluk, wat vervolgens weer leidt tot een versterking van

⁵ "Healthy happiness: effects of happiness on physical health and the consequences for preventive health care" (Veenhoven, *Journal of Happiness Studies*, 9, 449-469, 2008), <https://doi.org/10.1007/s10902-006-9042-1>

⁶ "Happiness and Productivity" (Oswald, Proto, Sgroi, *Journal of Labor Economics*, 33(4), 789-822, 2015), <https://doi.org/10.1086/681096>

sociale relaties.⁷ Uit deze (en vele andere) onderzoeken kan worden geconcludeerd dat mensen op allerlei vlakken beter functioneren wanneer zij zich verbonden en gelukkig voelen. Verbonden en gelukkige mensen maken ook minder gebruik maken van zorgvoorzieningen, maar dat is niet de hoofdreden om een omgeving na te streven waarin mensen zich verbonden en gelukkig voelen. Hetzelfde geldt voor kinderen. Het hoofddoel is dat kinderen zich onderdeel voelen van de maatschappij, zich kunnen ontplooiën en opgroeien tot zelfredzame individuen. Dat dit mogelijk gepaard gaat met een lagere zorgvraag, is niet waarom een goede sociale basis belangrijk is.

Het is een reëel risico dat de sociale basis vernauwd wordt tot een instrument om jeugdhulp te voorkomen

Zoals bovenstaand omschreven is de sociale basis veel breder dan die functies die (specifiek) gericht zijn op preventie van jeugdzorg. Vanwege de tekorten die veel gemeenten ervaren rondom jeugdzorg, bestaat er een reëel risico dat de sociale basis wordt vernauwd tot een instrument om specialistische hulp te voorkomen. Dit doet geen recht aan het maatschappelijk belang van een goede sociale basis, en verdringt de positieve effecten van een sterke sociale basis op het leven van zowel kinderen als volwassenen.

Zonder de juiste randvoorwaarden kan de sociale basis niet functioneren

Een sterke sociale basis is geen gegeven. Op dit moment staat de maatschappij voor meerdere grotere opgaven die hun weerslag hebben op de sociale basis, en waar de sociale basis ook een positieve bijdrage aan kan leveren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de huidige polarisatie in de samenleving. Dit onderstreept hoe belangrijk verbindingen tussen mensen – en ook verschillende soorten mensen – zijn, maar ook hoe moeilijk het is om dat te bewerkstelligen. Een sterke sociale basis draagt bij aan verbindingen tussen mensen. Zeker in de huidige tijd is het daarom van belang om extra in te zetten op het behoud van de sociale basis, en het versterken hiervan. De overheid (zowel landelijk als lokaal) heeft een rol om dit te faciliteren. Om deze taak in te vullen is het belangrijk om het gesprek over de sociale basis te (blijven) voeren.⁸

De resultaten van de sociale basis zijn inherent ongrijpbaar

Het is vrijwel onmogelijk om de precieze impact die de sociale basis heeft op individuele inwoners of de maatschappij als geheel aan te geven. Dit wordt extra bemoeilijkt doordat een groot deel van de effecten indirect zijn. Het beoordelen van de waarde van een goede sociale basis kan dan ook niet worden gedaan op basis van verengde resultaten. De economische denkwijze die voor bepaalde beleidskeuzes of interventies behulpzaam kan zijn, is hiervoor ongeschikt. Het denken in termen van bewezen effectieve interventies past daarom slechts beperkt in het denken over de brede sociale basis. Voor de sociale basis is het belangrijk om in te spelen op initiatieven van inwoners zelf die lokaal ontstaan. Dit is per definitie niet reproduceerbaar, terwijl reproduceerbaarheid juist een vereiste is om de effectiviteit van een interventie te bewijzen.

Dat gezegd hebbende zijn er wel handelingen, activiteiten en basishoudingen die effectiever of juist minder effectief zijn in de sociale basis. Door verhalen te delen en diepgaand te onderzoeken is het dus wel mogelijk om van elkaar te leren en de sociale basis verder te ontwikkelen. Dit heeft de afgelopen jaren weinig aandacht gekregen in verhouding tot de aandacht voor concrete interventies, terwijl het wel belangrijk is om de kwaliteit van de sociale basis te vergroten.

⁷ “The Benefits of Frequent Positive Affect: Does Happiness Lead to Success?” (Lyubomirsky, King, Diener, *Psychological Bulletin* 131(6), 803-855, 2005), <https://doi.org/10.1037/0033-2909.131.6.803>

⁸ Hiervoor kan het analyse- en gespreksmodel sociale basis behulpzaam zijn. Zie hiervoor de publicatie “Cijfers en de sociale basis” (Movisie, 2023), <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2023-03/Cijfers-en-de-sociale-basis.pdf>

2.2 Afbakening van kosten voor de Jeugdwet

De sociale basis is dus cruciaal voor een goed functionerende maatschappij. Een deel van de sociale basis is expliciet gericht op het voorkomen van of toeleiden naar jeugdhulp. Om op een zuivere manier de kosten van de Jeugdwet te bepalen, moeten deze kosten meegenomen worden: ze zijn immers noodzakelijk voor het uitvoeren van de verantwoordelijkheden in de Jeugdwet. Tegelijkertijd worden de meeste kosten in de sociale basis niet gemaakt in het kader van jeugdhulp (zie hiervoor ook Figuur 3).

Om een goede vergelijking tussen kosten en budget te kunnen maken, is de afbakening van de kosten cruciaal. Deze afbakening dient aan te sluiten bij de afbakening van het budget. Voor een groot deel van de kosten is dit vrij eenduidig, maar voor een deel van de kosten is dit minder duidelijk. Onderstaand beschrijven we waarom bepaalde kosten wel of juist niet in het onderzoek worden meegenomen en welke lijn getrokken wordt in de afbakening.

Dit onderzoek richt zich op de kosten voor de Jeugdwet

Om de kosten die gemeenten maken voor het uitvoeren van de taken uit de Jeugdwet in beeld te brengen, is het van belang om eerst vast te stellen welke kosten hier precies onder vallen. Dit onderzoek bevat een update van de resultaten uit het eerdere kostenonderzoek dat onderdeel uitmaakt van het rapport *Stelsel in Groei*. De afbakening van de kosten definiëren we dan ook op een vergelijkbare manier.

In *Stelsel in Groei* wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen kosten die gemeenten maken voor de Jeugdwet:

- ▶ Kosten voor **jeugdhulptrajecten** (maatwerkvoorzieningen). Hiervan is duidelijk dat ze integraal bij jeugdhulp horen en ze zijn af te leiden uit de lv3-gegevens die gemeenten jaarlijks aanleveren en hoeven dus niet apart bij gemeenten opgevraagd te worden.⁹
- ▶ De meerkosten voor de **toegang en het voorliggend veld**. Het gaat hier dus specifiek over het gedeelte van de sociale basis dat gericht is op het voorkomen van, of toeleiden naar jeugdhulp. Deze kosten zijn in de lv3-gegevens opgenomen op posten waar ook andere kosten opgenomen zijn, en het is niet altijd duidelijk welke activiteiten ter voorkoming van jeugdhulp zijn en welke (ook) een ander doel hebben. Daarom zijn ze niet één op één uit de lv3-gegevens te herleiden en moeten ze uitgevraagd worden bij gemeenten. Omdat gemeenten ook voor de decentralisatie al een aantal van deze taken uitvoerden, richt dit onderzoek zich specifiek op de meerkosten ten opzichte van de situatie van voor 2015. Hieronder vallen enerzijds nieuwe taken, maar anderzijds ook intensiveringen van taken die gemeenten voor de decentralisatie ook al hadden, in hoeverre deze intensiveringen als gevolg van de decentralisatie hebben plaatsgevonden.

In de rest van deze paragraaf gaan we specifiek in op hoe we de afbakening van de kosten voor toegang en voorliggend veld bepaald hebben.

We bepalen de meer- of minderkosten ten opzichte van 2019

De maatwerkvoorzieningen zijn een expliciet overgehevelde taak: daar maakten gemeenten voorheen geen kosten voor. In de brede sociale basis (waar het voorliggend veld onderdeel van uitmaakt) en op het gebied van preventie van jeugdzorg hadden gemeenten echter altijd al een taak.

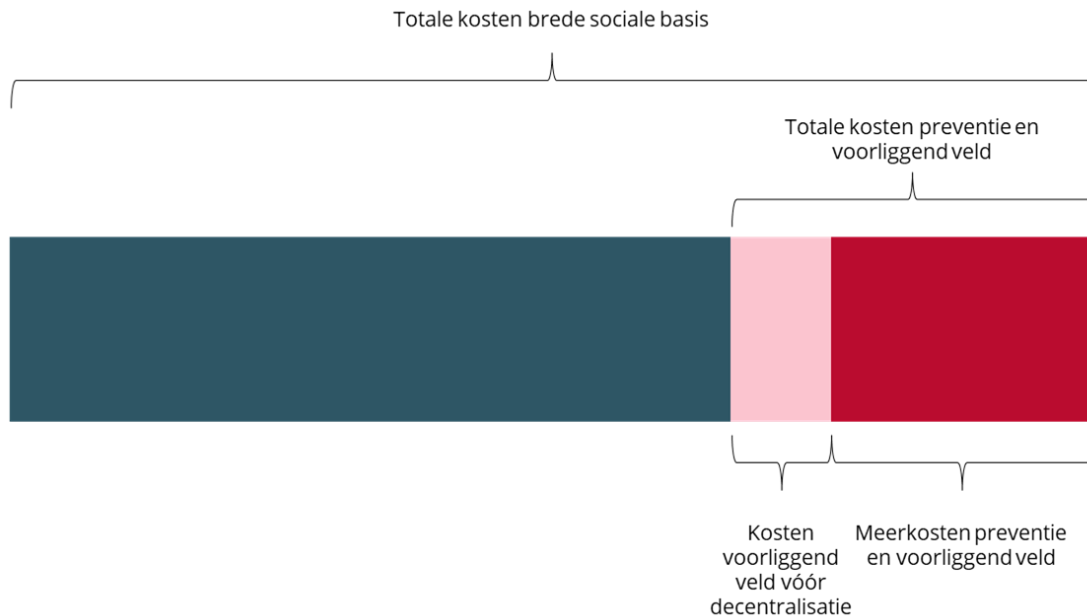
⁹ De methodiek om te komen tot de kosten voor maatwerkvoorzieningen is opgenomen in bijlage C.2.

Het is dus niet reëel om alle kosten voor de sociale basis mee te rekenen als Jeugdwetkosten, alleen de extra investeringen (of juist verminderde kosten) in het kader van de Jeugdwet moeten meegerekend worden. Daarnaast nemen we alleen de meer- of minderkosten mee die gemeenten maakten voor taken die toe te rekenen zijn aan preventie of het voorliggend veld, dus niet voor alle activiteiten in de brede sociale basis.

In *Stelsel in groei* in 2019 is gekeken naar de meerkosten t/m 2019. Op dat moment was het uitdagend, maar nog wel mogelijk om een vergelijking te maken tussen de kosten die gemeenten in 2014 (het jaar voor de decentralisatie) maakten en de kosten die zij in 2019 maakten. Op die manier konden destijds de meerkosten voor preventie en het voorliggend veld worden bepaald. Inmiddels zijn we negen jaar na 2014, en wordt die vergelijking steeds ingewikkelder. We hebben in de dieptestudies getoetst of gemeenten deze nog konden maken, maar dit bleek niet mogelijk omdat er nog weinig ambtenaren werkzaam zijn bij gemeenten die er in 2014 ook al werkten. Daarnaast is de financiële administratie van de meeste gemeenten onderhand anders vormgegeven, wat het lastig maakt de aansluiting te maken. Daarom bouwen we voort op de resultaten uit *Stelsel in groei* en bepalen we de meer- of minderkosten ten opzichte van 2019. Daarbij hebben we wel plausibiliteitscontroles gedaan op de aansluiting tussen de cijfers in dit onderzoek en de cijfers uit *Stelsel in groei*. Hieruit bleek dat het verschil tussen beide onderzoeken beperkt is.

In onderstaande figuur is de relatie tussen de totale kosten voor de sociale basis, de totale kosten voor het voorliggend veld, en de meerkosten voor preventie en het voorliggend veld visueel weergegeven. De volledige staaf representeert alle kosten die gemeenten maken voor de brede sociale basis inclusief volwassenen.¹⁰ De twee rode delen rechts zijn kosten voor preventie en het voorliggend veld jeugd op basis van dit onderzoek. Alleen deze twee rode delen zijn dus te relateren aan jeugdzorg. Het lichte deel hiervan representeert de kosten die gemeenten ook vóór de decentralisatie al maakten. De meerkosten voor preventie en het voorliggend veld waar we in dit rapport aan refereren zijn dus alleen het donkerrode deel van de staaf in onderstaande figuur.

¹⁰ Voor de totale kosten van de brede sociale basis is de som van de lv3-taakvelden 6.1, 6.2 en 7.1 gebruikt.



Figuur 3. De verhouding tussen kosten voor de brede sociale basis en de (meer)kosten voor preventie en het voorliggend veld in 2022.

De sociale basis is heel breed en maar deels toe te rekenen aan jeugdzorg

Ook binnen de meerkosten moeten niet alle kosten meegenomen worden als kosten voor de Jeugdwet. De activiteiten in de sociale basis hebben op zichzelf een maatschappelijke waarde, zonder dat er altijd een directe relatie bestaat met het voorkomen van jeugdzorg. Hoewel van veel van de activiteiten in de sociale basis beargumenteerd kan worden dat ze bijdragen aan het beperken van jeugdhulp, is dit in de meeste gevallen een indirect verband. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de ondersteuning van sport- en cultuurverenigingen of het verkleinen van onderwijsachterstanden. Bovendien hebben veel van de activiteiten niet alleen als doel jeugdhulp te beperken, maar een combinatie van doelen. Gemeenten geven in hun uitvoering in de sociale basis dus uiting aan de beoogde integraliteit.

Het integrale werken zorgt dat het niet mogelijk is om de afbakening tussen wel of jeugdzorg volledig scherp te maken. Zelfs op het niveau van individuele activiteiten is het niet mogelijk om aan te geven welk 'deel' tot jeugdzorg gerekend zou moeten worden. Om het beschikbare budget uiteindelijk op een correcte manier te kunnen vergelijken met de gemaakte kosten, is het echter wel van belang dat alleen de kosten worden meegenomen waarvoor het budget bedoeld is. Het is dan ook niet reëel om kosten voor activiteiten die meerdere doelen hebben (zoals het overgrote deel van de sociale basis) volledig toe te rekenen aan jeugdzorg. Aan de andere kant is het ook niet reëel om deze kosten volledig uit te sluiten.

We starten met de afbakening zoals gemeenten die zelf hanteren

Om de afbakening van de kosten te kunnen bepalen, hebben we met behulp van dieptestudies bij individuele gemeenten eerst een categorisering gemaakt van verschillende soorten kosten.¹¹ Hierbij zijn alle kosten geïnventariseerd die mogelijk (deels) voor jeugdzorg worden gemaakt. In de

¹¹ Zie bijlage B.1 voor een meer uitgebreide omschrijving van de opzet en uitkomsten van de dieptestudies.

dieptestudies is dit in de breedte uitgevraagd, en is met de gemeenten besproken in welke mate de kosten betrekking hadden op de Jeugdwet, of juist meer gericht waren op andere domeinen.

Op basis van de uitkomsten van de dieptestudies is een uitvraag opgesteld voor gemeenten.¹² Daarin zijn specifiek de volgende kosten uitgevraagd:

- ▶ Wijkteams¹³
- ▶ Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), exclusief het vaccinatieprogramma
- ▶ Verwijsindex risicojongeren
- ▶ Kosten voor overige preventie van sociaal-emotionele problematiek
- ▶ Kosten die niet vallen onder bovenstaande categorieën maar volgens de gemeente wel gemaakt zijn in het kader van de Jeugdwet én waar de afgelopen jaren grote veranderingen in kosten waren.

Vervolgens hebben we een inhoudelijke selectie gemaakt in samenspraak met de klankbordgroep

Voor de meerkosten voor wijkteams, het CJG en de verwijsindex risicojongeren kan eenduidig worden gesteld dat deze tot de meerkosten voor jeugdzorg moeten worden gerekend. Voor meerkosten die worden gemaakt voor preventie van sociaal-emotionele problematiek en overige activiteiten is dit niet altijd even duidelijk. Dit zijn immers brede categorieën, en activiteiten hebben vaak meerdere doelen naast het voorkomen van jeugdzorg.

Vanuit de verschillende activiteiten resulteerde een overzicht van ongeveer 800 activiteiten. Met behulp van de inhoudelijke onderbouwingen die gemeenten hebben opgegeven, hebben we alle verschillende kostenposten geclusterd in een aantal categorieën. Per categorie is vervolgens samen met de klankbordgroep een afweging gemaakt over het al dan niet meenemen van de kosten binnen deze categorie. Een volledig overzicht van de verschillende categorieën, en de argumentatie om deze categorie al dan niet mee te nemen is terug te vinden in bijlage 0.

Deze methode levert een betrouwbare en transparante afbakening van het voorliggend veld op, die een solide basis vormt voor het bepalen van het jeugdbudget.

¹² De opzet en uitkomsten van de uitvraag zijn terug te vinden in bijlage B.2, en de extrapolatie hiervan naar landelijk niveau in bijlage C.4.

¹³ Een deel van de wijkteams verricht ook werkzaamheden buiten de Jeugdwet, bijvoorbeeld door ook de toegangsfunctie voor de Wmo te bekleden. In dit onderzoek wordt alleen het deel van de kosten voor wijkteams meegenomen dat toe te rekenen valt aan jeugdzorg.

/ 3 Budget en kosten voor de Jeugdwet

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de kosten die gemeenten hebben gemaakt voor jeugdzorg, en het budget dat hiervoor beschikbaar was in de periode t/m 2022. In dit hoofdstuk richten we ons voornamelijk op de resultaten. De technische aspecten van de berekeningen zijn terug te vinden in de bijlagen.

3.1 Budget

Dit onderzoek richt zich op kosten van gemeenten voor de taken op het gebied van jeugdzorg die zij sinds de decentralisatie van 2015 hebben gekregen. Ook voor het budget dient dus te worden gekeken naar het budget dat vanaf de decentralisatie aan gemeente wordt verstrekt. Dit budget bestaat uit twee onderdelen.

- ▶ Het jeugdbudget in de Algemene Uitkering. Dit budget is met de decentralisatie beschikbaar gesteld in de Integratieuitkering Sociaal Domein (IU SD) en is vanaf 2019 naar de Algemene Uitkering overgeheveld.
- ▶ De Integratieuitkering (IU) Voogdij / 18+. Deze IU is inmiddels ook grotendeels overgeheveld naar de Algemene Uitkering.

Naast deze twee budgetten is in samenspraak met de begeleidingscommissie de verdere afbakening van het budget bepaald, hierbij is de keuze gemaakt om aan te sluiten bij de methodiek die is gehanteerd bij de totstandkoming van de Hervormingsagenda. Dit heeft tot de volgende concrete keuzes geleid.

- ▶ **Het accres is meegenomen.** Voor de middelen in het cluster jeugd in de AU wordt er sinds 2020 accres gegenereerd. Dit accres is het percentage waarmee de middelen in de AU worden opgehoogd.
- ▶ **De opschalingskorting is niet meegenomen.** De opschalingskorting is een vermindering van het totale gemeentefonds, vanuit de gedachte dat gemeente kosten zouden besparen door (gedwongen) opschaling.
- ▶ **Het BTW-compensatiefonds is niet meegenomen.** Het BTW-compensatiefonds is een regeling om BTW die gemeenten moeten afdragen bij onderlinge samenwerking te compenseren.
- ▶ **De middelen voor uitvoering van de Hervormingsagenda zijn meegenomen.** Deze middelen zijn onderdeel van de aanvullende middelen. Het gaat in totaal om jaarlijks € 9 miljoen gedurende de uitvoering van de Hervormingsagenda.

