



Kwantificeren maatregelen Jeugd

KPMG Health

In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn
en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Onze referentie: A2100024347

8 februari 2022



Disclaimer

Dit rapport is uitsluitend bestemd voor de leden van de werkgroep/begeleidingsgroep zoals geformeerd voor het onderzoek uitgevoerd voor het ministerie van VWS en de VNG. Het is niet bedoeld voor andere partijen, buiten deze doelgroep, en het gebruik van dit rapport door andere partijen is dan ook voor eigen risico.

KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van dit rapport anders dan waarvoor het is opgesteld, en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan het ministerie van VWS als formele opdrachtgever.

De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assuranceopdracht hebben uitgevoerd op de aan ons aangeleverde cijfers door gemeenten en aanbieders. Daarom kan aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie worden ontleend.

Inhoud

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	11
2. Methode	14
3. Resultaten per PM-post	16
4. Overzicht besparing en interferentie	41

Bijlagen

- A. Toelichting aanpak
- B. B1 Inperking lichte zorgvormen
- C. B5 Selectie en contractering
- D. B16 Investeren versterken van het normale leven/veerkracht binnen en buiten Jeugdwet
- E. B17 Voorkomen en verkorten van residentiële zorg
- F. B19 Inzet en verwijzen volwassenen-ggz
- G. BU Uitname jeugd-ggz uit Jeugdwet
- H. BV Vereenvoudiging productcodes
- I. Alternatieve kwantificering maatregel B17
- J. Geraadpleegde bronnen

De contactpersonen bij KPMG
voor dit rapport zijn:

Arjan Ogink
KPMG Health
Partner, Amstelveen,
KPMG Advisory N.V.
Tel: (06) 4826 3503
ogink.arjan@kpmg.nl

Dirk Bakker
KPMG Advisory
Senior Manager, Amstelveen,
KPMG Advisory N.V.
Tel: (06) 2335 0321
bakker.dirk@kpmg.nl

Managementsamenvatting

Behoeft inzicht financiële gevolgen maatregelen Jeugdwet

In 2020 is door Andersson Elffers Felix (AEF) onderzoek uitgevoerd naar het structureel benodigde budget voor jeugdzorg. Dit heeft geleid tot het rapport 'Stelsel in groei'^(a). Naar aanleiding van dit rapport heeft een stuurgroep van Rijk en gemeenten onder voorzitterschap van mevrouw drs. M. Sint een reeks maatregelen in kaart gebracht die moeten leiden tot een toekomstbestendig jeugdstelsel^(b). Op verzoek van de VNG heeft een onafhankelijke Commissie van Wijzen zich in 2021 gebogen over het structureel benodigde budget voor jeugdzorg en de te treffen maatregelen om het jeugdstelsel toekomstbestendig te maken.^(c) De Commissie van Wijzen heeft bij de totstandkoming van haar oordeel onder andere gebruik gemaakt van het rapport 'Stelsel in groei' en het rapport van de stuurgroep 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'. Het oordeel van de Commissie van Wijzen is zwaarwegend en dient als inbreng voor de kabinetsformatie.

Voor een deel van de maatregelen zijn de financiële effecten nog niet in beeld gebracht. Deze staan in het rapport van de Commissie op PM. Binnen de gegeven tijd was het echter niet mogelijk om alle maatregelen te kwantificeren, wat ertoe geleid heeft dat een aantal posten als 'PM', Pro Memorie, geclassificeerd zijn.

Het Rijk en de VNG hebben zich in juni 2021 gecommitteerd aan het opstellen van een hervormingsagenda voor de jeugdzorg. De hervormingsagenda moet kort gezegd de bijdrage van de jeugdhulp expliciteren, vergroten en verduurzamen. De agenda richt zich mede op het verder concretiseren van de maatregelen uit de eerder genoemde rapporten.

Om deze agenda zo accuraat mogelijk op te stellen, is het wenselijk om de PM-posten te kwantificeren, zodat de financiële effecten van deze maatregelen meegenomen kunnen worden in het opstellen van de agenda. De agenda is parallel aan de kwantificering van de PM-posten opgesteld. De resultaten van de agenda zijn indien daar aanleiding toe was 'ingeritst' in dit

onderzoek. Naar aanleiding van bespreking in de werkgroep Toegang van de Hervormingsagenda is op verzoek van de werkgroep een alternatieve doorrekening opgesteld van maatregel B17. Maatregel B17 heeft betrekking op de inzet van intensief ambulante zorg om residentiële zorg te voorkomen of te verkorten.

Vragen die beantwoord worden in deze rapportage

De vraagstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd.

1. Voer een kwantitatieve verkenning uit naar de financiële effecten van de PM-posten.
2. Verken de eventuele overlap en interferenties met de overige maatregelen uit 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'.

Het detailniveau en de diepgang van de inschatting van de PM-posten dienen daarbij minimaal het detailniveau te raken van de eerdere kwantificering van maatregelen in het onderzoek 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'. Dit betekent dat aan de kwantificering geen exacte representatieve onderzoeken ten grondslag liggen. Gegeven het collectief van maatregelen en de inschatting van aard en omvang verwachten we dat het doel kan worden bereikt om afwegingen te maken voor vervol beleid.

Het doel van het onderzoek is de kwantificering van negen PM-posten waarbij de interferentie in kaart is gebracht. De te kwantificeren PM-posten zijn vastgesteld door de begeleidingsgroep van het onderzoek vertegenwoordigd de ministeries van VWS, Financiën, BZK en de VNG. Vervolgens zijn rekenbomen opgesteld waarin de verwachte effecten en benodigde informatie en bronnen zijn benoemd. De rekenbomen zijn gevalideerd door de begeleidingsgroep voordat is gestart met de dataverzameling. Om de maatregelen te kwantificeren, is gebruik gemaakt van beschikbare informatie. Waar nodig, zijn verschillende gemeenten en instanties aangeschreven om de benodigde data te verkrijgen.

Bronnen: (a) [Stelsel in groei](#), (b) [Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet](#) (2021), (c) [Jeugdzorg onderwerp van aanhoudende zorg](#), (2021)

Managementsamenvatting

Middels interviews zijn gemaakte aannames zo veel mogelijk onderbouwd met ervaringen uit het veld. Voor de individuele maatregelen zijn rekenmodellen opgesteld waarin de PM-posten zijn gekwantificeerd en de financiële effecten berekend. Uitgangspunten voor de doorrekeningen was het hanteren van het basisjaar 2019 en het in beeld brengen van effecten tot en met 2028. Dit om de aansluiting met tabel 1 van de Commissie van Wijzen te borgen.

Belangrijke aandachtspunten in de kwantificering waren de extrapolatie van micro naar macro, het ingroeipad en eventuele interferentie. Bij de extrapolatie is rekening gehouden met de mate waarin gemeenten maatregelen al deels hadden doorgevoerd in 2019 of kenmerken van gemeenten die van invloed zijn op het doorvoeren van de maatregel, zoals de aanwezigheid van een sociaal wijkteam of het type contractering. De verwachte interferentie was vanaf het begin onderdeel van de uitwerking van de maatregel. Naarmate de maatregelen en de kwantificering daarvan steeds concreter werden, werd ook de onderlinge afhankelijkheid steeds duidelijker en kwam er meer informatie beschikbaar over de interferentie. Na de kwantificatie van de PM-posten is de rapportage opgesteld, waarin een conclusie is getrokken per PM-post. Deze conclusies zijn verwerkt in een conceptrapportage. De kwantificering heeft plaatsgevonden in twee fases. In de eerste fase zijn de vier maatregelen gekwantificeerd waarover op korte termijn informatie beschikbaar was of geen inbreng vanuit de werkgroepen van de Hervormingsagenda nodig was. In de tweede fase zijn de overige maatregelen gekwantificeerd. In totaal hebben zes bijeenkomsten met de begeleidingsgroep plaatsgevonden waarbij er in vier de conceptresultaten zijn besproken. Na verwerking van de reactie van de begeleidingsgroep is de definitieve rapportage opgesteld.

De negen maatregelen die zijn uitgewerkt in dit onderzoek zijn weergegeven in de tabel rechts.

Code	Omschrijving
B1	Inperking lichte zorgvormen
B5	Selectie en contractering
B7	Niet-werkende of schadelijke interventies uitsluiten uit het pakket
B8	Terugdringen van tekorten door zaken vanuit de Jeugdwet niet meer te doen
B16	Investeren versterken van het normale leven/veerkracht binnen en buiten Jeugdwet
B17	Voorkomen en verkorten van residentiële zorg
B19	Inzet en verwijzen volwassenen-ggz
BU	Uitname jeugd-ggz uit Jeugdwet
BV	Vereenvoudiging productcodes

Voor drie maatregelen (B1, B7 en B8) die betrekking hebben op de reikwijdte van de Jeugdwet is de werkgroep Reikwijdte en Preventie van de Hervormingsagenda gevraagd om aan te geven wat buiten de reikwijdte van de Jeugdwet zou kunnen komen te vallen. Voor maatregel B1 is een overzicht ontvangen dat voldoende handvatten bood voor kwantificering. Ten aanzien van maatregelen B7 en B8 heeft de werkgroep zeker aanknopingspunten gevonden voor de inperking en in te zetten beweging. Dit is echter niet perse direct als inperking te definiëren. Met name het plaatsen van vraagstukken van jeugdigen en hun ouders in de juiste context (bijvoorbeeld langdurige zorg, onderwijs of collectief welzijn) helpt een beter gesprek over logische (maatschappelijke) verwachtingen en verantwoordelijkheid van betrokkenen aan te gaan. De inzet op bredere bestaanszekerheid (wonen, werk, aanpak schulden) helpt hierbij een langer termijn perspectief in te zetten. Het betekent niet dat maatschappelijke kosten per direct lager zijn. Het zet wel aan tot concretere verdieping en gesprek en mogelijk een beweging waarvan effecten gevolgd kunnen worden op het moment van optreden. Effecten die bovendien interferentie zullen hebben met andere maatregelen (zoals B16). Voor dit moment is er daarom geen verwachtingswaarde bepaald en is kwantificering mogelijk bij nadere beleidsuitwerking.

Managementsamenvatting

De resultaten van het onderzoek geven richting aan de effecten van een maatregel

In het onderzoek zijn op basis van beschikbare informatie, lokale projecten en interviews de maatregelen gekwantificeerd. De kwantificering geeft richting aan het verwachte financiële effect van een maatregel. Dit financiële effect dient gecombineerd te worden met andere aspecten zoals uitgewerkt in de Hervormingsagenda ter ondersteuning van de besluitvorming over het wel of niet implementeren van de maatregel. Een besluit tot implementatie dient dus niet enkel op financiële gronden te worden genomen. Wij adviseren om na een positief besluit aan de hand van de kwantificering de daadwerkelijke effecten per maatregel te volgen, bij te sturen en de werkelijke effecten te verwerken in de budgetten.

Door een interferentie van 67% van de besparing leveren deze maatregelen een aanvullende besparing op van € 108 bovenop de eerder gekwantificeerde besparingen uit tabel 1 van de Commissie van Wijzen

In het onderzoek is gevraagd om negen maatregelen te kwantificeren. Twee maatregelen (B7 en B8) konden op basis van de beschikbare informatie niet worden gekwantificeerd. Twee maatregelen (B1 en BU) leiden naar verwachting niet tot besparingen door substitutie-effecten (B1) en synergieverlies (BU). Van de overige vijf maatregelen waren de structurele baten van B17 al gekwantificeerd en richtte dit onderzoek zich op het ingroepad en de invoeringskosten. Het verwachte bruto-effect van de vier overige maatregelen (B5, B16, B19 en BV) is een structurele besparing van € 330 miljoen per jaar binnen de Jeugdwet en € 29 miljoen per jaar in andere domeinen. De vier maatregelen interfereren onderling en met de maatregelen die zijn opgenomen in tabel 1 van de Commissie van Wijzen, waardoor uiteindelijk een extra structurele besparing kan worden behaald

van € 108 miljoen als alle maatregelen uit tabel 1 en de aanvullende maatregelen uit dit onderzoek die geen onderdeel zijn van tabel 1 worden ingevoerd (B19 en BV). Dit is weergegeven in de onderstaande tabel.

Effect x € 1 miljoen		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structuur
Bruto	B1	0	0	0	0	0	0	0	0
	B5	0	-11	-42	-79	-96	-96	-97	-99
	B7	Afhankelijk van de beleidsuitwerking							
	B8	Afhankelijk van de beleidsuitwerking							
	B16	30	61	36	12	-12	-36	-61	-61
	B19	24	17	10	4	-1	-6	-12	-10
	BU	Geen besparing verwacht							
	BV ^(b)	-8	-30	-69	-107	-139	-160	-160	-160
Totaal		46	36	-64	-169	-248	-298	-329	-330
Interferentie	B5-B6	6	12	14	17	17	24	24	24
	B15-B19	13	16	19	23	26	29	32	32
	B16-B19	6	8	10	11	13	15	16	16
	B17-B19	1	1	1	1	1	1	1	1
	BV-B3	4	4	4	4	4	4	4	4
	BV-B23	7	27	62	97	126	145	145	145
	B1-B16	Afhankelijk van de beleidsuitwerking							
	Reikwijdte	Afhankelijk van de beleidsuitwerking							
Totaal		37	68	110	152	186	217	222	222
Totaal netto Jeugdwet		83	104	45	-17	-62	-81	-107	-108
Andere domeinen	B16	0	0	0	0	0	0	0	-26
	B19	-2	-2	-3	-3	-4	-4	-5	-5
Totaal andere domeinen		-2	-2	-3	-3	-4	-4	-5	-31

(a) Maatregel B2 Beperking reikwijdte uit tabel 1 is wel gekwantificeerd, maar de diepgang van de kwantificering is onvoldoende om de interferentie vast te stellen

(b) Voor de leesbaarheid is in de tabel het gemiddelde gehanteerd binnen de range van verwachte besparingen

Managementsamenvatting

De besparing van € 108 miljoen is nog exclusief de eventuele interferentie als de reikwijdte van de Jeugdwet wordt aangepast (a). De beperking van de reikwijdte leidt waarschijnlijk tot lagere totale uitgaven onder de Jeugdwet en minder aanbieders. Het gevolg hiervan is dat de verwachte besparing van maatregelen die zich richten op de vermindering van administratieve lasten (B3, B23 en BV) door minder aanbieders of aanpassing van de tarifiering (B5 en B6) door minder uitgaven lager uitvalt. Ten slotte leidt de uitvoering van maatregel B1 inperking lichte zorgvormen ertoe dat de uitvoering van maatregel B16 wordt bemoeilijkt doordat bij B16 vooral lichte zorgvormen worden ingezet.

In het vervolg van de managementsamenvatting zijn de in dit onderzoek uitgewerkte maatregelen nader toegelicht. De grote interferentie tussen de maatregelen leidt ertoe dat de maatregelen niet op zichzelf kunnen worden beschouwd. Om inzicht te geven in de onderlinge interferentie zijn de maatregelen geclusterd in vier thema's: reikwijdte, tarifiering, administratieve lasten en versterking van de gezinssituatie. In de uitwerking is ook de interferentie met de overige maatregelen van tabel 1 van de Commissie van Wijzen opgenomen.

Het effect van de beperking van de reikwijdte is op basis van de huidige informatie niet te kwantificeren

Vier maatregelen hebben betrekking op aanpassing van de reikwijdte van de Jeugdwet B1, B7, B8 en BU. Voor een kwantificering van de maatregel is het van belang een duidelijk beeld te hebben van wat buiten de reikwijdte wordt geplaatst. Voor de overplaatsing van de jeugd-ggz naar de Zvw is deze afbakening duidelijk te maken. Nadeel is wel dat deze maatregel waarschijnlijk niet leidt tot een besparing. De maatregel levert volgens het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' een besparing

van € 70 miljoen per jaar op, door een vermindering van administratieve lasten. Het is alleen de verwachting dat de in dit rapport niet gekwantificeerde negatieve effecten zoals het synergieverlies door het creëren van een schot tussen de jeugdhulp en de jeugd-ggz en het afwentelrisico groter zijn dan de € 70 miljoen besparing. Ook wordt voor een bedrag van € 153,75 miljoen aan interferentie verwacht met andere maatregelen waardoor BU naar verwachting geen positief effect heeft als alle maatregelen van tabel 1 van de Commissie van Wijzen worden uitgevoerd.