Deze keuzes zorgen er enerzijds voor dat de afbakening van het budget aansluit bij de methodiek van het meerjarig financieel kader van de hervormingsagenda. Anderzijds is het budget ook nog steeds vergelijkbaar met de reeks die is gebruikt in *Stelsel in groei*. De enige uitzondering hiervoor is het jaar 2019, waarbij er sprake is van een kleine verandering in het budget. Het budget dat in *Stelsel in Groei* voor 2019 is opgenomen bedroeg € 3.817 miljoen, terwijl het budget voor 2019 volgens de afbakening in het huidige onderzoek € 3.852 miljoen bedraagt (een verandering van minder dan een procent). Dit kleine verschil komt doordat het ten tijden van *Stelsel in groei* de maatstaven en de uitkeringsfactor voor 2019 nog niet definitief waren. Ook was er (nog) geen rekening gehouden met het feit dat er (over het totaal van alle uitgavenclusters in de AU) nog een verrekening plaatsvindt voor de onroerendezaakbelasting (OZB) maatstaven en overige eigen middelen van gemeenten.

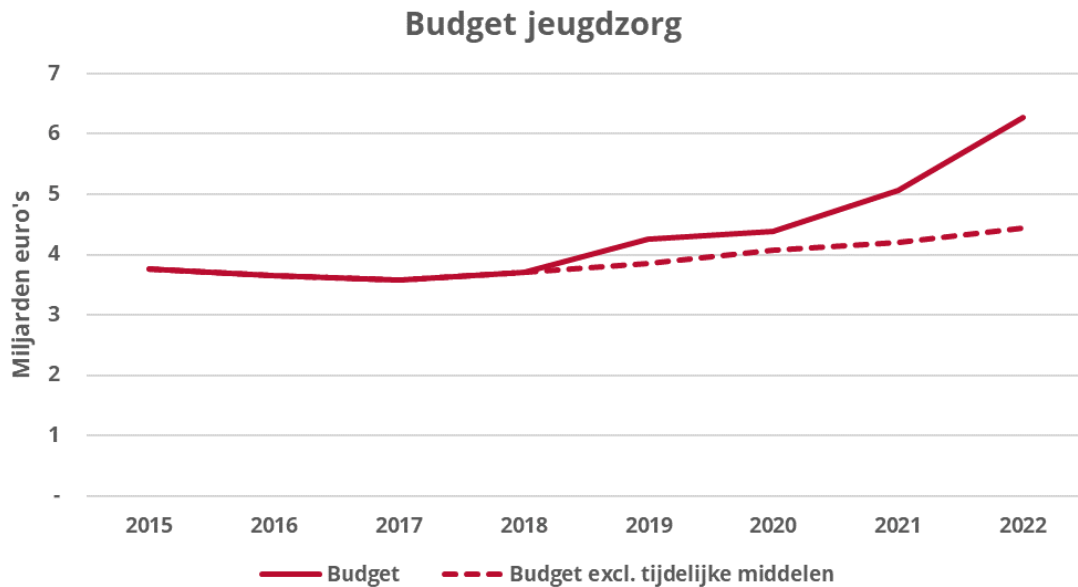
Middelen die tijdelijk zijn toegevoegd aan de Algemene Uitkering hebben we apart in kaart gebracht. Hierdoor kunnen we de kosten zowel vergelijken met het structurele budget als met het budget inclusief tijdelijke middelen. In onderstaande tabel is het resulterende budget (uitgesplitst in structureel en tijdelijk deel) weergegeven voor de gehele periode van 2015 t/m 2022. Voor de jaren 2015 t/m 2018 komen de budgetten exact overeen met de budgetten die zijn gebruikt in *Stelsel in Groei*. Voor 2019 t/m 2022 is de totstandkoming van het budget in meer detail beschreven in bijlage C.1. In deze budgetreeks is ook het betreffende accres opgenomen. Dit accres is naar rato verdeeld over het deel structurele middelen en het deel tijdelijke middelen. Zonder het accres zouden de tijdelijke middelen van 2019 t/m 2022 respectievelijk € 400 miljoen, € 300 miljoen, € 793 miljoen en € 1.614 miljoen bedragen. Dit laatste bedrag hangt samen met de uitspraak van de Commissie van Wijzen. De middelen voor de uitvoering van de Hervormingsagenda (€ 9 miljoen in 2022) zijn opgenomen in het tijdelijke deel van het budget. In bijlage C.1 is in detail opgenomen welke middelen tot de tijdelijke middelen zijn gerekend.

Jaar	Totaal budget	Structureel deel	Tijdelijk deel
2015	€ 3.757 miljoen	€ 3.757 miljoen	€ 0
2016	€ 3.651 miljoen	€ 3.651 miljoen	€ 0
2017	€ 3.578 miljoen	€ 3.578 miljoen	€ 0
2018	€ 3.715 miljoen	€ 3.715 miljoen	€ 0
2019	€ 4.252 miljoen	€ 3.852 miljoen	€ 400 miljoen
2020	€ 4.382 miljoen	€ 4.068 miljoen	€ 314 miljoen
2021	€ 5.059 miljoen	€ 4.207 miljoen	€ 852 miljoen
2022	€ 6.273 miljoen	€ 4.448 miljoen	€ 1.825 miljoen

Tabel 1. Het jaarlijkse budget voor jeugdzorg.

In het structurele deel van de budgetten in bovenstaande tabel zijn voor de jaren 2020, 2021 en 2022 ook mutaties als compensatie voor de meerkosten ten gevolge van corona opgenomen. Hoewel dit eigenlijk tijdelijke middelen zijn, zijn ze toch opgenomen in het structurele deel. De reden hiervoor is dat de kosten die hiermee gecompenseerd worden ook tijdelijk zijn, en dat deze kosten anders geïsoleerd zouden moeten worden van alle andere kosten voor jeugdzorg. In 2020 bedroeg deze corona-compensatie € 34,3 miljoen, in 2021 ging het om € 26,2 miljoen en in 2022 om € 8,2 miljoen. Dat betekent dat deze mutaties respectievelijk 0,8%, 0,5% en 0,1% van het totale budget in deze jaren bedroegen. Als we kijken naar de jaarlijkse toename van het totale budget (structureel plus tijdelijk deel), dan bestond in 2020, 2021 en 2022 respectievelijk 26%, 4% en 1% van de (totale) toename uit een corona-compensatie. Daarmee kunnen we stellen dat de resultaten voor 2020 een significant effect van corona bevatten, maar dat dit voor 2021 en 2022 nauwelijks het geval is. Omdat ook bij de kosten van gemeenten meerkosten voor corona worden meegenomen, heeft dit geen effect op het verschil tussen kosten en budget.

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van het beschikbare budget voor jeugdzorg weergegeven. De doorlopende lijn beschrijft het totale beschikbare budget, en de onderbroken lijn het budget exclusief tijdelijke middelen.



Figuur 4. Het jaarlijks beschikbare budget voor jeugdzorg, inclusief en exclusief tijdelijke middelen.

In de jaren van 2015 t/m 2018 is het budget weinig veranderd. In de daaropvolgende jaren is het totale budget fors toegenomen, maar dit is grotendeels door toevoeging van tijdelijke middelen.

Intermezzo: baten, lasten en kosten

De wijze waarop gemeenten begroten en verantwoordelijk is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Hierin is opgenomen dat gemeenten werken met een stelsel van baten en lasten. Uitgaven en inkomsten worden als last toegerekend aan het jaar waarin de activiteit, dienstverlening of het gebruik van de voorziening plaatsvindt. Investerings in vastgoed worden bijvoorbeeld dus verdeeld over alle jaren waarin het vastgoed in gebruik is.

De **lasten** van een gemeente in een bepaald jaar zijn dus de uitgaven die door deze gemeente zijn toegerekend aan dat jaar. De uitgave zelf kan in dat jaar hebben plaatsgevonden, maar kan ook zijn gedaan in een eerder of later jaar. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door nagekomen facturen, of afschrijvingen over meerdere jaren. **Kosten** verschillen van lasten doordat zij ook verliezen bevatten (bijvoorbeeld door het afstoten van vaste activa). Hoewel dit voorliggende onderzoek een *kosten*onderzoek wordt genoemd, richt het zich eigenlijk op de lasten van gemeenten. In het sociaal domein is er echter nauwelijks sprake van verliezen, waardoor kosten en lasten in de praktijk hetzelfde zijn.

Naast de lasten zijn ook de **baten** van belang. Net als lasten horen ook baten geboekt te worden in het jaar waarop zij betrekking hebben. Waar we in dit onderzoek spreken over lasten, gaan we uit van de **netto lasten**. Deze netto lasten zijn het saldo van baten en lasten. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld baten ontvangen via het uitlenen van personeel of de verhuur van (delen van) gebouwen. Voor de netto lasten worden al deze baten dus gesaldeerd opgenomen.

3.2 Kosten maatwerkvoorzieningen

De kosten die gemeenten maken voor maatwerkvoorzieningen jeugdzorg (voorzieningen waarvoor zij een beschikking afgeven, inclusief de apparaatskosten daarvoor) dienen geboekt te worden op de lv3-taakvelden 6.72 en 6.82. Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat gemeenten de kosten op deze taakvelden relatief goed boeken.¹⁴ De exacte methode die is gebruikt om de kosten voor maatwerkvoorzieningen te bepalen met behulp van deze lv3-gegevens sluit aan bij de methodiek uit *Stelsel in Groei*. In bijlage C.2 is een uitgebreide technische toelichting opgenomen hierover.

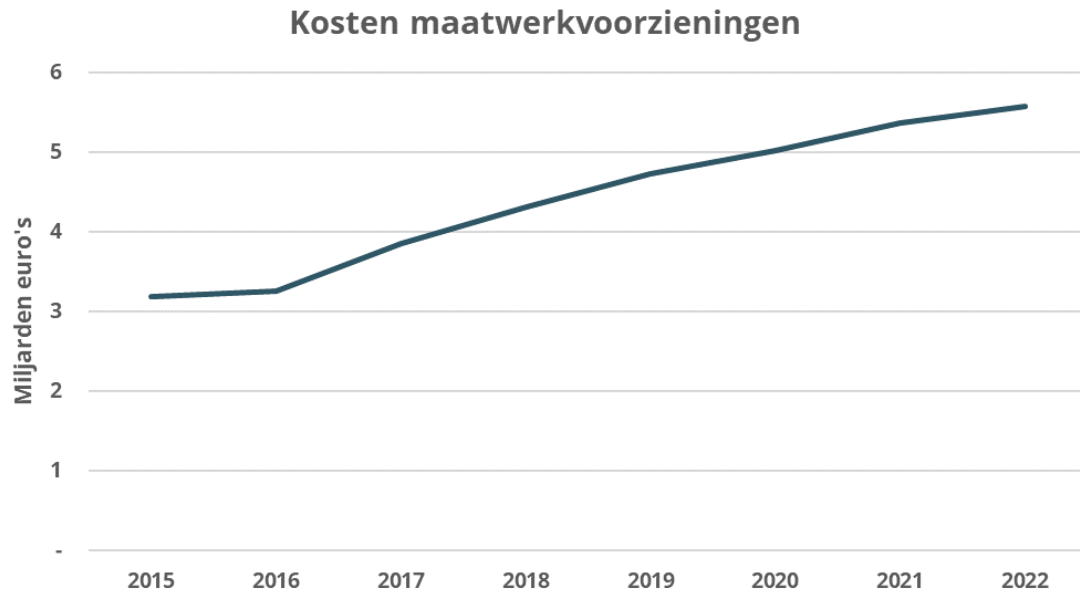
In de jaren 2020, 2021 en 2022 hebben gemeenten te maken gehad met hogere kosten voor jeugdzorg vanwege de coronapandemie. De compensatie voor deze meerkosten is meegenomen in het budget dat we in de vorige paragraaf hebben beschreven. Dit betekent dat het ook voor de kosten maatwerkvoorzieningen logisch is om de meerkosten vanwege de coronapandemie mee te nemen. We hebben dus, net als bij het budget, ook bij de kosten niet geschoond voor deze meerkosten. In onderstaande tabel zijn de uiteindelijke kosten voor maatwerkvoorzieningen opgenomen. De kosten voor de jaren 2015 t/m 2019 zijn overgenomen uit *Stelsel in Groei*. De kosten voor 2020 t/m 2022 zijn in dit onderzoek berekend. Naast de totale kosten zijn ook de kosten per jongere opgenomen, hieruit blijkt ook de relatieve stijging per jongere in Nederland. Bij elk jaar is tenslotte ook aangegeven met welk percentage de kosten zijn gegroeid ten opzichte van het jaar ervoor, en met welk percentage de kosten zijn gegroeid ten opzichte van 2015. Over de periode van 2015 t/m 2022 gaat het gemiddeld om een jaarlijkse groei van ongeveer 8%.

Jaar	Kosten maatwerkvoorzieningen	Per jongere in NL	Jaarlijkse groei	Groei t.o.v. 2015
2015	€ 3.198 miljoen	€ 933	n.v.t.	n.v.t.
2016	€ 3.264 miljoen	€ 955	2%	2%
2017	€ 3.853 miljoen	€ 1.132	18%	20%
2018	€ 4.311 miljoen	€ 1.273	12%	35%
2019	€ 4.729 miljoen	€ 1.408	10%	48%
2020	€ 5.029 miljoen	€ 1.507	6%	57%
2021	€ 5.371 miljoen	€ 1.622	7%	68%
2022	€ 5.588 miljoen	€ 1.693	4%	75%

Tabel 2. De jaarlijkse kosten voor maatwerkvoorzieningen. In de vierde kolom is de jaarlijkse toename van de kosten voor maatwerkvoorzieningen opgenomen, en in de rechter kolom de cumulatieve toename ten opzichte van 2015.

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de kosten voor maatwerkvoorzieningen opgenomen.

¹⁴ Zie hiervoor bijvoorbeeld "Herijking gemeentefonds sociaal domein" (AEF, 2020)



Figuur 5. De ontwikkeling van de kosten voor maatwerkvoorzieningen.

Buiten de ontwikkeling van 2015 naar 2016 is er globaal sprake van een stijgende lijn. In de periode van 2017 t/m 2022 is de mate van stijging echter wel jaarlijks kleiner geworden. Zoals eerder beschreven zijn de tijdelijke meerkosten die gemeenten in 2020 t/m 2022 maakten vanwege de coronapandemie meegenomen in deze figuur. Deze kosten zijn meegerekend, omdat ook de aanvullende middelen ter compensatie hiervan zijn meegenomen bij het bepalen van de beschikbare budgetten over deze jaren.

3.3 Meerkosten voorliggend veld

De afbakening en methodiek om de meerkosten voorliggend veld te berekenen zijn beschreven in paragraaf 2.2. De berekeningen zijn gebaseerd op de uitvraag, die door meer dan een kwart van de gemeenten is ingevuld. Dit is een goede respons, waaruit solide conclusies getrokken kunnen worden. Een verdere toelichting op de respons is opgenomen in bijlage B.2.

In *Stelsel in Groei* zijn drie extrapolatiemethoden gehanteerd en is de bandbreedte bepaald op de uitersten van de extrapolatiemethodes. Gezien de hogere respons in dit onderzoek kon onderzocht worden wat de beste methode was om de uitkomsten te extrapoleren naar landelijk niveau. Het blijkt dat de methode die leidde tot de ondergrens van de bandbreedte in *Stelsel in Groei* de meest betrouwbare is. Deze is dus opgenomen in de resultaten van dit onderzoek, met een bandbreedte die gebaseerd is op de statistische onzekerheid van de gebruikte extrapolatie.¹⁵ Om een goede meerjarige vergelijking te kunnen maken, moeten we het middelpunt van de bandbreedte uit dit onderzoek dus vergelijken met de onderkant van de bandbreedte van *Stelsel in Groei*.

In onderstaande tabel zijn de meerkosten voor het voorliggend veld opgenomen voor de jaren 2015 t/m 2022. De resultaten voor 2015 t/m 2019 zijn overgenomen uit *Stelsel in Groei* en betreffen zoals

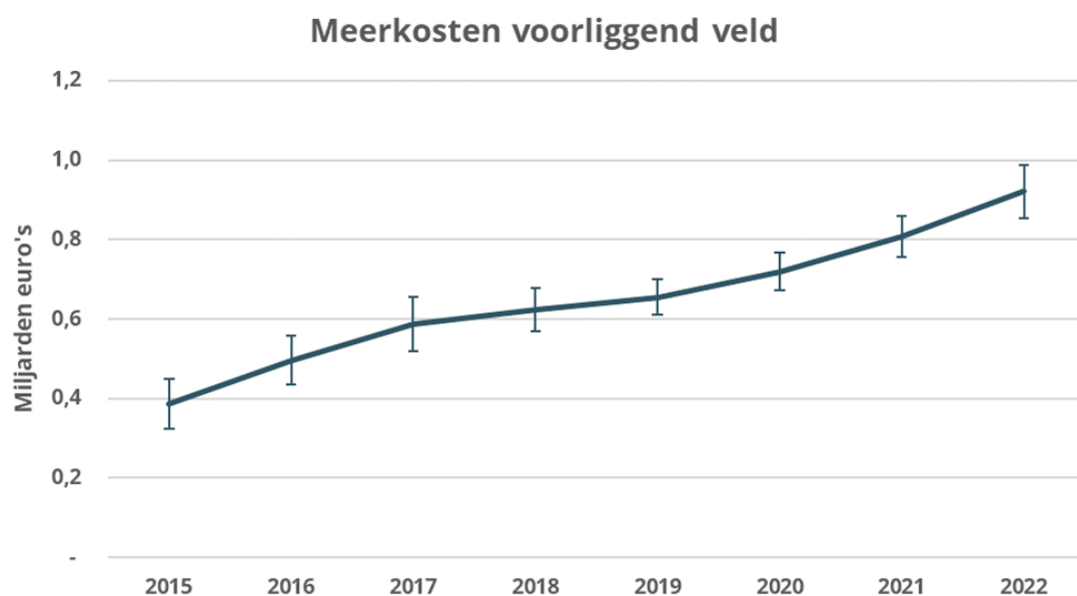
¹⁵ Een beschrijving van de extrapolatiemethode is terug te vinden in bijlage C.4.

beschreven de onderzijde van de bandbreedte uit dat onderzoek. De resultaten voor 2020 t/m 2022 zijn in dit onderzoek berekend. Alle bedragen in de tabel betreffen alleen de meerkosten voor het voorliggend veld. Dit wil zeggen dat het om de kosten gaat die gemeenten meer zijn gaan maken sinds de decentralisatie, dus ten opzichte van het jaar 2014. Net als voor de kosten voor maatwerkvoorzieningen zijn ook de gemiddelde kosten per jongere opgenomen, en de procentuele groei van de kosten (zowel jaarlijks als cumulatief sinds 2015).

Jaar	Meerkosten voorliggend veld	Per jongere in NL	Jaarlijkse groei	Groei t.o.v. 2015
2015	€ 386 miljoen ± € 63 miljoen	€ 113 ± € 18	n.v.t.	n.v.t.
2016	€ 496 miljoen ± € 62 miljoen	€ 145 ± € 18	29%	29%
2017	€ 587 miljoen ± € 69 miljoen	€ 173 ± € 20	18%	52%
2018	€ 624 miljoen ± € 55 miljoen	€ 184 ± € 16	6%	62%
2019	€ 655 miljoen ± € 45 miljoen	€ 195 ± € 13	5%	69%
2020	€ 719 miljoen ± € 47 miljoen	€ 215 ± € 14	10%	86%
2021	€ 807 miljoen ± € 51 miljoen	€ 244 ± € 16	12%	109%
2022	€ 921 miljoen ± € 67 miljoen	€ 279 ± € 20	14%	139%

Tabel 3. De jaarlijkse meerkosten voor het voorliggend veld.