Ook maatregel B1 Inperking lichte zorgvormen leidt naar verwachting niet tot een besparing. De maatregel is op aangeven van de werkgroep Reikwijdte en Preventie van de Hervormingsagenda gebaseerd op de negen zorgvormen die zijn opgenomen in het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'. Deze zorgvormen worden bij invoering van de maatregel niet meer vergoed als de zorgvorm de hoofdbehandeling is. Het is de verwachting dat door substitutie-effecten als de inzet van alternatieve zorgvormen, de aanpassing van de zorgvorm door aanbieders of opname in een integrale aanpak, deze maatregel niet leidt tot een besparing. Een van de oorzaken is dat een beperkt aantal interventies (9) wordt uitgesloten aan de aanbodzijde. Een professional zet zorg in nadat hij bij een jeugdige een probleem heeft geconstateerd. Het niet mogen inzetten van een zorgvorm omdat deze is uitgesloten, leidt er naar verwachting toe dat de professional kiest een alternatieve zorgvorm. Voor de overige twee maatregelen (B7 en B8) biedt de uitwerking van de werkgroep Reikwijdte en Preventie niet voldoende handvatten voor kwantificering. De effecten van maatregelen zijn afhankelijk van de verdere beleidsuitwerking en derhalve op dit moment niet gekwantificeerd.

Managementsamenvatting

Maatregelen gericht op de beperking van de reikwijdte Jeugdwet interfereren onderling en hebben een negatief effect op verwachte de besparingen van een groot aantal andere maatregelen

De in dit onderzoek onderzochte maatregelen ten aanzien van de reikwijdte interfereren met elkaar. Het inperken van lichte zorgvormen (maatregel B1) is waarschijnlijk onderdeel van maatregel B8 Terugdringen van tekorten door zaken vanuit de Jeugdwet niet meer te doen, waardoor bij invoering van beide interferentie aanwezig is als dezelfde zorgvormen worden uitgesloten. In de tabel van de Commissie van Wijzen is maatregel B2 Afbakening reikwijdte opgenomen. Ook deze maatregel heeft betrekking op de reikwijdte van de Jeugdwet en interfereert naar verwachting met de vier maatregelen die betrekking hebben op de reikwijdte als in de uitwerking dezelfde zorgvormen worden uitgesloten. De beperking van de reikwijdte heeft waarschijnlijk gevolgen voor de totale uitgaven onder de Jeugdwet en het aantal aanbieders. Deze vermindering interfereert met maatregelen waardoor besparingen worden gerealiseerd via aanpassing van de tarifiering en contractering (maatregelen B5 en B6) en besparingen op administratieve lasten (maatregelen B3, B23 en BV). Het beperken van de reikwijdte leidt naar verwachting tot minder gecontracteerde organisaties (bepaalde zorgvormen worden niet meer ingekocht) en daardoor een lagere administratieve last of lagere totale uitgaven waardoor de verwachte opbrengsten van tariefdifferentiatie, het toestaan van prijsconcurrentie, de aanpak van onrechtmatigheid of de limitering van winsten waarschijnlijk lager uitvallen. Ten slotte leidt de uitvoering van maatregel B1 Inperken lichte zorgvormen ertoe dat de uitvoering van maatregel B16 wordt bemoeilijkt doordat bij B16 vooral lichte zorgvormen worden ingezet.

Inzet op selectie en contractering levert naar verwachting een besparing op van € 75 miljoen per jaar

Maatregel B5 Selectie en contractering is onderverdeeld in vier submaatregelen, te weten: vermindering onrechtmatigheid, limitering winsten op maximaal 5%, toestaan prijsconcurrentie en sturing op kwaliteit. De vermindering van onrechtmatigheid focust zich op het stellen van eisen aan de toegang en verbetering van het accountmanagement en levert op termijn een besparing op van structureel € 47 miljoen per jaar. De limitering van winsten op 5% levert naar verwachting een tijdelijke besparing op, omdat verwacht wordt dat aanbieders hun organisatie- en kostenstructuur aanpassen om terugbetaling te voorkomen. De besparing door limitering van winsten wordt waarschijnlijk ook gerealiseerd door het toestaan van prijsconcurrentie waarbij wel een maximumprijs wordt gehanteerd. De maatregel levert naar verwachting op termijn een besparing van € 52 miljoen op. De sturing op kwaliteit levert naast de drie overige submaatregelen geen aanvullende besparing op, omdat kosten en opbrengsten al onderdeel zijn van de andere drie submaatregelen van B5. De totale besparing komt daarmee uit op € 99 miljoen per jaar. De maatregel interfereert met maatregel B6 Tariefdifferentiatie. Maatregel B6 heeft als doel om via tariefdifferentiatie eventuele winsten van aanbieders die zich richten op 'eenvoudige' casussen te verlagen. De invoering van prijsconcurrentie en de limitering van winsten onder maatregel B5 hebben ook tot doel de tarieven te verlagen waardoor, als beide maatregelen worden ingevoerd, het effect van maatregel B6, een structurele besparing van € 24 miljoen per jaar, komt te vervallen. Beide maatregelen kennen ook interferentie met maatregelen die betrekking hebben op de reikwijdte. De beperking van de reikwijdte zou moeten leiden tot lagere uitgaven voor de Jeugdwet waardoor de besparingen als gevolg van tariefaanpassingen of de limitering van winsten afnemen. De omvang van deze interferentie is daarbij mede afhankelijk van de zorgvormen die buiten de Jeugdwet worden geplaatst.

Managementsamenvatting

Dit omdat de besparing van tariefaanpassingen en limitering vooral worden behaald bij de relatief kleinere aanbieders.

In de onderstaande tabel is het effect van maatregel B5 weergegeven.

Effect x € 1 miljoen	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc
Totaal besparing B5	0	-11	-42	-79	-96	-96	-97	-99
Totaal invoeringskosten B5	0	0	0	0	0	0	0	0
Interferentie B6	6	12	14	17	17	24	24	24
Interferentie reikwijdte	Afhankelijk van beleidsuitwerking							
Totaal effect B5	6	1	-28	-62	-79	-72	-73	-75

De besparing door de vereenvoudiging van productcodes wordt ook bereikt door maatregel B23 Standaardisatie

De invoering van de vereenvoudiging van productcodes kan op zichzelf leiden tot een besparing van tussen de € 77 en 243 miljoen per jaar. De vereenvoudiging van productcodes is een vorm van standaardisatie voor de inspanningsgerichte variant. De tabel van de Commissie van Wijzen bevat met maatregel B23 Standaardisatie een maatregel die veel breder is dan de vereenvoudiging van productcodes. Dit leidt ertoe dat bij invoering van maatregel B23 de besparing van het vereenvoudigen van productcodes grotendeels al wordt gerealiseerd. De enige uitzondering is de mogelijke besparing door de vereenvoudiging productcodes op de tijd die door professionals wordt besteed aan tijdschrijven (tussen de € 0 en € 30 miljoen per jaar). Ook een deel van de baten van maatregel B3 Regionalisering (ca. € 4 miljoen) komt door de invoering van de vereenvoudiging van productcodes te vervallen. De verwachte aanvullende besparing van de vereenvoudiging van productcodes is maximaal € 26 miljoen per jaar bovenop maatregelen B3 en B23. De interferentie die ontstaat door aanpassing van de reikwijdte van de Jeugdwet leidt mogelijk tot een verlaging van de besparing door afname van het aantal aanbieders.

Eventuele interferentie tussen maatregel B3 en B23 is geen onderdeel van deze analyse. In de tabel hieronder zijn de verwachte besparingen weergegeven.