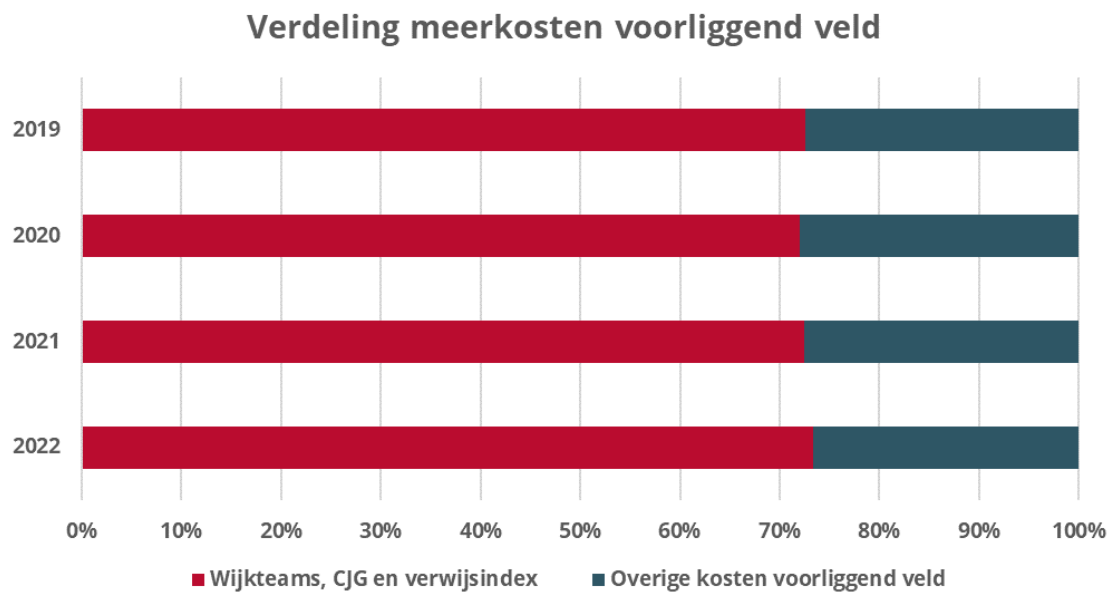
In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de meerkosten voor het voorliggend veld weergegeven. Voor de gegevens uit *Stelsel in Groei* is zoals eerder benoemd de onderkant van de bandbreedte gebruikt. Voor de jaren 2015 t/m 2018 (de gegevens vanuit *Stelsel in Groei*) hebben we de onzekerheid opnieuw berekend, op dezelfde wijze als waarop dit is gedaan voor de jaren 2019 t/m 2022. In onderstaande figuur zijn alle bandbreedtes dus op dezelfde manier bepaald en daarmee vergelijkbaar.



Figuur 6. De ontwikkeling van de meerkosten voor het voorliggend veld.

In deze figuur is te zien dat de meerkosten voor het voorliggend veld jaarlijks zijn gestegen. Waar de stijging voor maatwerkvoorzieningen in de laatste jaren afgevlakt lijkt te zijn, is dit voor de meerkosten in het voorliggend veld niet het geval. Sinds 2019 is de stijging elk jaar zelfs iets groter geworden. Om meer inzicht te geven in de meerkosten in het voorliggend veld hebben we in

onderstaande grafiek een procentuele uitsplitsing gemaakt. Hierin maken we onderscheid tussen de kosten voor wijkteams, het CJG en de verwijfsindex enerzijds, en alle overige kosten voor preventie van sociaal-emotionele problematiek anderzijds.



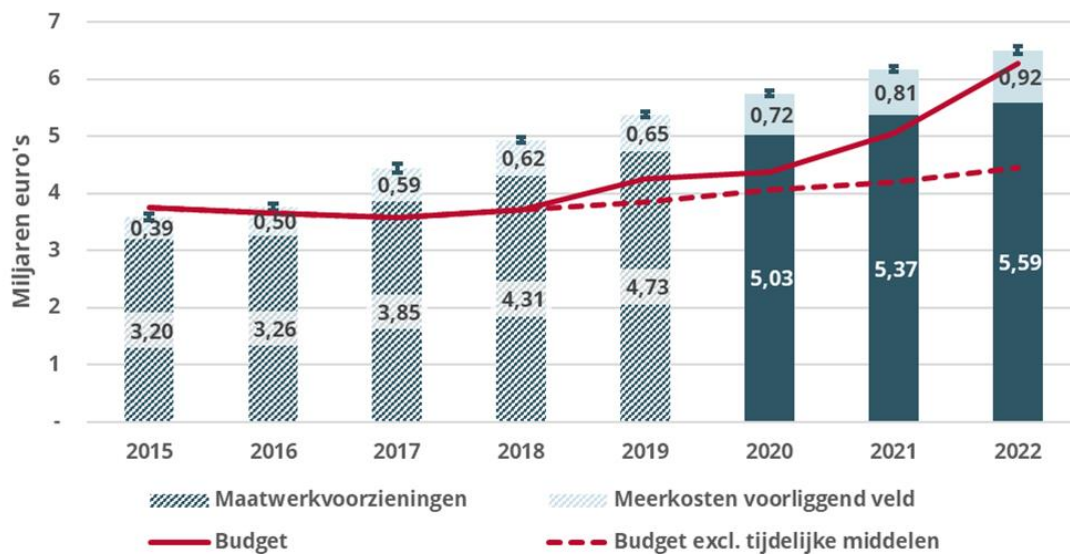
Figuur 7. De verhouding van kosten voor wijkteams, CJG en de verwijfsindex ten opzichte van alle overige meerkosten in het voorliggend veld.

In deze figuur is te zien dat het percentage van de meerkosten (ten opzichte van de periode voor de decentralisatie) in het voorliggend veld dat wordt besteed aan wijkteams, het CJG en de verwijfsindex zeer stabiel is over de jaren heen. Het bedraagt elk jaar ongeveer 73% van de totale meerkosten. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de ontwikkelingen in de verschillende kostencategorieën.

3.4 Totaaloverzicht

In onderstaande figuur zijn de resultaten uit de vorige drie paragrafen samengevoegd. De staven beschrijven de jaarlijkse kosten die gemeenten hebben gemaakt en de lijnen het budget dat hier jaarlijks voor beschikbaar was. De staven bestaan uit kosten voor maatwerkvoorzieningen (donkerblauw) en meerkosten voor het voorliggend veld (lichtblauw). Voor het budget zijn twee lijnen opgenomen. De doorgetrokken lijn beschrijft het totale budget dat jaarlijks beschikbaar was. De onderbroken lijn beschrijft het budget exclusief tijdelijke middelen. De resultaten voor 2015 t/m 2019 zijn overgenomen uit *Stelsel in Groei*. Om dit duidelijk te maken zijn deze jaren gearceerd opgenomen.

Kosten en budget jeugdzorg



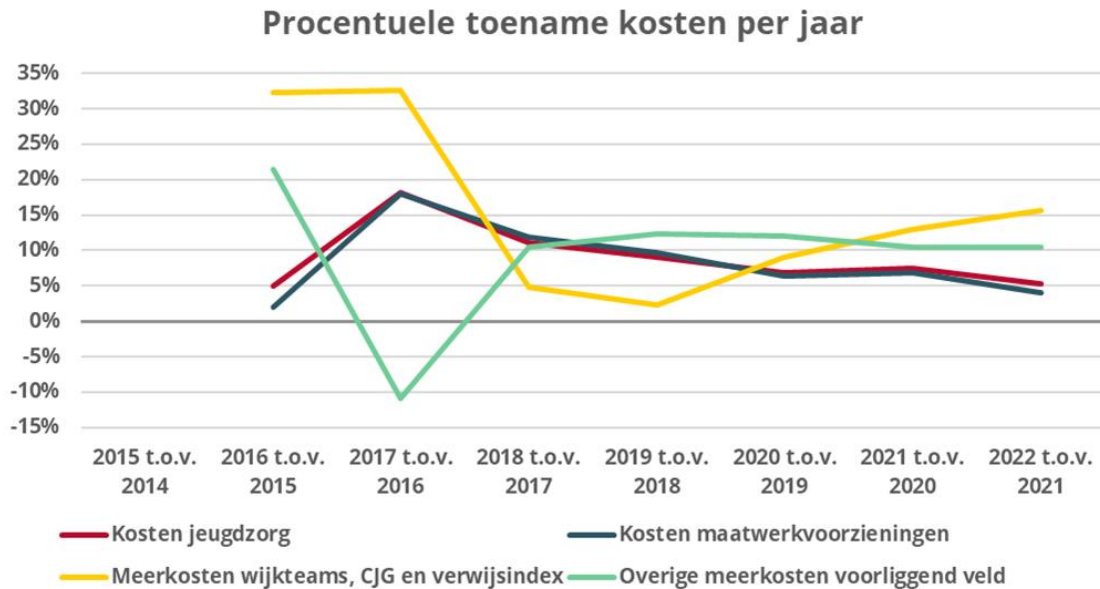
Figuur 8. De jaarlijkse kosten voor jeugdzorg (de staven), vergeleken met de jaarlijks beschikbare middelen (de rode lijnen).

In de figuur is te zien dat het budget in 2015 en 2016 vrij goed aansloot bij de gemaakte kosten. Van 2017 t/m 2021 lagen de kosten van gemeenten fors hoger dan het beschikbare budget. In 2022 lagen de gemaakte kosten slechts een klein beetje hoger dan het beschikbare budget. Zonder de toevoeging van tijdelijke middelen hadden de kosten echter fors hoger gelegen dan het budget. In onderstaande tabel zijn voor de volledigheid alle bedragen uit de figuur gecombineerd opgenomen. Deze bedragen zijn ook terug te vinden in andere tabellen in deze rapportage.

Jaar	Totale kosten	Maatwerkvoorzieningen	Meerkosten voorliggend veld	Budget	Budget excl. tijdelijke middelen
2015	3.584 ± 63	3.198	386 ± 63	3.757	3.757
2016	3.760 ± 62	3.264	496 ± 62	3.651	3.651
2017	4.441 ± 69	3.853	587 ± 69	3.578	3.578
2018	4.935 ± 55	4.311	624 ± 55	3.715	3.715
2019	5.384 ± 45	4.729	655 ± 45	4.252	3.852
2020	5.748 ± 47	5.029	719 ± 47	4.382	4.068
2021	6.178 ± 51	5.371	807 ± 51	5.059	4.207
2022	6.509 ± 67	5.588	921 ± 67	6.273	4.448

Tabel 4. Onderliggende cijfers bij Figuur 8.

De kosten van gemeenten stijgen jaarlijks. Om hier meer inzicht in te geven is in onderstaande figuur de totale procentuele stijging opgenomen (rood), evenals de procentuele stijging van kosten voor maatwerkvoorzieningen (blauw) en de meerkosten voor het voorliggend veld. Deze laatste categorie is opgesplitst in de jaarlijkse procentuele toename van de meerkosten voor wijkteams, CJG en de verwijsindex risicojongeren (geel) en de jaarlijkse procentuele toename van de overige meerkosten in het voorliggend veld (groen).



Figuur 9. De jaarlijkse procentuele toename t.o.v. het voorgaand jaar voor verschillende kostensoorten.

Doordat de kosten voor jeugdzorg grotendeels (voor ongeveer 86%) bestaan uit kosten voor maatwerkvoorzieningen, wordt de totale procentuele stijging ook grotendeels bepaald door de procentuele stijging van de maatwerkvoorzieningen. In de grafiek is echter te zien dat de stijging voor maatwerkvoorzieningen in de laatste jaren afneemt, terwijl de stijging voor meerkosten in het voorliggend veld (na een eerdere afname) steeds verder toeneemt. Deze stijgende toename van kosten in het voorliggend veld komt vooral door een steeds grotere toename van de meerkosten voor wijkteams, het CJG en de verwijsindex (waarbij de kosten voor de verwijsindex zeer laag zijn, en hier dus nauwelijks invloed op hebben). Dit is immers het grootste gedeelte van de kosten in het voorliggend veld, en in de laatste jaren groeien deze kosten steeds sneller. De overige meerkosten in het voorliggend veld (gericht op preventie van sociaal-emotionele problematiek) zijn de afgelopen jaren ook gegroeid (jaarlijks met ongeveer 10%), maar deze jaarlijkse toename is wel stabiel gebleven.

Effect van inzet in voorliggend veld

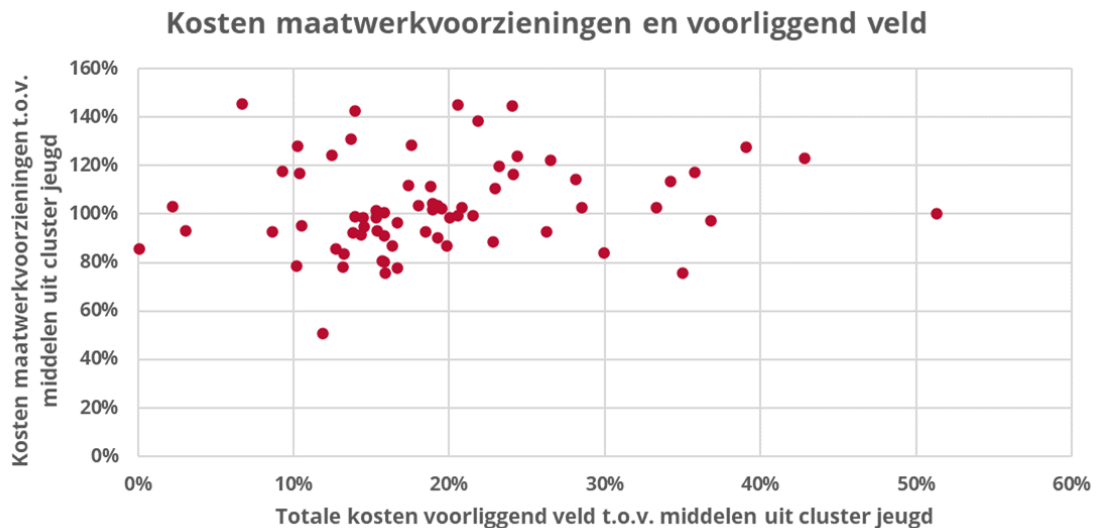
Eén van de doelen die met de decentralisatie werd beoogd was dat het eerder inzetten van preventie de inzet van gespecialiseerde jeugdzorg kon voorkomen. De gedachte was dat dit op termijn ook kosten kon besparen. Op grond van deze beleidstheorie kan verwacht worden dat gemeenten die meer inzetten in het voorliggend veld lagere kosten voor maatwerkvoorzieningen maken, terwijl gemeenten met een beperkte inzet in het voorliggend veld juist hogere kosten voor maatwerkvoorzieningen maken.

In dit onderzoek hebben we van veel gemeenten gegevens verzameld over de kosten voor maatwerkvoorzieningen en het voorliggend veld. Daarmee kunnen we analyseren of het op gemeentelijk niveau klopt dat hogere kosten in het voorliggend veld leiden tot lagere kosten voor maatwerkvoorzieningen en andersom.

De kosten van gemeenten onderling zijn niet zomaar vergelijkbaar. Gemeenten hebben immers sterk verschillende populaties, die tot sterk verschillende kosten leiden. Om gemeente vergelijkbaar te maken, maken we gebruik van de verdeling het cluster jeugd uit de Algemene Uitkering. Deze houdt rekening met verschillen in populatie tussen gemeenten die verschillende kosten met zich

meebrengen.¹⁶ Hoewel niet alle verschillen hierdoor gecorrigeerd worden – de verdeling van de AU is immers globaal – worden gemeenten hierdoor wel redelijk vergelijkbaar.

Concreet hebben we voor alle gemeenten uit de uitvraag de kosten die zij maken voor maatwerkvoorzieningen en de totale kosten die zij maken voor het voorliggend veld jeugd gedeeld door de middelen die ze ontvangen vanuit het cluster jeugd uit de Algemene Uitkering.¹⁷ De resultaten zijn weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 10. In deze figuur is voor elke gemeente weergegeven hoeveel kosten zij maken voor maatwerkvoorzieningen (verticale as) en het voorliggend veld jeugd (horizontale as), beiden ten opzichte van de middelen die zij ontvangen vanuit het cluster jeugd uit de Algemene Uitkering.

Op de verticale as worden de kosten voor maatwerkvoorzieningen ten opzichte van de middelen die een gemeente ontvangt vanuit het cluster jeugd weergegeven (in procenten). Op de horizontale as staan de kosten voor het voorliggend veld jeugd ten opzichte van de middelen vanuit het cluster jeugd (ook in procenten). Het betreft hier dus niet alleen de meerkosten, maar alle kosten die de gemeente maakt in het voorliggend veld jeugd. Elke gemeente wordt door één punt gerepresenteerd.

Gemeenten met relatief veel kosten in het voorliggend veld en relatief weinig kosten voor maatwerkvoorzieningen liggen in deze figuur rechtsonder. Van dit type gemeenten lijken er weinig tot geen te zijn, wat betekent dat het effect van het voorliggend veld op de kosten voor maatwerkvoorzieningen niet zichtbaar is in de grafiek. Bij deze conclusie zijn wel enkele kanttekeningen te maken:

- ▶ Het is mogelijk dat er wel een effect is, maar dat dit kleiner is dan andere effecten die ook relevant zijn. Denk aan populatie-effecten waar niet voor gecorrigeerd wordt in het verdeelmodel, of inzet van gemeenten op andere domeinen (armoede, onderwijs, of de brede sociale basis). Deze

¹⁶ Er is gekozen om ook de kosten voorliggend veld vergelijkbaar te maken met behulp van het cluster maatwerkvoorzieningen jeugd en niet met behulp van het cluster sociale basisvoorzieningen. Dit omdat slechts een klein gedeelte van het cluster sociale basisvoorzieningen betrekking heeft op jeugd, en omdat inzet in het voorliggend veld (de activiteiten ter voorkomen van jeugdhulp) nauwer samenhangen met de kosten voor jeugdzorg dan met de kosten voor de brede sociale basis.

¹⁷ Voor deze analyse gebruiken we de totale kosten voor het voorliggend veld, en niet slechts de meerkosten. Hiervoor is gekozen omdat ook de kosten die gemeenten vóór 2015 al maakten, invloed kunnen hebben op de kosten die ze al dan niet maken voor maatwerkvoorzieningen.

grafiek sluit dus niet uit dat er enig effect is van inzet in het voorliggend veld op het gebruik van maatwerkvoorzieningen, maar laat wel zien dat dit in ieder geval geen groot effect betreft.

- ▶ De grafiek is gebaseerd op de activiteiten die gemeenten op dit moment doen. We hebben geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de inzet in het voorliggend veld. Het is dus mogelijk dat de inzet effectiever kan. Zo valt bijvoorbeeld op dat relatief weinig bewezen effectieve interventies ingezet worden, terwijl dat juist voor het voorliggend veld (in tegenstelling tot de brede sociale basis) wel aangewezen lijkt.
- ▶ In de grafiek vergelijken we de kosten binnen één jaar met elkaar. Het is goed denkbaar dat effecten van preventie een (veel) langere tijd vergen om zichtbaar te worden. Het is dus mogelijk dat het effect van stevige inzet nu zich over tien jaar terugbetaald in lagere kosten voor maatwerkvoorzieningen.

Desondanks bevestigt dit beeld de conclusie uit Stelsel in Groei dat een beweging naar de voorkant geen eenvoudige oplossing is voor de financiële problemen in de jeugdzorg.

/ 4 Monitoring

Voor de monitoring van gemeentelijke kosten bestaat het instrument Informatie voor Derden (Iv3). Gemeenten dienen al hun kosten toe te rekenen naar een aantal gedefinieerde taakvelden, zodat hieruit inzichten op landelijk niveau opgedaan kunnen worden. Ook gemeenten zelf kunnen de Iv3-gegevens gebruiken om zichzelf te vergelijken met andere gemeenten en hiervan te leren. Om structurele monitoring vorm te geven zonder veel extra administratieve lasten te veroorzaken, moet dus gebruik gemaakt worden van de Iv3, en moet de Iv3 voldoende aansluiten bij de gemeentelijke taakuitvoering.

Voor de monitoring van de kosten die gemeenten maken voor jeugdhulp staan twee beleidsmatige wensen op gespannen voet met elkaar:

- ▶ Enerzijds is er beleidsmatig een wens bij zowel gemeenten als Rijk om integraal te werken. Een belangrijke reden voor de decentralisaties was immers dat gemeenten over schotten heen integrale ondersteuning konden leveren. Integraal werken zorgt er echter voor dat het lastiger is om kosten voor verschillende groepen van elkaar te onderscheiden. Zeker als taken volledig integraal zijn opgezet en worden uitgevoerd, is dit soort informatie voor sturing binnen de gemeente ook niet relevant.
- ▶ Anderzijds is er gezien het proces van de hervormingsagenda en de daaruit ingestelde deskundigencommissie behoefte aan zicht op de kosten die gemeenten specifiek maken voor jeugdzorg. Zowel Rijk als gemeenten hebben belang bij een goed inzicht dat als basis kan dienen voor de financiële discussie. Los daarvan bestaat er ook de algemene behoefte om (financieel) inzicht te krijgen in het voorliggend veld, om zo de beweging naar de voorkant goed te kunnen volgen.

De inhoudelijke behoefte aan integraliteit zorgt dus dat het lastig is om tegemoet te komen aan de politiek-bestuurlijke behoefte aan helder inzicht over kosten en budget van jeugdzorg. Een onderzoek als dit komt tegemoet aan de wens om inzicht te hebben in jeugdkosten, maar wanneer de hier uitgevraagde gegevens als onderdeel van een monitoringsysteem steeds opnieuw zouden moeten worden opgeleverd, vormt dat een grote belasting voor gemeenten en kost het geld dat niet ingezet kan worden voor jeugdzorg. Het geniet dus de voorkeur om het verzamelen van dergelijk inzicht te baseren op een structurele manier die aansluit bij gegevens die gemeenten toch al aanleveren.

In dit hoofdstuk bespreken we de mogelijkheden en onmogelijkheden om de totale jeugdzorgkosten in beeld te brengen met Iv3-informatie voor achtereenvolgens de maatwerkvoorzieningen, de toegang en toeleiding tot jeugdzorg en het overige voorliggend veld.

4.1 Maatwerkvoorzieningen

Voor maatwerkvoorzieningen voorziet de huidige Iv3-indeling in het benodigde inzicht. Uiteraard boeken niet alle gemeenten alle kosten 100% correct, maar de gegevens zijn voldoende precies om een inschatting te maken van het macrobudget. De reden hiervan is dat het om een groot aantal gemeenten gaat, waardoor gemeenten die te hoge kosten opgeven en gemeenten die te lage kosten opgeven elkaar ongeveer uitmiddelen.

Afgelopen jaar is de lv3-indeling van de maatwerkvoorzieningen veranderd om een verfijnder zicht te geven op de ontwikkeling van verschillende typen jeugdzorgkosten. De nieuwe indeling bleek voor sommige gemeenten lastig in te vullen. Daarom wordt nu gekeken naar mogelijke verbeteringen. Dergelijke veranderingen hebben echter geen invloed op de mate van inzicht in de totale kosten. De veranderingen vinden namelijk plaats binnen de overkoepelende kostencategorie van de individuele voorzieningen. De optelling van de afzonderlijke taakvelden geeft nog steeds goed zicht op het totale budget, evenals de oorspronkelijke twee taakvelden samen dat deden.

Voor maatwerkvoorzieningen is de benodigde informatie dus beschikbaar in de bestaande lv3.

4.2 Toegang tot jeugdzorg

De taken voor toegang en toeleiding tot jeugdzorg moeten op taakveld 6.2 (toegang en eerstelijnsvoorzieningen) geboekt worden. Hoewel als gezegd niet alle gemeenten volledig correct boeken, blijkt uit de uitvraag dat veruit de meeste gemeenten dit wel doen. Voor CJG's ligt dit anders: die worden relatief vaak op taakveld 6.1 (Samenkracht en burgerparticipatie) of 7.1 (Volksgezondheid) geboekt. Het is dus nuttig om te investeren in communicatie naar gemeenten over waar zij de CJG's moeten boeken zodat taakveld 6.2 een betere weergave is van de gemeentelijke uitgaven voor toegang en toeleiding.

Intermezzo: korte toelichting taakvelden lv3

De kosten die gemeenten maken voor het voorliggend veld worden geboekt op verschillende lv3-taakvelden. Hiervoor liggen de volgende drie taakvelden voor de hand.

- ▶ 6.1. Samenkracht en Burgerparticipatie
- ▶ 6.2. Toegang en Eerstelijnsvoorzieningen
- ▶ 7.1. Volksgezondheid

Op deze taakvelden worden niet alleen kosten geboekt die te relateren zijn aan jeugdzorg. Hierdoor is het niet mogelijk om de gegevens van deze taakvelden direct te gebruiken om de kosten voor het voorliggend veld te bepalen. Daarnaast komt het regelmatig voor dat gemeenten relevante kosten boeken op andere taakvelden. **In bijlage B.1 wordt dit nader toegelicht**

Het grootste knelpunt bij toegang en eerstelijnsvoorzieningen is echter dat het taakveld naast jeugd ook Wmo omvat. Daardoor bevat taakveld 6.2 veel meer kosten dan die relevant zijn voor jeugd, zonder mogelijkheden om het aandeel jeugd daarin uit te splitsen.

De oplossing lijkt eenvoudig: splits taakveld 6.2 uit naar jeugd en Wmo. Voor vrijwel alle kosten die op taakveld 6.2 geboekt moeten worden is duidelijk bij welke van deze twee wetten ze horen. Daarbij lopen we echter tegen het probleem van integraliteit aan. Ongeveer een kwart van de gemeenten kon voor het onderzoek de kosten voor wijkteams niet splitsen naar Wmo en jeugd, omdat de teams dusdanig integraal werken dat de inzet niet meer terug te rekenen is naar jeugd of Wmo. Als gemeenten de kosten niet uit kunnen splitsen en wel ergens moeten boeken, leert de ervaring dat zij vaak het hele bedrag op één van de posten boeken. Dit betekent dat de geregistreerde kosten hoger uitvallen dan de werkelijke kosten.¹⁸ De datavervuiling die daardoor optreedt is dusdanig groot, zeker nu is gebleken dat het een kwart van de gemeenten betreft, dat het risico bestaat dat de gegevens

¹⁸ In het huidige onderzoek hebben we o.a. vanwege deze reden geen gebruik gemaakt van de lv3-data voor taakveld 6.2. In plaats daarvan hebben we een steekproef van gemeenten gevraagd om de kosten op te geven, en (waar nodig) te splitsen in kosten voor jeugd en kosten voor Wmo. Indien dit voor gemeenten echt onmogelijk bleek, zijn deze gemeenten niet meegenomen in de analyse.

onbruikbaar worden voor de analyse waar ze voor bedoeld zijn. Er zijn drie oplossingsrichtingen voor dit probleem:

- ▶ Ten eerste kan aan gemeenten **vuistregels** meegegeven worden voor het geval zij niet in staat zijn de kosten precies te splitsen. Gedacht kan worden aan een beslisboom waarbij gemeenten afhankelijk van hun beschikbare informatie kunnen kiezen uit opeenvolgend steeds grovere inschattingen: precieze kosten, inschatting op basis van onderzoek (al dan niet met tijdschrijven) mocht de gemeente dit voor een ander doel uitvoeren, inschatting op basis van onderzoek in het verleden, inschatting op basis van cliëntaantallen of verwijzingen, of als laatste optie op basis van percentages inwoners van de gemeente. Zeker deze laatste optie is echter erg grofmazig: een andere rol van huisartsen kan bijvoorbeeld een heel andere kostenverdeling geven.¹⁹ Ook op basis van caseload is het lastig conclusies te trekken, aangezien de tijd per cliënt sterk kan verschillen.
- ▶ Een tweede optie is om **het taakveld in drieën te splitsen**: jeugd, Wmo en een derde taakveld voor gemeenten die de opsplitsing niet kunnen maken. Dit heeft als voordeel dat de verhouding van de gemeenten die de splitsing wel kunnen maken gebruikt kan worden om een inschatting te maken van de overige gemeenten. Van de 100 gemeenten die de uitvraag voor dit onderzoek ingevuld hadden, kon driekwart een inschatting voor de kosten voor jeugd in hun wijkteams opgeven. Gezien de huidige organisatiestructuur zouden in ieder geval drie van de vier G4-gemeenten de kosten moeten kunnen splitsen. De gemeenten die hun kosten kunnen splitsen, zouden dus voldoende massa moeten hebben voor een betrouwbare inschatting. Deze optie heeft echter twee nadelen: ten eerste bestaat het risico dat relatief veel gemeenten hun volledige wijkteam op het integrale taakveld boeken, aangezien het meer werk is om kosten te splitsen. In dat geval wordt de basis om de landelijke kosten in te schatten wellicht te klein. Dit kan ook spelen als meer gemeenten op termijn overgaan op integrale teams. Ten tweede is een dergelijke categorie niet wenselijk binnen de systematiek van de Iv3. Die is immers gebaseerd op heldere en onderling uitsluitende definities op basis waarvan gemeenten zichzelf met alle andere gemeenten kunnen vergelijken.
- ▶ Tot slot is er de optie om de **datavervuiling en de bijbehorende onzekerheid in de kosten te accepteren**. Het is echter de vraag of dit voldoende comfort geeft voor de discussies rond de hervormingsagenda. Er is dan namelijk geen inzicht in de kosten voor de toegang.

Gelet op het belang van inzicht in de kosten voor toegang en toeleiding van jeugdzorg adviseren wij om in overleg met de VNG in elk geval vuistregels op te stellen voor die gemeenten die de uitsplitsing niet kunnen maken en na te gaan of een splitsing in drie onderdelen als hierboven aangegeven, leiden tot een betrouwbare inschatting van de totale uitgaven die gemeenten gezamenlijk doen voor dit taakveld.

Een combinatie van bovenstaande opties is uiteraard ook een mogelijkheid, zoals gemeenten enerzijds enkele vuistregels meegeven om kosten toe te delen en anderzijds als dat niet mogelijk is ze de mogelijkheid geven om het op een 'derde' taakveld te boeken.

¹⁹ Huisartsen kunnen wel verwijzen voor jeugd, maar niet voor Wmo. Als in een gemeente relatief veel jongeren via de huisarts verwezen worden, is de verwachting dus dat het percentage wijkteamkosten voor jeugd lager is dan in gemeenten waar vrijwel alle verwijzingen voor jeugd via het wijkteam verlopen.

4.3 Overige activiteiten in het voorliggend veld

De overige activiteiten in het voorliggend veld (dus niet toegang en toeleiding) worden op verschillende taakvelden geboekt. Vooral taakveld 6.1 komt vaak voor, maar ook 6.2 en 7.1 en soms zelfs nog andere taakvelden.

Behalve dat gemeenten heel verschillend omgaan met op welk taakveld ze de activiteiten boeken is er ook een fundamentele vraagstuk. Zoals uit dit onderzoek blijkt, is namelijk lastig af te bakenen welke van deze taken tot jeugdkosten gerekend zouden moeten worden en welke niet. Dit komt vooral omdat activiteiten vaak meerdere doelen hebben, waar jeugdzorg er slechts één van is. Jeugdzorg is wel vaak één van de doelen, overeenkomstig het rijksbeleid om jeugdzorg 'naar de voorkant' te verplaatsen.

Het valt op dat het onderscheid tussen wel of niet jeugdkosten op dit moment lastiger te maken is dan in 2020 en 2018 (het jaar dat een vergelijkbare splitsing werd gemaakt in het kader van de verdeling van het Fonds tekortgemeenten). Gezien de beweging dat gemeenten steeds integraler kijken naar de sociale basis is de verwachting dat deze uitsplitsing gaandeweg steeds lastiger wordt om zuiver te maken. Daarnaast betreft het een relatief klein gedeelte van de totale kosten. Het ligt dan ook voor de hand om het bedrag dat uit dit onderzoek volgt ook in de toekomst te hanteren (met indexatie) en in latere jaren dit aspect niet in detail te achterhalen.

4.4 Investeren in de kwaliteit van lv3 blijft nuttig

Voor betrouwbare analyses op basis van lv3 zijn betrouwbare basisdata nodig. Daarvoor moeten gemeenten zorgen dat hun lv3 gegevens correct geboekt zijn. We hebben al eerder geconcludeerd dat hiervoor een intensivering in de voorlichting en communicatie nodig is. Wellicht biedt het proces van de hervormingsagenda een extra kans om de kwaliteit van dit gedeelte van de gegevens te verbeteren. Gemeenten zijn immers gemotiveerd om goede gegevens aan te leveren voor de hervormingsagenda, dus dit proces kan een extra motivatie zijn om de aanlevering van lv3-gegevens te verbeteren.

/ 5 Conclusie en advies

5.1 Conclusie

Het onderzoek biedt een solide basis voor conclusies

De kosten voor maatwerkvoorzieningen zijn bepaald op basis van openbare data die door alle gemeenten op vergelijkbare wijze worden aangeleverd. Daarnaast heeft meer dan een kwart van de gemeenten gegevens over het voorliggend veld aangeleverd. Deze gemeenten bevatten samen 35% van de jongeren. Dit leidt ertoe dat er voor het landelijke totaal aan meerkosten in het voorliggend veld een statistische onzekerheidsmarge van slechts 7% bestaat. De meerkosten in het voorliggend veld bedragen slechts een klein deel van de totale landelijke kosten voor jeugdzorg. Hierdoor is er voor de totale kosten voor jeugdzorg sprake van een zeer kleine statistische onzekerheid van ongeveer 1%. Daarmee geeft het onderzoek een solide beeld van de kosten.

De sociale basis heeft een eigenstandige waarde

Hoewel het onderzoek zich richt op het voorliggend veld jeugd – het gedeelte van de sociale basis dat gericht is op voorkomen van en toeleiden naar jeugdhulp – is de sociale basis veel breder dan dat. De sociale basis heeft op veel manieren een cruciale rol in de samenleving. Het risico bestaat dat alle aandacht uitgaat naar het gedeelte dat een ‘voorportaal’ voor zwaardere zorg is, waardoor de rest van de sociale aandacht minder aandacht krijgt.

De sociale basis wordt steeds integraler en daarmee lastiger af te bakenen

Gemeenten bezien de sociale basis steeds integraler. Steeds meer activiteiten hebben meerdere doelen die in elkaar grijpen. Bovendien zijn activiteiten in de sociale basis zeer uiteenlopend. Regelmatig hebben dezelfde activiteiten verschillende doelen, of juist verschillende activiteiten dezelfde doelen. Deze integraliteit was een van de doelen van de decentralisatie, maar maakt het ook lastiger om kosten voor jeugd en andere domeinen zuiver van elkaar te scheiden.

De jeugdzorgkosten blijven stijgen

De kosten voor zowel maatwerkvoorzieningen als voorliggend veld zijn de afgelopen jaren verder gestegen. De lijn die tussen 2016 en 2019 is ingezet, heeft niet helemaal doorgezet, maar de stijging neemt slechts beperkt af.

Dankzij de extra middelen zijn kosten en budget meer met elkaar in lijn

De afgelopen jaren zijn er extra middelen aan het jeugdcluster in de algemene uitkering toegevoegd. Dankzij deze extra middelen waren kosten en budget de afgelopen jaren meer met elkaar in lijn dan in de jaren ervoor. Wel overstegen de kosten nog altijd het budget.

Het effect van de inzet in het voorliggend veld op de kosten voor maatwerkvoorzieningen moet niet worden overschat

Gemeenten die veel uitgeven aan het voorliggend veld, geven niet automatisch minder uit aan maatwerkvoorzieningen. De kosten voor maatwerkvoorzieningen en de kosten voor het voorliggend veld lijken weinig verband met elkaar te hebben als ze worden bezien ten opzichte van de middelen die een gemeente ontvangt vanuit het cluster jeugd uit de Algemene Uitkering.

5.2 Advies

Voor rijk en gemeenten: zie de sociale basis in de breedte en integraal

De sociale basis is cruciaal om te bouwen aan het sociale weefsel van de samenleving. Hoewel de jeugdkosten een urgent vraagstuk zijn en het logisch is dat hier veel aandacht naar uitgaat, adviseren we zowel het Rijk als gemeenten om aandacht te houden voor de betekenis en het belang van de brede sociale basis.

Voor het Rijk en de VNG: laat de wens om de activiteiten in de sociale basis in het kader van jeugdzorg volledig en gedetailleerd in beeld te brengen los

Door de grote variatie van activiteiten en doelen in de sociale basis wordt het steeds moeilijker om het voorliggend veld jeugd te isoleren. Voor de toegang is dit wel mogelijk (zie ook volgende aanbeveling), maar voor de andere activiteiten is het zelfs met een uitgebreid onderzoek ingewikkeld. Aangezien dit een relatief klein gedeelte van het budget betreft, bevelen we aan om dit gedeelte niet blijvend te monitoren, maar een afspraak te maken over hoe deze kosten meegenomen worden in berekeningen rond de hervormingsagenda. Het meest voor de hand liggend is om het basisniveau uit deze rapportage te gebruiken en jaarlijks te indexeren.

Voor het Rijk: splits toegang en toeleiding in de Iv3 uit naar jeugd en Wmo

Toegang en toeleiding betreffen grotere kostenposten, waar in het licht van de hervormingsagenda ook meer verschuivingen op te verwachten zijn. Het is daarom relevant om in ieder geval gedurende het proces van de hervormingsagenda deze kosten structureel te monitoren. Dat kan door Iv3-taakveld 6.2 uit te splitsen naar jeugd en Wmo. Voor gemeenten die dit niet kunnen omdat ze jeugd en Wmo integraal organiseren, kan gekozen worden voor vuistregels voor de toedeling, voor een integraal taakveld bedoeld voor deze gemeenten of voor een combinatie daarvan. We adviseren om gedurende het proces van de hervormingsagenda een pragmatische oplossing te kiezen.

Voor het ministerie van BZK, het ministerie van VWS en de VNG: werk aan verbeterde Iv3-informatie

In het onderzoek zijn we verschillende kostenposten tegengekomen bij gemeenten die op het verkeerde Iv3-taakveld geboekt worden. Dit is ook al eerder geconstateerd, in de herijking van het gemeentefonds. De adviezen in dat rapport zijn onverkort van toepassing: investeren in betere toedeling van kostenposten, bijvoorbeeld door jaarlijks aan een ander thema aandacht te besteden. We adviseren ook de VNG om gemeenten te motiveren om de Iv3 kloppend te maken. Het proces rond de hervormingsagenda biedt hierbij een kans, omdat er een gezamenlijk belang is voor gedegen monitoring.