Effect x € 1 miljoen		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc
Totaal besparing BV	Min	-4	-15	-33	-52	-67	-77	-77	-77
	Max	-12	-46	-105	-163	-211	-243	-243	-243
Totaal invoeringskosten		0	0	0	0	0	0	0	0
Interferentie B23 + B3	Min	8	19	37	71	81	81	81	81
	Max	15	44	189	217	217	217	217	217
Interferentie reikwijdte	Afhankelijk van beleidsuitwerking								
Totaal effect BV	Min	4	4	4	4	4	4	4	4
	Max	2	-2	-9	-16	-22	-26	-26	-26

De versterking van de gezinssituatie leidt door de inzet van de maatregelen die gekwantificeerd zijn in dit onderzoek tot beperkte aanvullende besparingen

Drie maatregelen in dit onderzoek hebben betrekking op de versterking van de gezinssituatie: B16 Investeren versterken van het normale leven/veerkracht binnen en buiten Jeugdwet, B17 Voorkomen en verkorten residentiële zorg en B19 Inzet en verwijzen volwassenen-ggz. De besparing van maatregel B17, waarbij intensief ambulante zorg wordt ingezet om residentieel te voorkomen, was al afgestemd tussen de VNG en VWS op € 300 miljoen per jaar vanaf 2026. In dit onderzoek zijn alleen het ingroeipad en de invoeringskosten bestaande uit de kosten van af- en ombouw van residentiële capaciteit door een afname van het aantal verblijfsdagen voor in totaal € 295 miljoen en de kosten van de coördinatie van de afbouw voor in totaal € 5 miljoen in kaart gebracht. De hoogte van de invoeringskosten is

Managementsamenvatting

daarbij sterk afhankelijk van de beperking van de tijdelijke leegstand en de kenmerken van het vastgoed (locatie, eigendom, hypotheek en inrichting).

Maatregel B16 richt zich op de versterking van het normale leven om daarmee de inzet van lichtere zorgvormen te voorkomen. Dit leidt op de langere termijn tot een verwachte besparing van € 61 miljoen per jaar. Deze maatregel kent interferentie met B19. B19 richt zich op de inzet van volwassenen-ggz in gezinnen om de situatie in het gezin te verbeteren. Deze maatregel levert op de langere termijn een besparing op van € 15 miljoen per jaar waarvan € 5 miljoen in andere domeinen dan de Jeugdwet. Maatregel B19 wordt ingezet in dezelfde gezinnen als maatregel B16, B17 en B15, waarbij via de doorbraakmethode uithuisplaatsingen moeten worden voorkomen. Gelijktijdige uitvoering verlaagt de baten van B19 waardoor deze uiteindelijk geen besparing oplevert. In de onderstaande tabel zijn de besparingen weergegeven.

voor de bepaling van de interferentie dient de invulling naar aanleiding van het maatschappelijk debat verder uitgewerkt te worden. Het effect van maatregelen in het gezin is afhankelijk van deze beleidsuitwerking. Een keuze om bijvoorbeeld bepaalde zorgvormen buiten de reikwijdte te plaatsen kan effect hebben op de uitvoering van maatregelen die zich richten op het gezin. Als de zorgvormen die in het gezin worden ingezet buiten de Jeugdwet worden geplaatst bemoeilijkt dit de uitvoering van de maatregel en daarmee het effect. Een voorbeeld is B16 waarbij lichte zorgvormen worden ingezet om zwaardere zorg te voorkomen. Het inperken van de lichte zorgvormen die onder de Jeugdwet vallen, zoals maatregel B1 voorstelt bemoeilijkt de uitvoering van B16.

Effect x € 1 miljoen	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc
Totaal besparing B16	33	65	44	13	-13	-39	-65	-65
Totaal besparing B19	24	17	10	4	-1	-6	-12	-11
Invoeringskosten	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal effect	56	82	54	17	-14	-45	-77	-76
Interferentie (B15, B16, B17, B19)	21	26	32	37	42	48	53	53
Interferentie maatregelen reikwijdte	Afhankelijk van beleidsuitwerking							
Totaal effect	77	108	86	54	28	2	-24	-23

In de tabel ontbreken nog de eventuele effecten van de beperking van de reikwijdte van de Jeugdwet. De huidige uitwerking van de werkgroep Toegang en Preventie biedt wel aanknopingspunten en een richting, maar



1. Inleiding

Behoeft inzicht financiële gevolgen maatregelen Jeugdwet

In 2020 is door AEF onderzoek uitgevoerd naar het structureel benodigde budget voor jeugdzorg. Dit heeft geleid tot het rapport 'Stelsel in groei'^(a). Naar aanleiding van dit rapport heeft een stuurgroep van Rijk en gemeenten onder voorzitterschap van mevrouw drs. M. Sint een reeks maatregelen in kaart gebracht die moeten leiden tot een toekomstbestendig jeugdstelsel^(b). Op verzoek van de VNG heeft een onafhankelijke Commissie van Wijzen zich in 2021 gebogen over het structureel benodigde budget voor jeugdzorg en de te treffen maatregelen om het jeugdstelsel toekomstbestendig te maken.^(c) De Commissie van Wijzen heeft bij de totstandkoming van haar oordeel onder andere gebruikgemaakt van het rapport 'Stelsel in groei' en het rapport van de stuurgroep 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'. Het oordeel van de Commissie van Wijzen is zwaarwegend en dient als inbreng voor de kabinetsformatie.

Voor de in het oordeel van de Commissie opgenomen maatregelen is, voor zover binnen de gegeven tijd mogelijk was, door de stuurgroep Sint in beeld gebracht wat de financiële effecten zijn. Voor een deel van de maatregelen zijn de financiële effecten nog niet in beeld gebracht. Deze staan in het rapport van de Commissie op PM. Binnen de gegeven tijd was het echter niet mogelijk om alle maatregelen te kwantificeren, wat ertoe geleid heeft dat een aantal posten als 'PM', Pro Memorie, geclassificeerd zijn. Tevens zijn voor deze PM-maatregelen de samenhang en meer speciaal de overlap tussen de maatregelen en denkbare vormen van interferentie nog niet in kaart gebracht.

Inventarisatie kwantificering PM-posten

Het Rijk en de VNG hebben zich in juni 2021 gecommitteerd aan het opstellen van een hervormingsagenda voor de jeugdzorg. De hervormingsagenda moet leiden tot een jeugdhulpstelsel waarvan de maatschappelijke functie duidelijk is, waarvan de kwaliteit hoog is (burgers voelen zich geholpen, geboden hulp is effectief) en dat financierbaar is, ook

op de langere termijn. In het kort: de hervormingsagenda moet de bijdrage van de jeugdhulp expliciteren, vergroten en verduurzamen. De agenda richt zich mede op het verder concretiseren van de maatregelen uit de eerder genoemde rapporten.

Om deze agenda zo accuraat mogelijk op te stellen, is het wenselijk om de PM-posten ook te kwantificeren, zodat de financiële effecten van deze maatregelen meegenomen kunnen worden bij het opstellen van de agenda. Het opstellen van de agenda loopt parallel aan de kwantificering van de maatregelen. De resultaten van de agenda worden indien daar aanleiding toe is 'ingeritst' in dit onderzoek. Naar aanleiding van bespreking in de werkgroep Toegang van de Hervormingsagenda is op verzoek van de werkgroep een alternatieve doorrekening opgesteld van maatregel B17. Maatregel B17 heeft betrekking op de inzet van intensief ambulante zorg om residentiële zorg te voorkomen of te verkorten. Deze alternatieve berekening is opgenomen in bijlage I.

Vragen die beantwoord worden in deze rapportage

Het bovenstaande heeft geleid tot de volgende vraagstelling voor dit onderzoek:

1. Voer een kwantitatieve verkenning uit naar de financiële effecten van de PM-posten.
2. Verken de eventuele overlap en interferenties met de overige maatregelen uit 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'.

Scope van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op negen specifieke PM-posten: B1, B5, B7, B8, B16, B17, B19, de uitname van de jeugd-ggz en de vereenvoudiging van de productcodes. Voor deze posten zijn de financiële effecten en, waar mogelijk, de onderlinge interferentie en de interferentie met maatregelen die zijn

opgenomen in tabel 1 van de Commissie van Wijzen berekend. Het detailniveau en de diepgang van de inschatting van de PM-posten dienen minimaal het detailniveau te raken van de eerdere kwantificering van maatregelen in het onderzoek 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'. Dit betekent dat aan de kwantificering geen exacte representatieve onderzoeken ten grondslag liggen. Gegeven het collectief van maatregelen en de inschatting van aard en omvang verwachten we dat het doel kan worden bereikt om afwegingen te maken voor vervolgbeleid.