/ A Governance van het onderzoek

A.1 Begeleidingsgroep

De rol van de begeleidingsgroep bij de totstandkoming van dit rapport bestond uit het afstemmen en instemmen met het plan van aanpak en de beoogde eindresultaten. Daarnaast is de begeleidingsgroep betrokken bij de tussenrapportage. Op basis van de tussenrapportage zijn de eerste inzichten besproken en zijn in gezamenlijkheid de verdiepende vragen en gewenste adviezen besproken. Gedurende het onderzoek zijn daarnaast diverse inhoudelijke onderwerpen, vraagstukken en dilemma's met deze groep worden besproken ter voorbereiding op de definitieve rapportage. De begeleidingsgroep bestaat uit de volgende personen.:

- Charlotte Altena, ministerie van VWS (tevens gedelegeerd opdrachtgever)
- Gert-Anne Pruissen, ministerie van VWS
- Tim Riesebosch, ministerie van VWS
- Mirthe Tanis, ministerie van VWS
- Michelle van der Veecken, ministerie van VWS
- Babak Mohammadzadeh, ministerie van Financiën
- Marieke Vollebregt, ministerie van Financiën
- Amber Vos, ministerie van Financiën
- Judith Lek, ministerie van Justitie & Veiligheid
- Annabel Trouwborst, ministerie Justitie & Veiligheid
- Onno IJsselsteijn, ministerie Binnenlandse Zaken
- Hugo den Breejen, VNG

De begeleidingsgroep is gedurende de loop van het onderzoek, naast tussentijdse schriftelijke inbreng, vier keer bij elkaar gekomen. Daarnaast was er een tweewekelijks opdrachtgeversoverleg.

A.2 Klankbordgroep

De rol van de klankbordgroep bij de totstandkoming van het rapport bestond uit het reflecteren en adviseren op de afbakening van het voorliggend veld. Aan de voorkant van het onderzoek heeft de klankbordgroep een inbreng gehad zodat dit is meegenomen in de aanpak. Vervolgens is de klankbordgroep betrokken bij de interpretatie van de uitkomsten van de dieptestudies. Op deze wijze is de begeleidingsgroep geadviseerd over welke kosten wel en niet binnen de scope van het onderzoek zouden moeten vallen. Dit is herhaald bij het verwerken van de resultaten van de enquête, zodat de nieuwe vraagstukken over de afbakening die in de enquête naar voren zijn gekomen ook in de klankbordgroep zijn besproken en hier een advies over is uitgebracht.

- Marjanne Sint, voorzitter van de klankbordgroep
- Onno de Zwart, algemeen directeur Verwey-Jonker instituut
- Ans van de Maat, bestuurder Nji
- Maarten Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden
- Paul van der Velpen, voorzitter bestuur stichting @ease

De begeleidingsgroep is naast tussentijdse schriftelijke inbreng gedurende het onderzoek drie keer bij elkaar gekomen.

/ B Onderzoeksmethode

In dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende methoden. Voor het in kaart brengen van de kosten voor maatwerkvoorzieningen is een data-analyse uitgevoerd. Deze wordt een meer detail beschreven in de volgende bijlage. In deze bijlage beschreven we de methodiek die is gebruikt om de gegevens te verzamelen die nodig waren om de kosten voor het voorliggend veld te bepalen.

B.1 Dieptestudie

De kosten die gemeenten maken voor het voorliggend veld worden geboekt op verschillende lv3-taakvelden.²⁰ Hiervoor liggen de volgende drie taakvelden voor de hand.

- ▶ 6.1. Samenkracht en Burgerparticipatie
- ▶ 6.2. Toegang en Eerstelijnsvoorzieningen
- ▶ 7.1. Volksgezondheid

Op deze taakvelden worden niet alleen kosten geboekt die te relateren zijn aan jeugdzorg. Hierdoor is het niet mogelijk om de gegevens van deze taakvelden direct te gebruiken om de kosten voor het voorliggend veld te bepalen. Verder is ook bekend dat de boekingen op deze taakvelden aanzienlijk minder betrouwbaar zijn dan die op de taakvelden voor maatwerkvoorzieningen.²¹ Het komt regelmatig voor dat gemeenten relevante kosten boeken op andere taakvelden.

Het bepalen van de kosten die gemeenten maken voor het landelijk veld kan dus niet met behulp van de lv3-gegevens. Om deze kosten te bepalen is het dus noodzakelijk om ze bij individuele gemeenten te achterhalen, en vervolgens op te tellen tot een landelijk totaal. Om betrouwbare resultaten te krijgen uit een dergelijke brede uitvraag onder gemeenten, is het van belang om eerst goed zicht te hebben op de inhoud van de kosten. Dit inzicht zorgt ervoor dat de vraagstelling in de uitvraag zo goed mogelijk aansluit bij de belevingswereld van gemeenten, en tegelijkertijd de antwoorden levert die worden beoogd.

Om inhoudelijk goed zicht te krijgen op de kosten voor het voorliggend veld, hebben we daarom eerst dieptestudies uitgevoerd. Dit is analoog aan de werkwijze die is aangehouden in *Stelsel in Groei*. Voor de dieptestudies hebben we vijf gemeenten geselecteerd op basis van drie verschillende kenmerken: aantal inwoners, kosten voor wijkteams (o.b.v. lv3-taakveld 6.2), en geografische ligging. In onderstaande tabel is per kenmerk weergegeven hoe de gemeenten uit de dieptestudie hierop scoorden. Voor de anonimiteit van gemeenten staan de kolommen steeds in arbitraire volgorde, dus de drie kenmerken op een regel horen niet per se bij dezelfde gemeente.

Inwoners	Kosten wijkteams / inwoner	Landsdeel
G4-gemeente	Zeer hoge kosten / inwoner	Noord-Nederland
± 100.000 inwoners	Gemiddelde kosten / inwoner	Oost-Nederland
± 100.000 inwoners	Gemiddelde kosten / inwoner	West-Nederland
± 40.000 inwoners	Zeer lage kosten / inwoner	Zuid-Nederland
± 40.000 inwoners	Zeer lage kosten / inwoner	Zuid-Nederland

²⁰ Informatie voor Derden. In bijlage C.2 is meer informatie opgenomen over de lv3-gegevens.

²¹ Zie hiervoor bijvoorbeeld "Herijking gemeentefonds sociaal domein" (AEF, 2020)

Deze gemeenten hebben we gevraagd een formulier in te vullen over de kosten die zij toerekenen aan het voorliggend veld voor jeugdzorg. Na de opgegeven kosten bestudeerd te hebben, zijn we in gesprek gegaan met medewerkers bij deze gemeenten. Samen met hen hebben we besproken welke activiteiten zij onder het voorliggend veld van jeugdzorg scharen, en wat hun afwegingen daarvoor zijn.

Uit deze dieptestudies hebben we een eerste categorisering van typen kosten gemaakt. Samen met de klankbordgroep is met behulp van dit overzicht besloten om een aantal kostenposten in de uitvraag expliciet uit te vragen. Specifiek gaat het hierbij om kosten voor wijkteams, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en voor de verwijzindex risicjongeren. Van sommige andere kostenposten kon direct besloten worden dat deze niet tot jeugdzorg gerekend zouden moeten worden. Voor de overige kostenposten bleken er veel inhoudelijke verschillen te zitten, waardoor het al dan niet meenemen ervan niet over de categorie als geheel kon worden besloten. Dit heeft ertoe geleid dat we in de uitvraag gemeenten voor deze overige kosten hebben gevraagd individuele onderbouwingen op te nemen.

B.2 Uitvraag

Om te achterhalen welke kosten gemeenten maken voor het voorliggend veld van jeugdzorg hebben we een brede uitvraag uitgezet. Om een zo bruikbaar mogelijke respons te krijgen is de manier waarop gemeenten naar deze kosten worden gevraagd van groot belang. Op basis van de resultaten uit de dieptestudie zijn we in samenwerking met de klankbordgroep gekomen tot een opdeling in categorieën waarvoor gemeenten zijn gevraagd hun kosten op te geven. In deze bijlage beschrijven we eerst hoe de uitvraag is opgesteld, en waar gemeenten precies naar gevraagd zijn. Daarna gaan we in op de respons op de uitvraag.

Opzet van de uitvraag

De brede uitvraag onder gemeente bestond uit een Excel-bestand waarin zij bepaalde kostenposten konden invullen. Naast korte omschrijvingen op het blad waarop kosten werden ingevuld, bevatte dit bestand ook een aparte pagina met uitgebreide instructies.

Gemeenten zijn gevraagd om hun kosten in te vullen voor het voorliggend veld. Naar aanleiding van de resultaten uit de dieptestudies is dit in drie onderdelen gedaan

- ▶ **Vaste categorieën.** Er zijn drie categorieën van kosten waar vrijwel elke gemeente mee te maken heeft. Deze categorieën hebben we individueel uitgevraagd. Het gaat hierbij om de volgende kostenposten.
 - ▶ **Wijkteams / toegangsfunctie (uitsluitend jeugd).** Dit betreft kosten voor de toeleiding tot jeugdzorg. In veel gevallen wordt dit door een wijkteam gedaan. Indien dit wijkteam ook taken uitvoert die niet voor jeugd bedoeld zijn (zoals bijv. de toegang tot Wmo), dan zijn gemeenten gevraagd alleen het deel voor jeugd op te geven (eventueel via een schatting). Als wijkteams zelf (lichte) jeugdhulp leveren, dan hoort dit op taakveld 6.72 geboekt te worden. Als gemeenten dit onverhoopt toch op een ander taakveld hebben geboekt (bijv. 6.2), dan zijn ze gevraagd om deze kosten hier toch op te nemen.
 - ▶ **Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).** Het gaat hier om kosten exclusief het vaccinatieprogramma. In sommige gemeenten zijn de taken van het CJG en het wijkteam op

één plek belegd. In dat geval is gemeenten gevraagd deze kosten maar eenmaal in te vullen onder één van de twee posten.

- ▶ **Verwijsindex risicojongeren.** Gemeenten zijn gevraagd naar de kosten die zij maken voor dit signaleringsinstrument.
- ▶ **Overige preventie van sociaal-emotionele problematiek.** Naast de drie bovenstaande kostenposten zijn gemeenten ook gevraagd of zij andere activiteiten hadden die ze zelf tot het voorliggend veld van jeugdzorg rekenen. Het gaat hierbij om activiteiten die erop gericht zijn om sociaal-emotionele problematiek bij jeugd te voorkomen.
- ▶ **Grote wijzigingen in preventie sinds 2019.** Gemeenten voerden vóór de decentralisatie ook al een aantal taken uit op het gebied van jeugdzorg. Deze inzet rekenen we niet mee bij het bepalen van de kosten voor jeugdzorg, aangezien het budget waarmee we dit vergelijken voortkomt uit het destijds overgehevelde budget. Als gemeenten hun activiteiten van vóór de decentralisatie hebben geïntensiveerd (of verminderd), dienen deze meer- of minderkosten hiervoor echter wel meegenomen te worden. Omdat het in de dieptestudies onmogelijk bleek voor gemeenten om de veranderingen sinds 2014 aan te geven, vragen we naar de verandering t.o.v. 2019. In *Stelsel in Groei* is de verandering van 2019 t.o.v. 2014 bepaald. Door gebruik te maken van dat resultaat, kunnen de uitgevraagde meer- of minderkosten op deze posten worden gerelateerd aan 2014.

Voor alle kostenposten zijn de jaren 2019 t/m 2022 uitgevraagd. Uitzondering hierop zijn de wijzigingen van kosten sinds 2019. Hiervoor is 2019 logischerwijs niet uitgevraagd. Voor elk jaar is vervolgens aan gemeenten gevraagd of zij een uitsplitsing konden geven in welk deel van de kosten inbesteed of uitbesteed was. Dit is van belang om bij de verwerking op een juiste manier te kunnen corrigeren voor overheadkosten (zie bijlage C.3). Gemeenten zijn ook gevraagd om per kostenpost aan te geven op welk taakveld ze deze kosten hebben geboekt. Ten slotte is ook gevraagd om een toelichting, zeker waar het gaat om de overige activiteiten voor preventie van sociaal-emotionele problematiek.

In de instructie zijn gemeenten gevraagd om de inbestede kosten op te nemen exclusief algemene overhead, of PIOFACH (zie bijlage C.3). Buiten de laatste categorie (grote wijzigingen in preventie sinds 2019) zijn gemeenten gevraagd om hun totale kosten op te nemen, en niet alleen de meer- of minderkosten sinds 2014 of 2019. Hiervoor is gekozen omdat uit de dieptestudies bleek dat dit een meer betrouwbare manier is om kosten uit te vragen. Zoals eerder beschreven worden deze kosten tijdens de verwerking met behulp van de resultaten uit *Stelsel in Groei* vertaald naar meer- of minderkosten ten opzichte van 2014.

Respons op de uitvraag

De uitvraag is uitgezet onder alle gemeenten van Nederland. Gedurende de tijd dat de uitvraag ingevuld kon worden hebben we contact opgenomen met gemeenten (deels via de J42) om te zorgen voor een zo groot mogelijke respons. Hierbij hebben we specifiek gekeken naar een respons waarbij er vanuit zoveel mogelijk jeugdzorgregio's een gemeente de uitvraag invulde. Daarnaast hebben we er ook specifiek op gelet dat er vanuit verschillende grootteklassen (qua inwonertal) respons kwam.

In totaal is er contact geweest met 119 individuele gemeenten. Dit heeft uiteindelijk geleid tot 96 gemeenten die de uitvraag hebben ingevuld in opgestuurd. We hebben elke uitvraag afzonderlijk doorgenomen. Hierbij hebben we bijvoorbeeld gekeken of alle benodigde velden waren ingevuld, en of ingevulde kosten voor de drie specifiek uitgevraagde posten plausibel waren. Ook is gekeken of bepaalde kostenposten duidelijk genoeg waren omschreven. In veel van de gevallen bestonden er bepaalde onduidelijkheden of onvolledigheden. Hoewel dit vanwege de vakantieperiode niet bij alle gemeenten gelukt is, hebben we hebben geprobeerd om al deze gemeenten te benaderen om

verdere toelichting te krijgen. Van de 96 inzendingen bleken er uiteindelijk 93 bruikbaar voor in ieder geval een deel van de kostenposten.

Hoewel de drie expliciet uitgevraagde categorieën apart zijn uitgevraagd, bleek een deel van de gemeente het onderscheid tussen deze categorieën niet goed te kunnen maken. Om toch zoveel mogelijk opgegeven kosten mee te kunnen nemen, is daarom besloten om deze drie categorieën bij elkaar op te tellen. In onderstaande tabel is voor elk jaar van aangegeven hoeveel gemeenten de gegevens voor deze drie categorieën samen gebruikt konden worden. Hierbij is ook opgenomen welk deel van de gemeenten dit jaarlijks betrof, en welk percentage van de jongeren in deze gemeenten woonden.

	2019	2020	2021	2022
Aantal gemeenten	73	72	76	77
Percentage gemeenten	21%	21%	22%	23%
Percentage jongeren	29%	29%	30%	29%

Tabel 5. Aantal gemeenten waarvan gegevens meegenomen zijn in de analyse van het voorliggend veld.

Er zijn meerdere redenen waarom uitvragen uiteindelijk niet mee zijn genomen in de analyse. In sommige gevallen hebben gemeenten geen kosten opgegeven voor toegangsfunctie en CJG. Omdat elke gemeente op een bepaalde manier de toeleiding tot jeugdzorg zal moeten bekostigen, zijn deze uitvragen terzijde gelegd. In andere gevallen (bijvoorbeeld bij fusiegemeenten) bleken sommige jaargangen niet te achterhalen.

Voor de overige kostenposten voor preventie van sociaal-emotionele problematiek, en de meerkosten die gemeenten sinds 2019 hebben gemaakt voor preventieve activiteiten, konden alle ingezonden uitvragen worden gebruikt. Onderstaand is voor deze onderdelen ook aangegeven om hoeveel gemeenten en jongeren het ging.

	2019	2020	2021	2022
Aantal gemeenten	93	93	93	93
Percentage gemeenten	27%	27%	27%	27%
Percentage jongeren	35%	35%	35%	35%

Tabel 6. Aantal gemeenten waarvan gegevens meegenomen zijn in de analyse voor preventie van sociaal-emotionele problematiek en de meerkosten voor preventie sinds 2019.

Omdat de steekproef uiteindelijk gebruikt wordt om de meerkosten voor het voorliggend veld voor heel Nederland te bepalen, is het van belang dat de steekproef representatief is. In onderstaande tabel is per grootteklasse het percentage gemeenten opgenomen dat is meegenomen in de uitvraag. Hierbij is als totaal het aantal gemeenten genomen waarvoor alle kostenposten meegenomen konden worden (voor 2022 gaat dit om 77 gemeenten).

	2019	2020	2021	2022
G4-gemeenten	50%	50%	50%	50%
100.000 of meer inwoners	26%	25%	25%	21%
40.000 tot 100.000 inwoners	28%	28%	28%	30%
20.000 tot 40.000 inwoners	19%	18%	20%	21%
Minder dan 20.000 inwoners	11%	11%	12%	13%

Tabel 7. Percentage gemeenten per grootteklasse dat is meegenomen in de analyse ten opzichte van de landelijke omvang van de grootteklasse.

Ten slotte is ook onderzocht in hoeverre de jeugdregio's vertegenwoordigd zijn in de uitvraag. De gemeenten die volledig zijn meegenomen komen in totaal uit 30 verschillende jeugdregio's (ten opzichte van het totaal van 42). De respons op de uitvraag is hiermee representatief te noemen. Alleen voor de allerkleinste gemeenten is de respons aan de lage kant. Doordat we de opschaling naar het landelijke resultaat per grootteklasse doen (zie bijlage C.4) heeft dit echter een kleine impact. In de figuur rechts is weergegeven uit welke regio's de respons van minimaal één gemeente (blauw) of geen enkele respons (rood) is meegenomen in de analyse.



Figuur 11. Jeugdzorgregio's van waaruit de respons van minimaal één gemeente meegenomen is in de analyse (blauw).

/ C Berekening kosten en budget

In deze bijlage beschrijven we de berekeningen die hebben geleid tot het totale budget en de gemaakte (meer)kosten.

C.1 Berekening beschikbaar budget

Het beschikbare budget bestaat uit twee onderdelen. Het jeugdbudget in de Algemene Uitkering (AU) en het de Integratieuitkering (IU) Voogdij / 18+. Daarnaast is ook de toename van het budget als gevolg van het accres meegenomen.

Het jeugdbudget in de Algemene Uitkering

Het jeugdbudget in de Algemene Uitkering (AU) maakt het grootste deel van uit van het totale budget voor jeugdzorg. In onderstaande tabellen is opgenomen hoe dit budget over de jaren heen tot stand is gekomen. De posten die tijdelijke budgetten betreffen zijn schuingedrukt. In de tabellen zijn deze tijdelijke bedragen wel meegenomen bij de optelling tot de (sub)totalen. Alle genoemde bedragen zijn afgerond op miljoenen en dienen te worden vermenigvuldigd met € 1.000.000.

Het startpunt van de budgetreeks is de Nota van Wijzigingen van de ontwerpbegroting 2018, waarbij de volgende bedragen zijn overgeheveld naar de AU.

Nota van wijzigingen 2018	2019	2020	2021	2022
Overheveling naar de AU	3.039	3.060	3.082	3.082

Tabel 8. De budgetreeks voor jeugdzorg in de nota van wijzigingen 2018.

Voorjaarsnota 2018	2019	2020	2021	2022
Ketensystemen Jeugd	-0,5	-0,5		
Forensisch Medische Expertise	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Kindermishandeling				
Verlengde pleegzorg standaard tot 21 jaar	10	14	14	14
Loon- en prijsbijstelling	87	88	89	89
Subtotaal na voorjaarsnota 2018	3.136	3.160	3.184	3.184

Tabel 9. De budgetreeks voor jeugdzorg in de voorjaarsnota 2018.

Ontwerpbegroting 2019	2019	2020	2021	2022
Verrekening Voogdij 18+	-61	-61	-61	-61
Jeugdhulp Kinderen in een AZC	-3	-3	-3	-3
Uitvoeringskosten SVB PGB trekkingsrechten	-11			
Subtotaal na ontwerpbegroting 2019	3.061	3.096	3.120	3.120

Tabel 10. De budgetreeks voor jeugdzorg in de ontwerpbegroting 2019.

Voorjaarsnota 2019	2019	2020	2021	2022
Vrijval Voogdij 18+	8			
Academische component Kinder- en Jeugdpsychiatrie	-4	-4	-4	-4
<i>Tijdelijke middelen jeugdhulp</i>	400	300	300	
Verhoging leeftijdsgrens gezinshuizen	2	6	8	10
Loon- en prijsbijstelling 2019	109	110	110	110
Subtotaal na voorjaarsnota 2019	3.576	3.507	3.534	3.235

Tabel 11. De budgetreeks voor jeugdzorg in de voorjaarsnota 2019.

Ontwerpbegroting 2020	2019	2020	2021	2022
Verrekening Voogdij 18+		-12	-12	-12
Wettelijke taak i-standaarden		-0,4	-0,4	-0,4
Correctie loon- en prijsbijstelling 2019	-5	-11	-11	-11
Uitvoeringskosten SVB PGB trekkingsrechten		-7		
Subtotaal na ontwerpbegroting 2020	3.571	3.477	3.510	3.211

Tabel 12. De budgetreeks voor jeugdzorg in de ontwerpbegroting 2020.

Voorjaarsnota 2020	2019	2020	2021	2022
Vrijval Voogdij 18+		1		
Subtotaal na voorjaarsnota 2020	3.571	3.478	3.510	3.212

Tabel 13. De budgetreeks voor jeugdzorg in de voorjaarsnota 2020.

Ontwerpbegroting 2021	2019	2020	2021	2022
Verrekening Voogdij 18+			-18	-18
Inhaalzorg Jeugd – covid-19		34		
<i>Tijdelijke middelen jeugdhulp</i>				300
Uitvoeringskosten SVB PGB trekkingsrechten			-6	
Subtotaal na ontwerpbegroting 2021	3.571	3.512	3.486	3.494

Tabel 14. De budgetreeks voor jeugdzorg in de ontwerpbegroting 2021.

Voorjaarsnota 2021	2019	2020	2021	2022
Vrijval Voogdij 18+			7	
<i>Wachttijden specialistische jeugdzorg</i>			255	
<i>Verdringing + (lichte) jeugdzorgproblematiek</i>			228	
<i>Praktijkondersteuning huisarts jeugd GGZ</i>			10	
Ketensystemen jeugd			-0,3	-0,3
Subtotaal na voorjaarsnota 2021	3.571	3.512	3.986	3.494

Tabel 15. De budgetreeks voor jeugdzorg in de voorjaarsnota 2021.

Ontwerpbegroting 2022	2019	2020	2021	2022
Wachttijden specialistische jeugdzorg			-3	
Verrekening Voogdij 18+				-8
Correctie vrijval Voogdij 18+			-1	
<i>Tijdelijke middelen jeugdhulp</i>				1.305
SVB				-7
Zorgsalarissen				40
Subtotaal na ontwerpbegroting 2022	3.571	3.512	3.982	4.824

Tabel 16. De budgetreeks voor jeugdzorg in de ontwerpbegroting 2022.

Najaarsnota 2021	2019	2020	2021	2022
Continuïteit van zorg – covid-19			26	
Beëindigen regeling continuïteit cruciale jeugdzorg			19	
Subtotaal na najaarsnota 2021	3.571	3.512	4.027	4.824

Tabel 17. De budgetreeks voor jeugdzorg in de najaarsnota 2021.

Voorjaarsnota 2022	2019	2020	2021	2022
Verlengen regeling continuïteit cruciale jeugdzorg				-9
Subtotaal na voorjaarsnota 2022	3.571	3.512	4.027	4.815

Tabel 18. De budgetreeks voor jeugdzorg in de voorjaarsnota 2022.

Najaarsnota 2022	2019	2020	2021	2022
Meerkosten sociaal domein corona				8
Kasschuif continuïteit cruciale jeugdzorg				30
Subtotaal na najaarsnota 2022	3.571	3.512	4.027	4.853

Tabel 19. De budgetreeks voor jeugdzorg in de najaarsnota 2022.

De Integratieuitkering Voogdij 18+

Naast het jeugdbudget in de AU maakt ook de Integratieuitkering Voogdij 18+ onderdeel uit van het totale budget dat beschikbaar is voor jeugdzorg. In onderstaande tabellen is opgenomen hoe dit budget over de jaren heen tot stand is gekomen. Alle genoemde bedragen zijn afgerond op miljoenen en dienen te worden vermenigvuldigd met € 1.000.000.

Het startpunt van de budgetreeks is de Nota van Wijzigingen van de ontwerpbegroting 2018, waarbij de volgende bedragen zijn overgeheveld naar de AU.

Nota van wijzigingen 2018	2019	2020	2021	2022
In de IU achterblijvende middelen	587	567	567	567

Tabel 20. De budgetreeks voor jeugdzorg in de nota van wijzigingen 2018.

Voorjaarsnota 2018	2019	2020	2021	2022
Loon- en prijsbijstelling	16	15	15	15
Subtotaal na voorjaarsnota 2018	603	582	582	582

Tabel 21. De budgetreeks voor jeugdzorg in de voorjaarsnota 2018.

Ontwerpbegroting 2019	2019	2020	2021	2022
Verrekening Voogdij 18+	61	61	61	61
Subtotaal na ontwerpbegroting 2019	664	643	643	643

Tabel 22. De budgetreeks voor jeugdzorg in de ontwerpbegroting 2019.

Voorjaarsnota 2019	2019	2020	2021	2022
Vrijval Voogdij 18+	-8			
Academische component Kinder- en Jeugdpsychiatrie	4	4	4	4
Loon- en prijsbijstelling 2019	27	25	25	25
Subtotaal na voorjaarsnota 2019	687	673	673	673

Tabel 23. De budgetreeks voor jeugdzorg in de voorjaarsnota 2019.

Ontwerpbegroting 2020	2019	2020	2021	2022
Verrekening Voogdij 18+		12	12	12
Correctie loon- en prijsbijstelling 2019	-6			
Subtotaal na ontwerpbegroting 2020	680	685	685	685

Tabel 24. De budgetreeks voor jeugdzorg in de ontwerpbegroting 2020.

Voorjaarsnota 2020	2019	2020	2021	2022
Vrijval Voogdij 18+		-1		
Loon- en prijsbijstelling 2020		20	20	20
Subtotaal na voorjaarsnota 2020	680	705	706	706

Tabel 25. De budgetreeks voor jeugdzorg in de voorjaarsnota 2020.

Ontwerpbegroting 2021	2019	2020	2021	2022
Verrekening Voogdij 18+			18	18
Technische correctie			-0	
Subtotaal na ontwerpbegroting 2021	680	705	723	723

Tabel 26. De budgetreeks voor jeugdzorg in de ontwerpbegroting 2021.

Voorjaarsnota 2021	2019	2020	2021	2022
Vrijval Voogdij 18+			-7	
Loon- en prijsbijstelling 2021			14	14
Subtotaal na voorjaarsnota 2021	680	705	730	738

Tabel 27. De budgetreeks voor jeugdzorg in de voorjaarsnota 2021.

Ontwerpbegroting 2022	2019	2020	2021	2022
Verrekening Voogdij 18+				8
Correctie vrijval Voogdij 18+			1	
Subtotaal na ontwerpbegroting 2022	680	705	731	745

Tabel 28. De budgetreeks voor jeugdzorg in de ontwerpbegroting 2022.

Voorjaarsnota 2022	2019	2020	2021	2022
Loon- en prijsbijstelling 2022				27
Subtotaal na voorjaarsnota 2022	680	705	731	772

Tabel 29. De budgetreeks voor jeugdzorg in de voorjaarsnota 2022.

Toename budget als gevolg van het accres

Doordat er in de jaren 2020 t/m 2022 sprake is geweest van een positief accres, betekent dit dat het jeugdbudget vanuit de AU feitelijk hoger is uitgevallen. In onderstaande tabel is het accres over deze jaren opgenomen. De bedragen zijn tot stand gekomen door de stand in de voorjaarsnota (eventueel inclusief het accres van eerdere jaren) met het gegeven percentage te vermenigvuldigen. Alle genoemde bedragen zijn afgerond op miljoenen en dienen te worden vermenigvuldigd met € 1.000.000.

Jaar	Percentage accres	Bedrag accres	Bron
2020	4,62%	165	Meicirculaire 2020
2021	3,71%	135	Meicirculaire 2020
2022	8,40%	338	Meicirculaire 2022

Tabel 30. Het jaarlijkse accres.

Om het totale bedrag dat vanuit het accres is toegevoegd aan een bepaald jaar te bepalen, moeten de bedragen uit alle jaren tot en met dat jaar worden opgeteld. Dit bedragen per jaar die op die manier ontstaan zijn in onderstaande tabel weergegeven. Een deel van het jeugdbudget uit de AU betreft tijdelijke middelen. Omdat we de uitsplitsing maken naar structurele en tijdelijke middelen, splitsen we het bedrag dat is toegevoegd als gevolg van het accres ook in een structureel en tijdelijk deel. Deze opsplitsing is gedaan naar rato van de verdeling structurele en tijdelijke middelen uit het jeugdbudget in de AU. Ook deze opsplitsing is opgenomen in onderstaande tabel (wederom in eenheden van € 1.000.000)

Jaar	Cumulatief accres	Accres over structurele middelen	Accres over tijdelijke middelen
2020	165	151	14
2021	300	241	59
2022	638	427	211

Tabel 31. Het jaarlijkse cumulatieve accres.

Naast de middelen als gevolg van het accres, behoren ook de middelen voor de uitvoering van de Hervormingsagenda bij het budget voor 2022. Het gaat hierbij om tijdelijke middelen van in totaal € 9.000.000.

C.2 Berekening op basis van Iv3-gegevens

Gemeenten leveren een aantal keer per jaar gegevens aan voor de zogenaamde Informatie voor Derden (Iv3). Hierbij boeken ze hun baten en lasten op verschillende taakvelden. Voor de maatwerkvoorzieningen jeugdzorg (voorzieningen waarvoor gemeenten een beschikking afgeven, inclusief de apparaatskosten daarvoor) dienen gemeenten hun lasten en baten te boeken op de Iv3-taakvelden 6.72 en 6.82.

Elk jaar geven gemeenten zes verslagsoorten door. Aan het begin van het jaar geven ze de begrote baten en lasten op. Elk kwartaal geven ze vervolgens de (cumulatieve) gerealiseerde baten en lasten door, en ten slotte leveren ze de gerealiseerde cijfers vanuit de jaarrekening op. Voor elk van deze zes verslagsoorten wordt er gebruik gemaakt van een eerste plaatsing en een tweede plaatsing. De eerste plaatsing worden 10 dagen na de uiterste inzenddatum gepubliceerd. De tweede plaatsing wordt 70 dagen na de uiterste inzenddatum gepubliceerd.

Voor elk van de taakvelden splitsen gemeenten hun baten en lasten over 72 verschillende categorieën. De helft hiervan betreft lasten-categorieën en de andere helft baten-categorieën. Omdat overhead op een ander taakveld geboekt dient te worden, is die hier niet bij inbegrepen. In bijlage C.3 beschrijven we hoe we hiervoor corrigeren.

Voor de jaren 2020 t/m 2021 is gekeken naar de tweede plaatsing van de jaarrekening. Dit geeft het meest actuele beeld van gerealiseerde baten en lasten. Voor 2022 waren deze gegevens ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar, waardoor is gekeken naar de eerste plaatsing van de jaarrekening. In de praktijk blijken de eerste en tweede plaatsing slechts weinig van elkaar af te wijken. Voor elke gemeente is het totaal aan boekingen op alle lasten-categorieën opgeteld, waarna het totaal aan boekingen op alle baten-categorieën hiervan af is getrokken.

In sommige gevallen hebben gemeenten geen lasten en / of baten opgegeven. Voor elke individuele situatie waarin dit het geval was, is gekeken of er in eerdere verslagsoorten van hetzelfde jaar (begroting of kwartaalcijfers) wel cijfers zijn doorgegeven. Als er voor het vierde kwartaal cijfers beschikbaar waren, zijn deze aangehouden. Als deze ook niet beschikbaar waren, zijn de cijfers uit de begroting aangehouden.

C.3 Omgang met overhead

Uitvoeringskosten bestaan uit kosten voor de feitelijke taakuitvoering (inclusief taakgerelateerde overhead) en algemene overhead. Voor de eerste component ligt het voor de hand om de apparaatslasten mee te nemen. Voor de algemene overhead is er echter geen eenduidige manier om deze toe te schrijven aan de nieuwe taken, terwijl deze wel meeweegt in de kosten. Deze algemene overhead is alleen van toepassing op medewerkers die in dienst zijn van de gemeente. Het gaat om een relatief klein aandeel in de totale kosten, aangezien het grootste deel van de activiteiten en diensten die vanuit het jeugdbudget worden uitgevoerd, ingekocht worden.

De kosten van overhead horen gemeenten te boeken op het lv3-taakveld 0.4. De overhead die hoort bij de activiteiten die gemeenten uitvoeren voor jeugdzorg, is dus niet inbegrepen in de kosten die gemeenten opgeven op de taakvelden voor jeugdzorg. Anderzijds is het taakveld 0.4 breder dan jeugdzorg alleen, en is het dus niet mogelijk om te achterhalen welk deel van de kosten op dat taakveld tot jeugdzorg moeten worden gerekend.

Om een goed beeld te krijgen van de gemaakte kosten, is het echter wel van belang om de overhead mee te nemen. We doen dit door het vaste opslagpercentage uit de Berenschot benchmark²² te hanteren voor overhead. Hiervoor rekenen we dat 32% van de gemeentelijke personeelskosten uit overhead bestaan. Deze werkwijze is gelijk aan de werkwijze uit *Stelsel in Groei*.

Voor zowel de kosten voor maatwerkvoorzieningen als de kosten die gemeenten maken in het voorliggend veld rekenen we overhead mee. Onderstaand beschrijven we kort hoe we dit voor beide categorieën hebben gedaan.

Overhead in maatwerkvoorzieningen

Zoals eerder beschreven geven gemeenten bij het opgeven van kosten voor de lv3-gegevens naast het taakveld ook een lasten- of batencategorie aan. De maatwerkvoorzieningen worden door gemeenten volledig geboekt op de taakvelden 6.72 en 6.82. Met behulp van de categorieën die gemeenten aangeven is te achterhalen welk deel hiervan eigen personeel betreft. Het gaat hierbij specifiek om de lastencategorie L1.1 (salarissen en sociale lasten) en de batencategorie B3.5.2 (uitgeleend personeel). De batencategorie betreft uitgeleend personeel. Het is aannemelijk dat de overhead voor uitgeleend personeel wel door gemeenten wordt betaald. Voor het berekenen van de totale overhead tellen we beide categorieën dus bij elkaar op.

Om te komen tot de kosten voor overhead, tellen we bij de som van L1.1 en B3.5.2 een bedrag op, zodanig dat dit toegevoegde bedrag 32% van het resulterende totaal bedraagt. Landelijk varieert het

²² De Berenschot benchmark wordt jaarlijks uitgevoerd bij gemeenten die zich hiervoor aanmelden. Uit deze benchmark volgt ook dat de overhead per medewerker nauwelijks is veranderd sinds de decentralisatie.

bedrag dat op deze manier jaarlijks voor overhead wordt meegenomen in de periode 2019 t/m 2022 tussen de 1,2% en 1,5% van de totale kosten voor maatwerkvoorzieningen van dat jaar.

Overhead in het voorliggend veld

Zoals beschreven in bijlage B.2 is het niet mogelijk om voor de kosten voor het voorliggend veld gebruik te maken van de lv3-gegevens. Dit betekent ook dat de toe te rekenen overhead niet op dezelfde manier kan worden bepaald als voor maatwerkvoorzieningen. Om de overhead toch mee te kunnen rekenen, hebben we in de uitvraag onder gemeenten expliciet gevraagd om bij elke kostenpost aan te geven of het om uitbestede of inbestede kosten gaat. Voor uitbestede kosten worden de kosten voor overhead gemaakt door de partij waaraan de activiteiten zijn uitbesteed. Deze overhead zit normaal gesproken al verwerkt in het bedrag dat deze partij van de gemeente ontvangt. Voor uitbestede kosten reken we dus geen extra overhead toe.

Voor de inbestede kosten hebben we gemeenten gevraagd om de kosten op te geven exclusief de algemene overhead.²³ Bij de analyse van de uitvraag hebben we vervolgens aan alle inbestede kosten ook kosten voor overhead toegerekend. Dit is op dezelfde wijze gedaan als voor de maatwerkvoorzieningen, namelijk zodanig dat de overhead ten opzichte van het resulterende totaal 32% bedraagt. Landelijk bedraagt het bedrag dat op deze manier voor overhead wordt meegenomen ongeveer 8% van de totale kosten voor het voorliggend veld. Dit percentage lijkt een stuk hoger te liggen dan de overhead voor maatwerkvoorzieningen. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat alle uitbestede kosten inclusief overhead zijn. Hiervoor hebben we dus geen overhead toegerekend (dat zou immers een dubbel telling opleveren). Dit betekent dat als een groter deel van de werkzaamheden uitbesteed worden, het percentage overhead dat wij toerekenen kleiner zal zijn. Met deze wetenschap is het logisch dat we voor maatwerkvoorzieningen minder overhead toe hebben gerekend, aangezien deze activiteiten veel vaker uitbesteed worden.

C.4 Extrapolatie voorliggend veld

De kosten die gemeenten maken voor het voorliggend veld zijn met behulp van een brede uitvraag in kaart gebracht (zie bijlage B.2). Het resultaat uit deze uitvraag bestaat uit de kosten die gemeenten hebben gemaakt op drie gebieden.

- ▶ Kosten voor wijkteams / toegangsfunctie, het CJG en de verwijsindex risicjongeren. Dit is bij alle gemeenten specifiek opgevraagd, waarna de drie kostenposten samen zijn genomen.
- ▶ Kosten voor overige activiteiten ter preventie van sociaal-emotionele problematiek. Hierbij hebben gemeenten de mogelijkheid gehad om activiteiten op te geven waarvoor zij kosten hebben gemaakt. Uit alle opgegeven kostenposten is een selectie gemaakt, zodat uiteindelijk alleen kosten zijn meegenomen die daadwerkelijk aan jeugdzorg toe te rekenen zijn. In bijlage 0 is in detail opgenomen hoe deze selectie tot stand is gekomen.
- ▶ Meer- of minderkosten voor preventieve activiteiten die gemeenten ook voor de decentralisatie uitvoerden.

De resultaten uit de uitvraag moeten uiteindelijk geëxtrapoleerd worden om de landelijke meerkosten voor het voorliggend veld te berekenen. Een optie hiervoor is om in de uitvraag alle kosten van alle gemeenten op te tellen, en te delen door alle jongeren in deze gemeenten. Dit geeft

²³ Specifiek gaat het hierbij om de PIOFACH, wat staat voor Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

een bedrag per jongere, wat vervolgens vermenigvuldigd kan worden met het landelijk aantal jongeren. Dit is de methodiek die in *Stelsel in Groei* is gebruikt om tot de bovenkant van de onzekerheidsbandbreedte te komen. Het nadeel van deze methodiek is dat er twee G4-gemeenten in de uitvraag zijn meegenomen, en dat deze gemeenten relatief veel jongeren hebben en ook relatief hoge kosten per jongere kennen. Dit betekent dat de kosten van deze twee gemeenten voor een relatief groot deel ook de gemiddelde landelijke kosten bepalen.