Verbondenheid met Hervormingsagenda

De kwantificering van de PM-posten vindt gelijktijdig plaats met het opstellen van de hervormingsagenda^(a). Voor drie maatregelen (B1, B7 en B8) die betrekking hebben op de reikwijdte van de Jeugdwet is de werkgroep Reikwijdte en Preventie van de Hervormingsagenda gevraagd om aan te geven wat buiten de reikwijdte van de Jeugdwet zou kunnen komen te vallen. Voor maatregel B1 is een overzicht ontvangen dat voldoende handvatten bood voor kwantificering. Ten aanzien van maatregelen B7 en B8 heeft de werkgroep zeker aanknopingspunten gevonden voor de inperking en in te zetten beweging. Dit is echter niet per se direct als inperking te definiëren. Met name het plaatsen van vraagstukken van jeugdigen en hun ouders in de juiste context (bijvoorbeeld langdurige zorg, onderwijs of collectief welzijn) helpt een beter gesprek over logische (maatschappelijke) verwachtingen en verantwoordelijkheid van betrokkenen aan te gaan. De inzet op bredere bestaanszekerheid (wonen, werk, aanpak schulden) helpt hierbij een langer termijn perspectief in te zetten. Het betekent niet dat maatschappelijke kosten per direct lager zijn. Het zet wel aan tot concretere verdieping en gesprek en mogelijk een beweging waarvan effecten gevolgd kunnen worden op het moment van optreden. Effecten die bovendien interferentie zullen hebben met andere maatregelen (zoals B16). Voor dit moment is er daarom geen verwachtingswaarde bepaald en is kwantificering mogelijk bij nadere beleidsuitwerking.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 gaat in op de aanleiding, vraagstelling en scope van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt de methode voor het kwantificeren van de PM-posten nader toegelicht. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de resultaten per PM-post weergegeven. Daarna worden in hoofdstuk 4 de totalen van de PM-posten en de interferenties behandeld. Tot slot zijn in de bijlagen de nadere uitwerkingen per PM-post toegelicht.



2. Methode

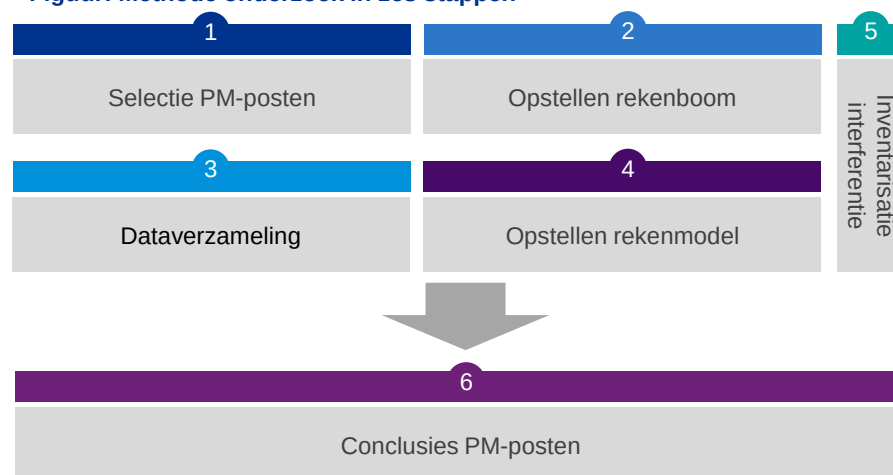
De kwantificering is op een gestructureerde wijze uitgevoerd waarbij de interferentie tussen de maatregelen in beeld is gebracht

Zes stappen leiden tot een kwantificering van de maatregelen

- 1. Selectie PM-posten:** na een eerste inventarisatie van de verschillende PM-posten, is er een inschatting gemaakt van welke PM-posten realistisch te kwantificeren zijn. Na validatie is deze lijst definitief gemaakt.
- 2. Opstellen rekenboom:** na validatie van bovenstaande lijst, is begonnen met het uitwerken van de rekenbomen voor de individuele PM-posten. Aan de hand van deze rekenbomen kon bepaald worden welke informatie en data nodig was om de PM-posten te kwantificeren. Ook deze bomen zijn gevalideerd.
- 3. Dataverzameling:** om de maatregelen te kwantificeren, is gebruik gemaakt van beschikbare informatie. Waar nodig, zijn verschillende gemeenten en instanties aangeschreven om de benodigde data te verkrijgen. Door middel van het afnemen van interviews zijn gemaakte aannames zo veel mogelijk onderbouwd met ervaringen uit het veld.
- 4. Opstellen rekenmodel:** de verschillende rekenmodellen voor de individuele PM-posten zijn opgesteld. Hierin zijn de PM-posten gekwantificeerd en zijn de financiële effecten berekend.
- 5. Inventarisatie interferentie:** gedurende het hele proces zijn er stappen gezet in het uitdenken van de verschillende interferenties tussen de maatregelen. Naarmate maatregelen verder uitgewerkt zijn, kwam er meer informatie beschikbaar over de interferentie.
- 6. Conclusies PM-posten:** na de kwantificatie van de PM-posten is de rapportage opgesteld, waarin een conclusie getrokken is per PM-post. Deze conclusies worden beschreven in de rapportage.

In de bijlage is een nadere toelichting opgenomen van onderdelen 2, 3, 4 en 5.

Figuur: Methode onderzoek in zes stappen





3. Resultaten per PM-post

B1: Inperking lichte zorgvormen leidt waarschijnlijk niet tot besparingen door substitutie-effecten

B1 Inperking lichte zorgvormen	
Omschrijving	Lichte vormen van jeugdzorg worden niet meer vergoed vanuit de Jeugdwet op landelijk of gemeentelijk niveau
Beoogde effecten met verwachte financiële impact	Grenzen stellen aan de vraag naar jeugdzorg en navenant aangeboden interventies
Implementatietijd	De implementatie is afhankelijk van de aanpassing van de Jeugdwet. Ook is deze afhankelijk van de aanpassing van de bestaande contracten waarin deze zorgvormen worden uitgesloten. De implementatietijd wordt geschat op 3 tot 4 jaar met een uitloop naar 7 jaar
Haalbaarheid / randvoorwaarden	— De maatregel vraagt aanpassing van de Jeugdwet — Een goede afbakening van 'lichte jeugdzorg' is essentieel
Interferentie	B2, B5, B6, B7, B8, B16, B23, BV

Geen besparingen verwacht door substitutie-effecten

De maatregel betreft het niet meer vergoeden van lichte zorgvormen. De omvang van de besparing is afhankelijk van de zorgvormen die als licht worden bestempeld en niet meer vergoed worden. Voor de kwantificering van deze maatregel is op aangegeven van de werkgroep Reikwijdte van de Hervormingsagenda de lijst met lichte zorgvormen gehanteerd die is opgenomen op pagina 27 van het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'^(a). Dit zijn negen zorgvormen: paardentherapie, kindercoaching, huiswerkbegeleiding, speltherapie, faalangstraining, lichte opvoedondersteuning, ezelcoaches, klankschalentherapie en vaktherapie. In de kwantificering worden deze zorgvormen niet meer vergoed als het de hoofdtherapie is. Wel is het mogelijk dat de zorgvorm als activiteit wordt uitgevoerd als onderdeel van een integrale aanpak of traject. Belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van deze maatregel is een duidelijke definiëring van lichte zorg die ook in de toekomst bij nieuw of aangepast zorgaanbod kan worden gehanteerd. Dit kan bijvoorbeeld door het hanteren van een lijst die structureel wordt bijgehouden.

Van de aangegeven negen interventies is het de verwachting dat er substitutie-effecten of verschuiving kunnen optreden. Hierbij valt te denken aan substitutie-effecten waarbij bijvoorbeeld een wijkteam de zorg gaat verlenen in plaats van doorverwijzing naar een aanbieder, een escalatie plaatsvindt naar specialistische jeugdzorg die wel wordt vergoed, een substitutie plaatsvindt met een interventie welke niet is uitgesloten of financiering vanuit een ander domein. Daardoor wordt verwacht dat de maatregel bij uitsluiting van de negen opgenomen zorgvormen niet leidt tot een besparing over de domeinen heen.

De omvang van de uitgaven door gemeenten voor deze interventies is niet inzichtelijk, omdat het specifieke op zichzelf staande diensten zijn waarvan op een laag detailniveau data moet worden geregistreerd.

Bronnen: (a) [Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet - 8 april 2021](#)

B1: Inperking lichte zorgvormen leidt waarschijnlijk niet tot besparingen door substitutie-effecten

Daarbij verschilt de inzet per gemeente. Lichte opvoedondersteuning kan bijvoorbeeld ook door het wijkteam worden gegeven.

Inperking van een klein deel van het aanbod leidt tot substitutie

De lijst met zorgvormen betreft een inperking van het aanbod. Inzet van de zorgvormen vindt plaats nadat er bij een jeugdige of gezin een probleem is geconstateerd. De professional verwijst vervolgens door naar het best passende aanbod. Het niet meer vergoeden van een zorgvorm leidt ertoe dat de professional de jeugdige doorverwijst naar een alternatieve zorgvorm die dan het best passend is. Het probleem van de jeugdige waarvoor de professional een oplossing tracht te zoeken blijft immers bestaan. Voor de negen zorgvormen voorzien wij de volgende substituties:

- Escalatie naar (jeugd-)ggz
 - Kindercoaching
 - Speltherapie
 - Faalangstraining
- Verschuiving naar het wijkteam of CJG
 - Lichte opvoedondersteuning
- Verschuiving naar onderwijs, Wmo, ouders of een alternatief wegens belang ondersteuning scholieren die moeite hebben met huiswerk
 - Huiswerkbegeleiding
- Verschuiving naar andere alternatieve therapieën
 - Klankschalentherapie
 - Vaktherapie

Een uitsluiting van een (beperkt) deel van het aanbod leidt bijna altijd tot substitutie door een andere zorgvorm. Er is immers een probleem geconstateerd waarvoor een oplossing wordt gezocht. Uitsluiting van de vraag (bij bepaalde problemen moeten de ouders zelf een oplossing zoeken) geeft een professional meer handvatten om niet te verwijzen naar zorg.

Een tweede vorm van substitutie is het aanpassen van het zorgaanbod door de aanbieders naar vormen die nog wel worden vergoed. Aanpassing van plaats door integratie van de zorgvorm als activiteit in een integraal aanbod of een beperkte aanpassing van de methode. De kans op deze vorm van substitutie is groter naarmate het aantal aanbieders en cliënten groter is. Kennelijk is er een behoefte aan de zorgvorm en aanbieders moeten alternatieven zoeken voor de vraaguitval. Voor paardentherapie en ezelcoaching zijn er een groot aantal aanbieders beschikbaar. Volgens het artikel van [Follow The Money](#) is het aantal zorgboerderijen gestegen van 75 in 1998 naar 1250 in 2018. Hierbij wordt er op basis van beschikbare jaarrekeningen geschat dat 69% (11 van de 16 zorgboerderijen met een omzetstijging van boven de € 250.000) een vorm van paarden-therapie/coaching aanbiedt. Volgens de KVK zijn er in heel Nederland ongeveer 600 bedrijven die paardencoaching aanbieden (voor een deel ook gericht op bedrijven en volwassenen). Deze bedrijven moeten op zoek naar alternatieven voor het wegvallen van de omzet.

Inperking van lichte zorgvormen leidt mogelijk tot hogere kosten

Het inperken van lichte zorgvormen leidt mogelijk tot substitutie door zorgvormen die zwaarder zijn; ook worden met de inzet van lichte zorgvormen het verergeren van het probleem of zware zorgvormen voorkomen. In het rapport 'Basisfuncties voor lokale teams in kaart' (2019) van KPMG is in stap 2 van de routekaart aangekaart dat het investeren in preventie een belangrijke rol speelt in het voorkomen van verergeren/zware zorgvormen.

B1: Inperking lichte zorgvormen bemoeilijkt de uitvoering van maatregel B16

Ook wordt er aangekaart dat *“Een lokaal team dat zelf geen (lichte) ondersteuning en zorg kan geven, kan de casusregie (inhoudelijke regie) niet uitvoeren wanneer nodig en kan minder flexibel op- en afschalen. Dat kan vertragend werken en ertoe leiden dat te snel wordt opgeschaald”*.

De verdeling tussen specialistische jeugdzorg en wijkteams (ambulante basishulp voor jeugd en gezinnen) binnen een regio kan als basis worden genomen om de impact van lichte zorgvormen in te schatten. Van de jeugdigen die jeugdhulp ontvangen, wordt binnen een van de zorgregio's 75% ondersteund via wijkteams en 38% van de jeugdigen maakt gebruik van specialistische jeugdzorg. Hieruit is af te leiden dat een klein deel gebruikmaakt van zowel 'basis' jeugdzorg via wijkteams/ buurtteams als specialistische jeugdzorg. De kosten per cliënt zijn geraamd op € 2.800 voor wijkteams en € 5.000 voor specialistische jeugdzorg. Deze raming is gebaseerd op de totale uitgaven, het aantal jeugdigen en de verdeling van kosten tussen wijkteams en specialistische jeugdzorg. Een substitutie van de drie zorgvormen (kindercoaching, speltherapie, faalangstraining) door interventies in de jeugd-ggz leidt tot een kostenstijging van circa 70%.

Interferentie met andere maatregelen

Het inperken van lichte zorgvormen heeft ook interferentie-effecten met andere maatregelen. De belangrijkste interferentie is met B16. B16 zich richt

op het versterken van het normale leven door o.a. (lichte) zorgvormen uit te voeren op lokaal niveau met als doel het voorkomen van verergering/zware zorgvormen. Het niet meer vergoeden van preventie en/of lichte zorgvormen bemoeilijkt de uitvoering van maatregel B16. Dit effect is nu beperkt omdat slechts negen zorgvormen niet meer worden vergoed. Eventuele uitbreiding van het aantal lichte interventies dat niet meer wordt vergoed onder de Jeugdwet maakt het lastiger om B16 te kunnen uitvoeren.

De interferentie bij de overige maatregelen is voornamelijk gerelateerd aan substitutie en volume-effecten. Dit houdt in dat het effect van maatregel B1 komt te vervallen als andere maatregelen (B2 en B8) die toezien op de reikwijdte van de Jeugdwet worden geïmplementeerd en de lichte zorgvormen ook bij deze maatregelen buiten de Jeugdwet worden geplaatst. Ook is er interferentie met maatregelen waarbij de administratieve lasten of het aantal contractpartijen wordt verminderd. Deze interferentie is zeer beperkt vanwege het beperkte aandeel van de negen interventies in de totale uitgaven en het aantal gecontracteerde partijen. Uitbreiding van de lichte zorgvormen die niet meer worden vergoed, kan uiteindelijk wel leiden tot interferentie met deze maatregelen als het aantal aanbieders en de uitgaven aan de toegevoegde zorgvormen groter zijn. In de onderstaande tabel is aangegeven hoe dan de interferentie kan worden berekend.