Om dit effect te voorkomen hebben we de extrapolatie naar landelijk niveau binnen de verschillende grootteklassen (bepaald op inwonertal) van gemeenten gedaan. Vanwege het verschil in kostenpatroon tussen grote en kleine gemeenten geeft dit een betrouwbaarder resultaat, wat we konden vaststellen doordat we in dit onderzoek een grotere steekproef hadden dan in *Stelsel in Groei*. We hanteren vijf grootteklassen: G4-gemeenten, gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, gemeenten met 40.000-100.000 inwoners, gemeenten met 20.000-40.000 inwoners en gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Per grootteklasse bepalen we de totale kosten van alle gemeenten die de uitvraag hebben ingevuld. Deze kosten delen we door het totaal aantal jongeren dat in alle gemeenten binnen deze grootteklasse woont. Dit geeft voor elk van de vijf grootteklassen een bedrag per jongere. Deze bedragen per jongere vermenigvuldigen we vervolgens met het aantal jongeren in Nederland dat woont in gemeenten van de bijbehorende grootteklasse. Dit geeft uiteindelijk de totale landelijke kosten per grootteklasse. Het optellen van deze vijf kosten leidt ten slotte tot de totale landelijke kosten.

De kosten per jongere na extrapolatie voor de verschillende categorieën

We doen de extrapolatie voor elk van de drie eerder genoemde kostenposten. In onderstaande tabel geven we de resulterende kosten per jongere (uitgesplitst naar grootteklasse) voor de som van wijkteams, CJG en de verwijsindex risicojongeren.

Kosten wijkteams, CJG, verwijsindex per jongere	2019	2020	2021	2022
G4-gemeenten	€ 363	€ 377	€ 407	€ 436
100.000 of meer inwoners	€ 241	€ 249	€ 285	€ 340
40.000 tot 100.000 inwoners	€ 177	€ 186	€ 205	€ 221
20.000 tot 40.000 inwoners	€ 162	€ 186	€ 196	€ 220
Minder dan 20.000 inwoners	€ 161	€ 178	€ 191	€ 201

Tabel 32. Totale kosten per jongere voor wijkteams, CJG en de verwijsindex risicojongeren.

De volgende tabel bevat eenzelfde overzicht (de kosten per jongere) voor activiteiten ter preventie van sociaal-emotionele problematiek.

Kosten activiteiten ter preventie sociaal-emotionele problematiek per jongere	2019	2020	2021	2022
G4-gemeenten	€ 308	€ 313	€ 324	€ 333
100.000 of meer inwoners	€ 57	€ 56	€ 59	€ 61
40.000 tot 100.000 inwoners	€ 62	€ 66	€ 77	€ 79
20.000 tot 40.000 inwoners	€ 46	€ 51	€ 55	€ 56
Minder dan 20.000 inwoners	€ 29	€ 30	€ 36	€ 46

Tabel 33. Totale kosten per jongere voor activiteiten ter preventie van sociaal-emotionele problematiek.

De opgegeven meer- of minderkosten t.o.v. 2019 voor activiteiten die men ook voor de decentralisatie al uitvoerde zijn in onderstaande tabel weergegeven

Meer- of minderkosten t.o.v. 2019 voor activiteiten van voor de decentralisatie (per jongere)	2019	2020	2021	2022
G4-gemeenten	n.v.t.	€ -1	€ -1	€ 3
100.000 of meer inwoners	n.v.t.	€ 1	€ 3	€ 6
40.000 tot 100.000 inwoners	n.v.t.	€ 1	€ 4	€ 14
20.000 tot 40.000 inwoners	n.v.t.	€ 1	€ 7	€ 5
Minder dan 20.000 inwoners	n.v.t.	€ 21	€ 0	€ 0

Tabel 34. Meer- of minderkosten per jongere ten opzichte van 2019 voor preventieve activiteiten.

Door deze bedragen per jongere met het aantal jongeren per grootteklasse te vermenigvuldigen komen we tot een landelijk bedrag. Van totale kosten naar meerkosten

In de eerste twee categorieën (de eerste twee van de drie bovenstaande tabellen) is gevraagd naar de totale kosten van gemeenten. Dit onderzoek richt zich echter op de meerkosten sinds 2014. De activiteiten uit de eerste categorie (wijkteams, CJG en de verwijsindex) werden voor de decentralisatie nog niet door gemeenten uitgevoerd. Van deze categorie is het dus aannemelijk dat alle kosten die hieronder zijn opgenomen ook meerkosten betreffen. Voor de tweede categorie (overige preventie van sociaal-emotionele problematiek) is dit echter niet het geval.

Omdat de meerkosten in *Stelsel in Groei* wel in kaart zijn gebracht, kunnen we de resultaten uit dat onderzoek gebruiken om ook in dit onderzoek alleen de meerkosten te berekenen. Bijkomend voordeel hiervan is dat de resultaten van de twee onderzoeken op die manier volledig vergelijkbaar worden en voor 2019 exact hetzelfde zullen zijn. De manier waarop we de meerkosten destilleren uit de totale kosten is als volgt.

- ▶ We extrapoleren de kosten voor wijkteams, CJG en verwijsindex naar landelijke kosten (zoals bovenstaand beschreven). Dit doen we ook voor de kosten voor de overige preventie van sociaal-emotionele problematiek. Omdat deze twee kostenposten allebei over totale kosten gaan (en niet over alleen meerkosten), tellen we ze bij elkaar op. Dit geeft een totaal van € 1.006 miljoen in 2019
- ▶ Het resultaat uit *Stelsel in Groei* voor 2019 betreft de meerkosten van dit jaar, het ging hierbij om in totaal € 655 miljoen in 2019. Deze meerkosten voor 2019 trekken we af van het hiervoor berekende totaal. Dit verschil geeft de kosten die vóór de decentralisatie voor jeugdzorg werden gemaakt, namelijk € 352 miljoen. Dit bedrag is voor elk jaar (logischerwijs gelijk).
- ▶ Voor elk opvolgend jaar trekken we dus deze kosten van voor de decentralisatie (€ 352 miljoen) af van de onderzochte kosten voor wijkteams, CJG, de verwijsindex en overige preventie van sociaal-emotionele problematiek.
- ▶ Hierbij tellen we voor elk jaar de meerkosten voor preventieve activiteiten die gemeenten opgaven ten opzichte van 2019 op. Omdat dit ten opzichte van 2019 is gedaan, zijn deze meerkosten in 2019 zelf logischerwijs € 0.
- ▶ Hiermee komen we uiteindelijk uit op de totale meerkosten van jeugdzorg ten opzichte van 2014.
- ▶ Om ten slotte ook inzicht te geven in de verdeling van deze meerkosten over de verschillende uitgevraagde activiteiten, hanteren we de volgende methodiek
 - ▶ In *Stelsel in Groei* is het percentage voor wijkteams bepaald. Voor 2019 houden we dit percentage (73%) dan ook aan.
 - ▶ Voor elk volgend jaar bepalen we steeds het verschil van de totale kosten die gemeenten voor wijkteams, CJG en de verwijsindex hebben gemaakt met het voorgaand jaar. Door het verschil te bekijken, betreft het effectief de meerkosten ten opzichte van het voorgaand jaar. Ook voor overige kosten voor preventie van sociaal-emotionele problematiek bekijken het verschil in kosten ten opzichte van het voorgaand jaar.

- ▶ We berekenen met behulp van deze twee verschillen welk percentage van de toename van het budget toe te rekenen is aan wijkteams, CJG en de verwijzindex enerzijds, en welk percentage toe te rekenen is aan activiteiten voor preventie van sociaal-emotionele problematiek.

De relatie tot *Stelsel in Groei*

In *Stelsel in Groei* zijn de resultaten weergegeven in een bandbreedte. Deze bandbreedte is volledig ten gevolge van de onzekerheid op de uitkomsten voor het voorliggend veld. De kosten voor maatwerkvoorzieningen komen immers voort uit de lv3-gegevens van alle gemeenten, en kennen daarom vrijwel geen (statistische) onzekerheid.²⁴ De onzekerheidsbandbreedte in *Stelsel in Groei* is als volgt tot stand gekomen.

- ▶ **De bovenkant van de bandbreedte** is ontstaan door de resultaten uit de uitvraag te extrapoleren naar rato van het aantal jongeren.
- ▶ **De onderkant van de bandbreedte** is ontstaan door de resultaten uit de uitvraag binnen elke grootteklasse (naar inwonertal) te extrapoleren naar rato van het aantal jongeren, en deze resulterende bedragen vervolgens op te tellen.

De methode van extrapolatie in dit onderzoek komt methodisch dus overeen met de onderkant van de bandbreedte uit *Stelsel in Groei*. De kosten voor het voorliggend veld die we in dit onderzoek hebben bepaald, kennen ook een onzekerheidsmarge. Deze bandbreedte is bepaald op basis van statistiek en reflecteert de onzekerheid die ontstaat doordat niet alle gemeenten van Nederland worden meegenomen bij de uitvraag.

Onzekerheidsmarge voor het voorliggend veld

Voor de volledigheid beschrijven we onderstaand kort hoe we tot de bandbreedte voor de kosten voor het voorliggend veld zijn gekomen. Voor elke kostenpost waarvoor we de kosten per jongere bepalen, bepalen we een aparte onzekerheidsmarge. Omdat we opschalen binnen grootteklassen van gemeenten, bepalen we deze marge ook voor elke grootteklasse apart.

Voor het bepalen van de onzekerheid gebruiken we de standaard statistische methodiek. Voor elk van de drie kostenposten bepalen we binnen elke grootteklasse eerste de standaardafwijking binnen de uitvraag. De standaardafwijking geeft zicht op de spreiding tussen gemeenten in de kosten per jongere die ze op hebben gegeven. In de onderstaande tabel zijn de kosten per jongere en de standaardafwijkingen binnen de steekproef opgenomen. Hierbij gaat het om de kosten (en standaardafwijkingen) van het jaar 2022.

Grootte gemeente	Wijkteams, CJG en verwijzindex		Overige preventie sociaal-emotionele problematiek		Meerkosten preventie	
	Kosten	St. afw.	Kosten	St. afw.	Kosten	St. afw.
< 20.000	€ 201	€ 101	€ 46	€ 79	€ 3	€ 8
20.000 – 40.000	€ 220	€ 110	€ 56	€ 60	€ 6	€ 17
40.000 – 100.000	€ 221	€ 137	€ 79	€ 68	€ 14	€ 53
> 100.000	€ 340	€ 213	€ 61	€ 50	€ 5	€ 13
G4	€ 436	€ 195	€ 333	€ 151	€ 0	€ 0

Figuur 12. De kosten per jongere en standaardafwijking voor de drie kostencategorieën in 2022. De standaardafwijking representeert de spreiding in opgegeven antwoorden binnen de steekproef.

²⁴ Ook in de lv3-taakvelden 6.72 en 6.82 zullen kleine boekingsfouten zitten. Omdat we alleen kijken naar de totale (landelijke) kosten, zullen te kleine opgegeven waarden en te grote opgegeven waarden elkaar grotendeels uitmiddelen. In principe is er dus wel sprake van enige onzekerheid, maar deze is naar verwachting zeer klein.

Omdat we uiteindelijk de totale kosten berekenen, moet deze standaardafwijking (van de resultaten binnen de uitvraag) worden vertaald naar een standaardfout bij het extrapoleren van alle gegevens uit de uitvraag naar een landelijk totaal. Bij het berekenen van deze standaardfout wordt gebruik gemaakt van het aantal gemeenten in de uitvraag ten opzichte van het totaal aantal gemeenten. Een uitvraag waarop meer gemeenten hebben gereageerd zou dus een kleinere standaardfout opleveren dan een uitvraag waarop minder gemeenten hebben gereageerd. Deze standaardfout berekenen we voor elke grootteklasse. In alle latere berekeningen wordt de standaardfout meegenomen via de gebruikelijke methodiek van foutenvoortplanting. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij het optellen van twee bedragen met een foutmarge, de resulterende fout gelijk is aan de wortel van de som van de gekwadrateerde individuele foutmarges.

In onderstaande tabel is de resulterende standaardfout opgenomen voor elk van de drie categorieën van kosten. Wederom zijn ook de kosten per jongere opgenomen, betreft het de standaardfout per jongere, en is het jaar 2022 aangehouden.

Grote gemeente	Wijkteams, CJG en verwijsindex		Overige preventie sociaal-emotionele problematiek		Meerkosten preventie	
	Kosten	St. fout	Kosten	St. fout	Kosten	St. fout
< 20.000	€ 201	€ 32	€ 46	€ 22	€ 3	€ 2
20.000 – 40.000	€ 220	€ 18	€ 56	€ 8	€ 6	€ 2
40.000 – 100.000	€ 221	€ 21	€ 79	€ 10	€ 14	€ 8
> 100.000	€ 340	€ 78	€ 61	€ 13	€ 5	€ 3
G4	€ 436	€ 113	€ 333	€ 87	€ 0	€ 0

Figuur 13. De kosten per jongere en standaard fout voor de drie kostencategorieën in 2022. De standaardfout geeft aan in welke mate de som van alle kosten die gemeenten uit de steekproef hebben opgegeven, ook voor gemeenten buiten de steekproef representatief is.

De combinatie van deze fouten met foutenvoortplanting geeft een onzekerheid van ca 7%. De statistische onzekerheid is kleiner naarmate meer gemeenten in de steekproef zijn opgenomen. Een onzekerheid van 7% is klein, wat aangeeft dat er voldoende gemeenten in de steekproef zaten. Aangezien we de extrapolatie per grootteklasse hebben gedaan, is de relatief wat hogere onzekerheid in de kleinere grootteklassen in dit resultaat meegewogen. Dat maakt de uitkomsten zeer robuust.

C.5 Categorisering voorliggend veld

Om de meerkosten die gemeenten maken voor het voorliggend veld in kaart te brengen is gebruik gemaakt van een brede uitvraag. Deze uitvraag wordt in meer detail beschreven in bijlage B.2. Gemeenten zijn hierin specifiek gevraagd naar de kosten die zij maken voor wijkteams (de toegang tot jeugdzorg), het centrum voor jeugd en gezin (CJG) en de verwijsindex risicjongeren. Daarnaast hadden gemeenten de mogelijkheid om kosten op te geven voor overige activiteiten gericht op preventie van sociaal-emotionele problematiek. In totaal zijn er ongeveer 750 kostenposten opgegeven. Sommige van deze kostenposten dienen met zekerheid tot de kosten voor jeugdzorg te worden gerekend, en van andere kostenposten is duidelijk dat ze niet tot jeugdzorg gerekend dienen te worden. Er zijn echter ook een aantal kostenposten waarvan het de vraag is of ze tot jeugdzorg gerekend dienen te worden.

We hebben alle opgegeven kostenposten gecategoriseerd en voorgelegd aan de klankbordgroep en begeleidingscommissie. Voor elke categorie is in samenspraak besloten om deze al dan niet mee te nemen bij het bepalen van de kosten voor het voorliggend veld. In deze bijlage zijn alle categorieën opgenomen. Voor elke categorie geven we een korte omschrijving, het aandeel dat deze categorie uitmaakt ten opzichte van het totaal van alle categorieën, en of deze categorie al dan niet is meegenomen bij het bepalen van de kosten voor het voorliggend veld. In de volgorde is gekozen om eerst alle categorieën op te nemen die wel meegenomen zijn, en daarna alle categorieën die niet meegenomen zijn. Binnen deze volgorde zijn de categorieën geordend van grootste naar kleinste kosten. Het aandeel in de kosten dat is vermeld betreft een indicatie. In het bijzonder in de categorie met een (zeer) laag aandeel in de kosten betreft het vaak een beperkt aantal initiatieven waardoor de statische betrouwbaarheid sterk afneemt. Hierdoor is er tevens voor gekozen voor een laagste bandbreedte in de kosten van; tot 5%.

Categorieën die wel zijn meegenomen

Jongerenwerk

Aandeel overige kosten: 30% of meer **Meegenomen:** Ja

De exacte inhoud van jongerenwerk verschilt behoorlijk per gemeente. In sommige gevallen gaat het om onderlinge coaching tussen jongeren, in andere gevallen om activiteiten met als doel om elkaar te ontmoeten of voorlichting te geven. Soms is de doelgroep specifiek (bijv. meidenwerk of jonge moeders), en soms meer algemeen. Het kan gaan om ontmoetingsavonden, beweegactiviteiten, ondersteuning bij een laag zelfbeeld / zelfvertrouwen, welzijnswerk, of dagbesteding. Hoewel de primaire opdracht van jongerenwerk niet het voorkomen van jeugdzorg is, heeft de klankbordgroep toch aangegeven dat deze kosten meegenomen dienen te worden. Hierbij is het belangrijk om expliciet te vermelden dat jongerenwerk een grotere waarde heeft dan alleen het voorkomen van jeugdzorg en dat een deel hiervan bij de sociale basis hoort.

Algemene kosten preventie (gespecificeerd jeugd)

Aandeel overige kosten: 1% tot 10% **Meegenomen:** Ja

Het gaat hierbij om kostenposten die door gemeenten zijn aangemerkt als 'preventie', en waarbij gemeenten zelf aangeven dat het om preventie van jeugdzorg gaat. Soms worden er expliciete activiteiten benoemd (bijv. workshops of cursussen), maar vaak gaat het om integrale bedragen aan bijvoorbeeld zorgpartners waarvan gemeenten niet kunnen uitsplitsen wat ervoor gedaan wordt.

Selectieve preventie (o.a. op school)

Aandeel overige kosten: 1% tot 10% **Meegenomen:** Ja

Het betreft hier kostenposten die preventie die specifiek worden afgestemd op de buurt of wijk waarin ze plaatsvinden.

Schoolmaatschappelijk werk

Aandeel overige kosten: 1% tot 10% **Meegenomen:** Ja

Deze kostenpost valt onder jeugdzorg en nemen we mee.

Praktijkondersteuner Huisarts (POH) jeugd

Aandeel overige kosten: 1% tot 10% **Meegenomen:** Ja

De inzet van een POH gericht op jeugd maakt onderdeel uit van kosten voor jeugdzorg.

Ontmoetingsplekken jeugd / jongerencentra (activiteiten, voorlichting, talentontwikkeling, jeugdwelzijnswerk)
Aandeel overige kosten: 1% tot 10% **Meegenomen:** Ja

Hierbij gaat het om plekken zoals dorpshuizen of jongerencentra waar jongeren laagdrempelig binnen kunnen lopen. Ze kunnen hier vragen stellen over allerlei zaken, of andere jongeren ontmoeten. Vaak is er ook bijv. een jongerencoach aanwezig die jongeren kan helpen met allerlei zaken. Deze categorie overlapt naar verwachting deels met jongerenwerk.

Ondersteuning bij opvoeding / Stevig Ouderschap
Aandeel overige kosten: 1% tot 10% **Meegenomen:** Ja

Opvoedondersteuning maakt onderdeel uit van jeugdzorg.

Aanpak risicojongeren
Aandeel overige kosten: 1% tot 10% **Meegenomen:** Ja

De genoemde kostenposten betreffen activiteiten om te voorkomen dat jongeren die hier een hoog risico op hebben in de criminaliteit terecht komen. Het gaat hierbij om jongeren met een stapeling van problematiek rondom bijvoorbeeld werk, school, gezondheid en / of veiligheid. Omdat de activiteiten gericht zijn op het voorkomen van problemen die anders vanuit jeugdzorg aangepakt worden, zijn deze kosten meegenomen.

Uitvoeringskosten jeugdzorg (bijv. doorbraakmethode of toegangsproces)
Aandeel overige kosten: 1% tot 10% **Meegenomen:** Ja

Het merendeel van deze kosten is foutief geboekt, maar behoort wel degelijk tot kosten voor jeugdzorg.