Maatregel	Interferentie
B2	Interferentie indien de lichte zorgvormen van B1 buiten de reikwijdte van de Jeugdwet komen. De besparing van het uitsluiten van deze vormen wordt dan dubbel meegenomen.
B5	Interferentie doordat eventuele besparingen bij lichte zorgvormen door het stellen van kwaliteitseisen niet meer meetellen omdat de lichte zorgvormen komen te vervallen. Het is de verwachting dat met het wegvallen van lichte zorgvormen ook het aantal aanbieders afneemt waardoor besparing ten aanzien van winstafoming naar verwachting ook minder zal opleveren.
B6	Interferentie doordat eventuele besparingen bij lichte zorgvormen door tariefdifferentiatie komen te vervallen. De omvang van de interferentie is afhankelijk van de afname van de uitgaven door invoering van B1.
B7	Interferentie indien lichte zorgvormen als niet-werkend of schadelijk worden bestempeld. De besparing van het uitsluiten van deze vormen wordt dan dubbel meegenomen.
B8	Interferentie indien lichte zorgvormen buiten de reikwijdte van de Jeugdwet komen. De besparing van het uitsluiten van deze vormen wordt dan dubbel meegenomen.
B16	De effecten van maatregel B16 worden bereikt met lichte zorgvormen. Maatregel B16 is moeilijk uitvoerbaar als B1 wordt uitgevoerd.
B23	Ja, voor het deel van de lichte jeugdhulp in de uitgaven
BV	Ja, voor het deel van de lichte jeugdhulp in de uitgaven voor ambulante jeugdhulp

B5: De selectie en verbetering van de contractering laten een financieel effect zien oplopend tot € 99 miljoen waarvan € 24 miljoen ook behaald kan worden via tariefdifferentiatie (B6)

B5 Selectie en contractering	
Omschrijving	Gemeenten hanteren strengere inkoop-eisen voor zorgaanbieders en handhaven hier meer op.
Beoogde effecten met verwachte financiële impact	— Besparing op onrechtmatigheid in de jeugdzorg — Besparing door sturing op kwaliteit bij toelating — Besparing door concurrentie op prijs — Besparingen door limiteren van winsten van aanbieders in de jeugdzorg
Implementatietijd	Afhankelijk van contractduur van de huidige aanbieders, uitloop naar 7 jaar
Haalbaarheid / randvoorwaarden	— Het hebben van politieke steun, een visie en beleid voor de voorkoming van onrechtmatigheid — De aantoonbaarheid van onrechtmatigheid en fraude is moeilijk — Inkoop en contractering verschillen per gemeente — Aanbieders kunnen bedrijfsmodel aanpassen om geen winst op papier te maken
Interferentie	B1, B6, B7, B8, B23

Tabel: Resultaten financieel

De maatregel richt zich op besparingen via drie verschillende manieren

Voor deze maatregel is gekeken naar de vier beoogde effecten die de maatregel zou moeten brengen: Verminderen onrechtmatigheid, sturing op kwaliteit, concurrentie op prijs en limitering van winsten.

De kosten van onrechtmatigheid en de effecten van maatregelen daarop zijn moeilijk te kwantificeren

Er is geen uitsluitende data over de omvang van onrechtmatigheid in de jeugdzorg en de mogelijke besparingen daarop. Wel is er in toenemende mate ongerustheid over de grip en het voorkomen van onregelmatigheden en fraude. Er is sprake van onrechtmatigheid als een aanbieder niet handelt conform de afspraken en contracten met de gemeenten. Als een onrechtmatigheid met opzet plaatsvindt is er sprake van fraude. Fraude wordt altijd als onrechtmatig gezien; er bestaat echter ook onrechtmatige zorg die mogelijk wel zinvol is geweest en niet perse als ongewenst of frauduleus is te bestempelen. In de berekening richten we ons specifiek op het deel onrechtmatige zorg dat ongewenst aanspraak doet op schaarse jeugdhulpmiddelen.

Bruto-effect in miljoenen euro		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Structurele besparingen	Opbrengsten aanpak onrechtmatigheid	0	0	-29	-59	-89	-89	-91	-95
	Kosten aanpak onrechtmatigheid	0	0	15	30	44	45	46	47
	Toestaan prijsconcurrentie	0	-11	-28	-50	-51	-52	-52	-52
	Limiteren winsten	-1	-4	-7	-7	-5	-3	0	0
Tijdelijke investeringen	Invoeringskosten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Interne interferentie	Negatief effect	1	4	7	7	5	3	0	0
Totaal bruto-effect		0	-11	-42	-79	-96	-96	-97	-99
Interferentie									
		B6	6	12	14	17	17	24	24
		B1, B7, B8	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal netto-effect			6	1	-28	-62	-79	-72	-75

B5: De besparingen van de aanpak van onrechtmatigheid zijn lastig te kwantificeren

De omvang van zorgfraude wordt voor de gehele zorgsector geschat op honderden miljoenen euro's per jaar. De schatting is dat tussen de 3% en 10% van het budget ^(a) opgaat aan fraude en onrechtmatigheid. Veel gemeenten zoeken nog naar de juiste aanpak om ervoor te zorgen dat zij niet een contract aangaan met een frauderende organisatie of een malafide zorgbureau. Uit de gesprekken met experts en twee grote gemeenten komt naar voren dat fraude en onrechtmatigheid kan worden aangepakt via aanpak achteraf en preventie. Hoewel gemeenten steeds breder, ook uit principe, inzetten op de aanpak achteraf konden geen van de geïnterviewde partijen aangeven of er besparingen gerealiseerd worden of gaan worden met de aanpak van fraude en/of onrechtmatigheid. Een uitspraak over de rentabiliteit van de achterafaanpak is daardoor erg lastig. Bij preventie moet een grondige screening plaatsvinden, gelijk aan de screening van nieuwe medewerkers door bedrijven. Door deze screening vooraf kunnen aanbieders met ongewenste bedoelingen geweerd worden. Ook het contract- en accountmanagement zou in situaties professioneler kunnen worden ingericht of meer bereik kunnen hebben (zeker in situaties met veel aanbieders). Dit vraagt wel investeringen in de vorm van uitbreiding van het gemeentelijk apparaat of de inhuur van externe partijen. Dit zijn structurele kosten waardoor ze in de berekening meegenomen zijn in het saldo bij de structurele besparingen. Gemeenten die hier mee bezig zijn geven aan 1% van het gehele budget te moeten investeren om een mogelijke winst van maximaal 3% van het budget te behalen. Uitgaande van een winst van 2% van het budget betekent dit dat de mogelijke besparingen van de aanpak van onrechtmatigheid 1% van het totale budget bedragen. Dit bedrag zal niet veel hoger worden naarmate de tijd vordert, omdat experts aangeven dat het afschrikeffect waarop gehoopt wordt uitblijft. Het is dus niet zo dat onrechtmatige aanbieders zich onthouden van hun bezigheden. Dit zorgt voor een constante mogelijke besparing van 1% van het totale budget of € 47 miljoen per jaar. Belangrijke randvoorwaarden voor de invoering zijn politieke steun en daarmee capaciteit in de uitvoering, het hebben van een visie op de

voorkoming en aanpak van onrechtmatigheid en fraude en beleid waarin deze visie is verwerkt.

Extrapolatie naar landelijk

De besparing wordt volgens experts gerealiseerd door selectie aan de voorkant. Om selectie mogelijk te maken moet een gemeente een visie hebben op de aanpak van onrechtmatigheid, dit vertalen naar beleid en verwerken in de contracten. Gemeenten die al sturen op de aanpak van onrechtmatigheid lijken ongeveer een ingroepad van drie jaar te hebben. Vanwege de aanpassingstijd van contracten verwachten wij geen effecten in de eerste twee jaar. Vanaf 2024 verwachten wij dat het wel mogelijk is de eindigende contracten aan te passen. Omdat deze aanpassing drie jaar duurt, verwachten wij dat de eindigende contracten over deze periode aangepast worden. Het basisjaar waartegen de besparingen worden afgezet is het jaar 2019 waarop het onderzoek 'Stelsel in Groei' is gebaseerd. Tot aan dit basisjaar zijn er geen voorbeelden bekend van regio's of gemeenten die de aanpak succesvol hebben geïmplementeerd. De besparing is derhalve geëxtrapoleerd naar alle gemeenten. Het hanteren van een besparing van 2% van de uitgaven in plaats van de maximale 3% compenseert mede voor eventuele effecten die al zijn behaald voor 2019. Hoe dit verwerkt is in het ingroepad, staat in bijlage C van dit document.

De verwachte aanpassing van de kostenstructuur door zorgaanbieders leidt ertoe dat eventuele besparingen door de limitering van winsten op termijn vervallen

De limitering of afoming van de winst zou een besparing moeten opleveren voor gemeenten. De norm voor winst in de zorgsector ligt tussen de 3 en 7% (Curtosis, 2021)^(b). Uitgaande van een limitering van de winst op 5% voor organisaties die minimaal 50% van hun inkomsten uit de Jeugdwet halen en een omzet hebben van minimaal € 10.000, leidt dit naar verwachting tot een besparing van maximaal € 27,7 miljoen. De besparing wordt gerealiseerd bij aanbieders met een omzet tot € 2,5 miljoen. Onderzoek van Jeugdzorg Nederland maakt inzichtelijk dat voornamelijk deze aanbieders een winst behalen die hoger is dan 5%^(c).