Samenwerking / netwerk jeugdzorg versterken en onderhouden
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het onderhouden van samenwerkingsrelaties binnen het jeugdveld maakt onderdeel uit van de randvoorwaarden die nodig zijn om jeugdzorg te organiseren.

Gezinsbegeleiding / gezinscoach / gezinswerker
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het ondersteunen of begeleiden van gezinnen behoort tot jeugdzorg.

Jeugdhulptrajecten
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Deze kosten zijn foutief geboekt en vallen onder maatwerkvoorzieningen.

Algemene kosten preventie (ongespecificeerd)
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Hierbij gaat het om kostenposten waarvan gemeenten aangeven dat het om preventie gaat. Er is geen verdere specificatie opgenomen. Hoewel niet gespecificeerd is dat het alleen om preventie van jeugdzorg gaat, is dit wel aannemelijk aangezien de uitvraag hier specifiek naar vroeg.

Straathoekwerk / straatcoaching
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Straatcoaches of straathoekwerkers vormen een aanspreekpunt voor jongeren op straat en dragen zo bij aan de preventie van onveiligheid of criminaliteit onder deze jongeren.

Inzet zorg of lichte ondersteuning op school (bijv. vanuit JGZ)
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Ook als zorg of ondersteuning van jongeren niet thuis maar op school plaatsvindt, valt het onder jeugdzorg.

Aanpak eenzaamheid / pesten (bijv. Join Us) / zelfvertrouwen / talentontwikkeling / weerbaarheidstraining / mentale ondersteuning
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Hieronder vallen allerlei activiteiten die zijn gericht op de mentale ontwikkeling van kinderen die daar behoefte aan hebben. Aangezien dit onder jeugdzorg valt, nemen we deze kosten mee.

Buurtgezinnen / It takes a Village to raise a Child / Steunouders
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Deze ondersteuning van gezinnen met kinderen valt onder jeugdzorg.

Beleidsonderzoek en -ontwikkeling
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Deze kosten maken onderdeel uit van de uitvoeringskosten voor jeugdzorg.

Vroegsignalering / preventie jeugdproblematiek op scholen
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Hieronder vallen bijvoorbeeld medewerkers van het wijkteam die op scholen aansluiten met als doel de preventie van jeugdzorg. Ook voorlichting op scholen over bijvoorbeeld maatschappelijk welzijn vallen hieronder.

Vroegsignalering onveilige situatie (bijv. aandachtsfunctionaris)
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Hieronder vallen bijvoorbeeld de kosten voor het jeugddeel van Veilig Thuis, ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie en aandachtsfunctionarissen.

Home start
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Home start biedt (preventieve) opvoedondersteuning aan gezinnen met opgroeiende kinderen.

Integrale vroeghulp
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Integrale vroeghulp is hulp aan te vroeg geboren kinderen en kinderen tot 7 jaar waarbij vragen over ontwikkeling of gedrag bestaan. Naast de ondersteuning zelf, is er ook een belangrijke signaleringsfunctie.

Brugfunctie tussen school en thuissituatie
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het gaat hier om kosten voor brugfunctionarissen, schoolpedagogen en voorschoolse ondersteuningsteams die ondersteuning bieden aan kinderen waarbij thuis en / of op de (voor)school (veelomvattende) hulpvragen liggen.

Ontmoetingsplek ouders (bijv. babycafé, mamacafé, peutercafé)
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Op deze plekken kunnen (nieuwe) ouders elkaar ontmoeten en meer vertrouwen opdoen in de opvoeding van hun kind. Vaak is er ook professionele begeleiding aanwezig. Dit type activiteiten wordt ook regelmatig voor CJG's georganiseerd, waardoor het logisch is om deze categorie ook mee te nemen.

Preventieve activiteiten, gewenst gedrag, voorlichting en consult (o.a. vanuit Halt)
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Vanuit bijvoorbeeld bureau Halt worden activiteiten ingezet gericht op het tegengaan van o.a. criminaliteit, vandalisme en grensoverschrijdend gedrag. Het gaat hierbij om voorlichting (bijv. over groepsdruk), spreekuren op scholen, agressie- en regulatietraining. In andere gevallen gaat het over de samenwerking tussen bijvoorbeeld wijkteams en politie, zodat jongeren gericht (in hun gezinssituatie) kunnen worden ondersteund en begeleid.

Algemene ondersteuning / informatievoorziening aanstaande ouders
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Hierbij gaat het om ondersteuning van aanstaande ouders met bijvoorbeeld video hometraining of bijeenkomsten over opvoeden en begrenzen. De verschilt van de kostenpost "Open informatie- en adviespunt opgroeien / opvoeden", omdat het daarbij gaat om bijvoorbeeld websites of algemene informatie die ouders krijgen bij de aangifte van hun kind.

Ondersteuning kwetsbare zwangeren
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

De ondersteuning van kwetsbare zwangeren valt onder jeugdzorg.

Activiteiten voor jongeren met een zorgvraag / dagbesteding
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Deze activiteiten vallen onder jeugdzorg en hadden zeer waarschijnlijk onder maatwerkvoorzieningen geboekt moeten worden.

Passend onderwijs voor kinderen met een zorgbehoefte of beperking
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het gaat hierbij om ondersteuning van kwetsbare leerlingen en STER-klassen. Deze kosten worden meegenomen in het onderzoek.

Begeleide omgangsregeling (BOR)
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het ondersteunen van gezinnen bij complexe echtscheidingen valt onder jeugdzorg.

Advies / coach mentale gezondheid**Aandeel overige kosten:** tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het gaat hier om kosten om de mentale gezondheid van jeugdigen te bevorderen (bijvoorbeeld op school).

Ontlasten van gezinnen met kind(eren) met zorgbehoefte**Aandeel overige kosten:** tot 5% **Meegenomen:** Ja

Onder deze kostenpost vallen activiteiten die erop gericht zijn om ouders, broertjes en zusjes binnen gezinnen waar hulpverlening wordt geleverd, te ontlasten, ondersteunen of ontzorgen. Het doel hiervan is overbelasting, en daarmee (zwaardere) inzet vanuit jeugdzorg voorkomen.

Inzet jeugdhulp in kinderopvang**Aandeel overige kosten:** tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het inzetten van jeugdhulp valt onder jeugdzorg, of dit nou thuis of op de opvang gebeurt. Het gaat in dit geval om kleuter zorgarrangementen of het programma 'Vroeg Erbij'.

(Tijdelijke) opvang van jongeren**Aandeel overige kosten:** tot 5% **Meegenomen:** Ja

De kosten onder deze post worden gemaakt voor opvangplekken zoals Kamers met Kansen of Kind aan Huis. Het gaat daarbij om een vorm van jeugdhulp (of jeugdbescherming).

Begeleiding gezinnen met een beperking / risicogezinnen**Aandeel overige kosten:** tot 5% **Meegenomen:** Ja

Deze activiteiten vallen onder jeugdzorg.

BSO met begeleiding voor kinderen met een hulpvraag**Aandeel overige kosten:** tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het gaat hierbij specifiek over jeugdzorg op een BSO, dus we nemen deze kosten mee.

Ondersteuning kinderen van ouders met psychische problemen (KOPP) en kinderen van ouders met verslavingsproblemen (KOV)**Aandeel overige kosten:** tot 5% **Meegenomen:** Ja

Ondersteuning van kwetsbare gezinnen met kinderen behoort tot jeugdzorg.

Opvoedadvies / -ondersteuning (CJG)**Aandeel overige kosten:** tot 5% **Meegenomen:** Ja

Aangezien de kosten voor CJG integraal zijn uitgevraagd, is het onderzoekstechnisch belangrijk om ook de kostenposten mee te nemen van gemeenten die specifiek aangeven dat deze tot de CJG behoren. Dit voorkomt inhoudelijke verschillen tussen de gemeenten die aan de uitvraag hebben meegewerkt.

Ondersteuning jeugdigen (/ gezin) bij scheiding ouders**Aandeel overige kosten:** tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het mentaal ondersteunen van kinderen bij (complexe) echtscheidingen valt onder jeugdzorg.

Ondersteuning / training dyslexie

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het gaat zowel over de dyslexietraining zelf, alsook de ondersteuning bij het correct en rechtmatig regelen van een toekenning voor dyslexietrainingen.

Open informatie- en adviespunt opgroeien / opvoeden

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het betreft hier centrale punten (soms fysiek en soms digitaal) waar ouders of verzorgers terecht kunnen met vragen over opgroeien en opvoeden. Deze kostenpost overlapt deels met de activiteiten die de CJG uitvoert.

Jouw Ingebracht Mentor (JIM)

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

JIM is een vorm van ondersteuning van kinderen die daar behoefte aan hebben en behoort dus tot jeugdzorg.

Aanpak jongerenoverlast

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het betreft hier activiteiten en interventies om jongeren die overlast veroorzaken te ondersteunen en begeleiden.

Activiteiten / voorlichting veiligheid (loverboys, seksueel overschrijdend gedrag, radicalisering etc.)

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het betreft voorlichtingen die specifiek gericht zijn op thema's die aan veiligheid grenzen, waaronder de genoemde onderwerpen. Vanwege de overlap die bestaat met jongerenwerk, wordt deze categorie ook meegerekend.

Voorlichting / activiteit gericht op (onderling) begrip en acceptatie

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Ja

Het gaat hierbij om activiteiten op scholen die gericht zijn op het leren accepteren van onderlinge verschillen tussen leerlingen.

Categorieën die niet zijn meegenomen

Onder deze categorieën zijn kosten waar een aparte bekostiging voor beschikbaar is. Het is mogelijk dat gemeenten hier zelf geld aan toevoegen dat strikt genomen wel meegenomen zou moeten worden, maar gezien het beperkte aantal gemeenten dat deze kosten opgenomen heeft, is dit niet voldoende betrouwbaar uit de data te halen. Daarom zijn deze kosten niet meegenomen in het totaal.

Kansrijk opgroeien

Aandeel overige kosten: 10% tot 30% **Meegenomen:** Nee

Deze kosten vallen onder het programma Kansrijke Start, waarvoor aparte bekostiging beschikbaar is. Deze worden dus niet meegenomen voor de vergelijking met het jeugdbudget.

Kosten geboekt op taakvelden 6.72 / 6.82

Aandeel overige kosten: 10% tot 30% **Meegenomen:** Nee

Deze taakvelden zijn als geheel al meegenomen, dus activiteiten die gemeenten hier (al dan niet foutief) op hebben geboekt nemen we niet mee om dubbeltelling te voorkomen.

Kinderopvang sociaal medische indicatie (SMI)

Aandeel overige kosten: 1% tot 10% **Meegenomen:** Nee

Een SMI is een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag doordat zij niet (allebei) werken, maar waarvoor kinderopvang vanwege een sociale of medische situatie wel wenselijk is (bijv. ouders met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking). Deze kosten zijn niet meegenomen in het onderzoek, omdat deze beter passen bij de Wmo.

Sportverenigingen

Aandeel overige kosten: 1% tot 10% **Meegenomen:** Nee

Ondersteuning van sportverenigingen valt niet onder kosten voor jeugdzorg.

Minimabeleid sport / cultuur

Aandeel overige kosten: 1% tot 10% **Meegenomen:** Nee

Dit valt onder het algemene armoedebeleid / minimabeleid.

Combinatiefunctionaris

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Voor combinatiefunctionarissen zijn aparte middelen beschikbaar vanuit de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC). Deze kosten worden dus niet meegenomen.

Bibliotheek (deel gericht op jeugd)

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Kosten die worden gemaakt voor de bibliotheek vallen niet onder jeugdzorg.

Cultuurverenigingen

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Net als bij algemene sportverenigingen, valt ondersteuning van algemene cultuurverenigingen niet onder jeugdzorg.

Verkleinen (onderwijs-)achterstand kinderen

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om leesbevordering of het Instapje (gezinsgericht stimuleringsprogramma om de onderwijskansen van kinderen in achterstandssituaties te vergroten). Deze kosten zijn niet meegenomen, omdat ze meer op onderwijs gericht zijn dan op jeugdzorg.

Leerplichtambtenaar / RMC / preventie schooluitval

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Het gaat hierbij om extra inzet van leerplichtambtenaren t.b.v. preventieve werkzaamheden. Het doel is vooral om schooluitval te voorkomen en te zorgen dat jongeren niet verder afglijden. Hoewel dit het welzijn van jongeren ten goede komt, is deze categorie niet meegenomen, aangezien dit meer een taak is die tot het onderwijsdomein behoort.

Jeugdfonds sport en cultuur / onderwijsbijdrage / stichting leergeld

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Dit valt onder het algemene armoedebeleid / minimabeleid.

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

VVE betreft educatie voor peuters en kleuters die te maken hebben met een (mogelijke) taalachterstand. Hierdoor zijn ze beter voorbereid op de basisschool. Deze kosten behoren meer tot het onderwijsdomein en zijn dus niet meegenomen.

Basistaak JGZ

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

JGZ voert bepaalde taken uit die niet onder jeugdzorg vallen, zoals bijvoorbeeld het contactmoment adolescenten. Deze kosten nemen we daarom niet mee.

Aanvullende sport- en cultuuractiviteiten op school

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Het organiseren van aanbod van sport en cultuur draagt bij aan de algemene ontwikkeling en gezondheid van kinderen, maar valt niet onder jeugdzorg.

Kansrijke start

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Deze kosten vallen onder het programma Kansrijke Start, waarvoor aparte bekostiging beschikbaar is. Deze worden dus niet meegenomen voor de vergelijking met het jeugdbudget.

Eerste duizend dagen

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Deze kosten vallen onder het programma Kansrijke Start, waarvoor aparte bekostiging beschikbaar is. Deze worden dus niet meegenomen voor de vergelijking met het jeugdbudget.

Buurtsportcoach

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Voor buurtsportcoaches zijn aparte middelen beschikbaar vanuit de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC). Deze kosten nemen we dus niet mee.

Preventie alcohol en drugs

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

In de meeste gevallen gaat het om programma's om roken of het gebruik van alcohol en drugs te voorkomen. Hoewel dit heel nuttige activiteiten zijn, horen ze eerder toegerekend te worden aan kosten voor algemene gezondheid (de Wet publieke gezondheid).

Voorlichting / campagne maatschappelijke thema's (bijv. racisme) of gezondheid (bijv. roken)

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Het betreft activiteiten, veelal op scholen, die zijn gericht op het onder de aandacht brengen van thema's zoals discriminatie, mensenhandel, gewelddoos oplossen van conflicten of democratische waarden. Deze kosten zijn niet meegenomen.

Scouting / Jong Nederland / Jeugdsozen

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Net als sport- en cultuurverenigingen valt algemene ondersteuning aan andere verenigingen ook niet onder jeugdzorg.

Preventie via sportactiviteiten

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Met behulp van deze sportactiviteiten wordt beoogd om schooluitval te voorkomen en zelfontplooiing te bevorderen. Deze kosten rekenen we tot de brede sociale basis en dus niet tot jeugdzorg.

Nu niet zwanger

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Deze kosten vallen onder het programma Kansrijke Start, waarvoor aparte bekostiging beschikbaar is. Deze worden dus niet meegenomen voor de vergelijking met het jeugdbudget.

Kleding kinderen in armoede

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Dit valt onder het algemene armoedebeleid / minimabeleid.

Algemene armoedebestrijding gezinnen met kinderen

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Dit valt onder het algemene armoedebeleid / minimabeleid.

Brede school activiteiten

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Het ontwikkelen van activiteiten op een brede school valt niet onder jeugdzorg.

JOGG

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Aangezien hiervoor aparte bekostiging is (en daarnaast ook gericht is op algemene gezondheid), nemen we deze kosten niet mee.

Onderwijs voor nieuwkomers

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Deze kostenpost (waaronder bijvoorbeeld schakelklassen vallen) behoort tot het onderwijsdomein en nemen we dus niet mee.

Maatschappelijke stage / diensttijd

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Hiervoor is een aparte subsidie beschikbaar, dus we nemen deze kosten niet mee.

Open sport activiteiten (preventie overgewicht / overlast)

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Gemeenten organiseren sportactiviteiten om de gezondheid te bevorderen en overgewicht tegen te gaan. Deze kosten vallen onder de algemene gezondheid.

(Preventieve) logopedie

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

De logopedie is vaak gekoppeld aan scholen. Ook van deze kostenpost heeft de klankbordgroep aangegeven dat deze niet aan jeugdzorg, maar aan algemene gezondheid toegerekend zou moeten worden.

Boekstart

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Dit valt onder het algemene armoedebeleid / minimabeleid.

Ondersteuning of stimulering bij (overgang van) onderwijs

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Het gaat hierbij om de sociaal-emotionele ondersteuning van kinderen die moeite hebben met de overgang van bijvoorbeeld primair onderwijs naar voortgezet onderwijs. De klankbordgroep heeft aangegeven dat deze kosten tot onderwijs gerekend zouden moeten worden.

Advies / coach fysieke gezondheid

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Dit is zowel gericht op een gezonde leefstijl, alsook op veiligheid bij het sporten (bijv. blessures voorkomen). Deze kosten vallen onder de algemene gezondheid.

Meedenken / inspraak door jongeren

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Jongeren worden gestimuleerd om mee te denken met de gemeente over verschillende onderwerpen zoals armoedebeleid of het lokale jeugdbeleid.

Jeugdontbijt

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Dit valt onder het algemene armoedebeleid / minimabeleid.

Open (vakantie) activiteiten

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Het gaat hierbij specifiek om activiteiten die in de vakantie worden georganiseerd en die toegankelijk zijn voor alle jongeren die zich aanmelden.

Ondersteuning mantelzorgers

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Mantelzorg is in zijn geheel overgeheveld naar de Wmo, en valt dus niet onder jeugdzorg, ook als het gaat om jonge mantelzorgers. We nemen deze kosten dus niet mee.

Digitaal dossier JGZ

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

JGZ voert breed taken uit die lang niet allemaal onder jeugdzorg vallen. Het is dan ook niet passend om alle kosten voor het digitale dossier van JGZ aan jeugdzorg toe te rekenen. We nemen deze kosten dus niet mee.

Activiteiten voor / door jongeren vanuit maatschappelijk initiatief

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Dit zijn activiteiten die vanuit maatschappelijk initiatief (vaak vanuit jongeren zelf) worden georganiseerd. Als doel wordt vaak genoemd het meer verantwoordelijk gaan voelen en beter gaan gedragen (op een hangplek bijv.).

Algemene preventie (watertappunten, baby groentetas, etc.)

Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Deze kosten zijn gericht op het verbeteren van de algemene gezondheid en nemen we niet mee.

Vakantie voor gezinnen in armoede
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Dit valt onder het algemene armoedebeleid / minimabeleid.

Speelgoed / cadeaus kinderen in armoede
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Dit valt onder het algemene armoedebeleid / minimabeleid.

Beweegactiviteiten JGZ
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Deze kosten zijn gericht op de algemene gezondheid en vallen niet onder jeugdzorg.

Zwemles
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Hoewel het hierbij om de vangnetregeling gaat, valt zwemles niet onder jeugdzorg.

Activiteiten voor kinderen in armoede (bijv. gratis sporten)
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Dit valt onder het algemene armoedebeleid / minimabeleid.

Activiteiten vanuit NPO-gelden
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Activiteiten die worden bekostigd vanuit andere middelen van het jeugdbudget, nemen we niet mee.

LHBT activiteiten jongeren
Aandeel overige kosten: tot 5% **Meegenomen:** Nee

Het gaat hierbij om algemene kosten voor de acceptatie van LHBT, waarbij een deel is toegerekend aan jeugdigen. Aangezien het om een algemene taak gaat, nemen we deze kosten niet mee.