B5: Het limiteren van de winst van zorgaanbieders leidt niet tot structurele effecten

Het is onrealistisch om te verwachten dat dit leidt tot structurele besparingen, omdat wordt verwacht dat aanbieders hun bedrijfsvoering of organisatiestructuur zullen aanpassen om op papier de winst te verlagen. De verwachting is dat aanbieders gemiddeld een jaar nodig hebben na aanpassing van de contracten door gemeenten om de winst te verlagen. Een limitering van de winst is over het algemeen niet mogelijk bij lopende contracten. De maatregel kan derhalve pas doorgevoerd worden bij de vernieuwing van de contracten. Gegeven de gemakkelijke aanpassing is het effect direct aanwezig. Verwacht wordt wel dat het aanpassen van alle contracten ongeveer 4 jaar duurt. Gedurende deze tijd zullen aanbieders hun bedrijfsmodel ook aanpassen. Het ingroepad staat verder beschreven in bijlage C van dit document. Dit leidt tot marginale financiële effecten. Ook zijn winsten niet altijd een slechte zaak; winsten kunnen instellingen ook de mogelijkheid bieden om te innoveren. De potentie van de maatregel zit niet in het effect van de limitering van winsten of het achteraf terugvorderen van onrechtmatigheden.

Extrapolatie naar landelijk

Tot aan het basisjaar waartegen de besparingen van de maatregelen zijn afgezet zijn er geen gemeenten bekend die de maximalisatie al hadden doorgevoerd. De regio Haaglanden heeft dit bijvoorbeeld per september 2021 doorgevoerd^(a). De besparing wordt daarnaast gerealiseerd bij kleinere aanbieders waardoor de kans dat een gemeente specifieke afspraken met de aanbieder of een subsidierelatie heeft beperkt is. De resultaten worden derhalve geëxtrapoleerd naar alle gemeenten.

Het effect prijsconcurrentie is naar verwachting beperkt

Een derde effect dat naar voren komt onder de maatregel Selectie en contractering is de oproep van Harry Verbon emeritus hoogleraar openbare financiën aan de Universiteit van Tilburg om de tarieven los te laten. Dit moet ervoor zorgen dat organisaties gaan concurreren op prijs en hun kosten verlagen om het contract voor gemeenten te winnen^(b). Deze maatregel veronderstelt dat aanbieders ruimte hebben om kosten te verlagen gegeven

hun dienstverlening om zo meer marktaandeel te kunnen verwerven. Het risico bestaat dat bij het loslaten van de prijs een deel van de aanbieders voor een hogere prijs inschrijft waardoor het effect negatief kan zijn. Een deel van de grotere aanbieders is op dit moment verlieslatend. De winstmarges bij andere grote aanbieders zijn beperkt. Het toestaan van prijsconcurrentie leidt daardoor mogelijk tot een prijsstijging. Om deze prijsstijging te voorkomen is een belangrijke voorwaarde dat de tarieven worden gemaximeerd. Daarnaast bestaat de verwachting dat het effect van deze maatregel beperkt is, omdat:

- de afgelopen jaren er diverse rechtszaken zijn gevoerd omdat de aanbieders aangeven niet uit te komen met de tarieven die vastgesteld zijn door de gemeenten. Aanbieders zagen daarbij geen mogelijkheid om de gevraagde zorg binnen de vastgestelde tarieven te leveren^(c, d, e). Het is derhalve niet aannemelijk dat deze aanbieders lagere prijzen gaan hanteren;
- de goedkopere aanbieders maar aan een maximaal aantal jeugdigen tegelijk zorg kunnen verlenen. Voor het overige deel moeten gemeenten terugvallen op de duurdere aanbieders;
- de kosten van ambulante zorg voor circa 75% bestaan uit personeelskosten van de in te zetten medewerker^(f). De hoogte van de personeelskosten is afhankelijk van de cao. De overige 25% heeft betrekking op aansturing, bedrijfsvoering, huisvesting en systemen. De gebondenheid aan de cao maakt het lastig om op de directe personeelskosten te sturen. Dit zou mogelijk wel kunnen plaatsvinden door de functiemix aan te passen. De facturatie vindt voor de inspanningsgerichte variant vaak plaats op opleidingsniveau (zoals bij de vereenvoudiging van de productcodes) waardoor het niet mogelijk is om de functiemix te veranderen. Ook is in een deel van de contracten de functiemix vastgelegd waarbij gemeenten kunnen toetsen of deze wordt gehanteerd;

Bronnen: (a) [Resultaatovereenkomst Jeugdhulp 2021 e.v.](#) (b) [Harry Verbon hoe je marktwerking in de zorg kunt stoppen](#). (c) [Uitspraak rechtbank regio Haaglanden, Zorg en Welzijn 2019](#) (d) [Rechtbank: Tariefsysteem Jeugdzorg strijdig met de wet, De Limburger 2020](#) (e) [Uitspraak rechtbank regio Alkmaar](#) (f) [Rapportage Tarief Ambulant, HHM 2020](#)

B5: De samenloop met andere maatregelen is groot

- er mogelijk een substitutie-effect bestaat bij de inspanningsgerichte variant. Aanbieders hanteren wel een lagere prijs maar brengen een hoger volume in rekening.

De maximale besparing van deze maatregel is derhalve berekend door het verder afkomen van de winsten van de aanbieders tot 1,5%^(a). Deze 1,5% is de minimumwinstmarge volgens de Jeugdautoriteit.

Dit leidt tot een besparing van € 52 miljoen op jaarbasis waarbij het effect van de limitering van winsten vervalst. De besparing vindt voornamelijk plaats bij kleinere aanbieders, omdat deze aanbieders een winst realiseren die hoger is dan 1,5%^(a). Het ingroeipad volgt de afloop van de contracten waarbij het uitgangspunt is gehanteerd dat het niet meer mogelijk is om dit voor 2023 in te voeren.

Extrapolatie naar landelijk

Het toestaan van prijsconcurrentie waarbij de prijs wordt bepaald door de aanbieder zien wij nog niet terug in de jeugdzorg. Wel zijn er gemeenten die tariefdifferentiatie toepassen door lagere prijzen te hanteren voor kleinere aanbieders, omdat de besparingsmogelijkheid voornamelijk ligt bij kleinere aanbieders. Gemeenten hebben met deze aanbieders over het algemeen geen specifieke afspraken over tarieven, omdat deze voornamelijk worden gemaakt met systeemaanbieders met een omzet die hoger is dan € 15 miljoen. De berekende effecten zijn op landelijk niveau doorgerekend. Het is de verwachting dat de besparing voor de individuele gemeenten verschilt. De mogelijke besparing is afhankelijk van de huidige tarieven en typen aanbieders in een gemeente.

Het aanvullende effect van contractering op kwaliteitseisen op de drie eerder benoemde maatregelen is beperkt

Een vierde uitwerking van de maatregel is het stellen van kwaliteitseisen aan bijvoorbeeld personeel (gecertificeerd), bestuur en financiën voor toetreding tot het contract. De maatregel leidt tot minder aanbieders, omdat zij niet kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen waardoor minder accountmanagement nodig is en meer inzet op accountmanagement voor de

kwaliteitscontrole. De maatregel kent overlap met de aanpak van onrechtmatigheid: er worden eisen gesteld aan de toegang en het accountmanagement wordt versterkt. Dit leidt ertoe dat een deel van de effecten al is meegenomen in de raming van sturing op onrechtmatigheid. Daarnaast heeft een deel van de gemeenten deze maatregel de afgelopen jaren al ingevoerd waardoor het effect van invoering bij de overige gemeenten beperkt is.

De vier effecten van de maatregel interfereren met elkaar waardoor de totale besparing lager uitvalt

De effecten binnen deze maatregel interfereren onderling. De besparing door het afkomen van de winsten wordt ook al behaald door het concurreren op prijs. Aanbieders moeten om in het contract te komen hun prijs verlagen en daarmee verlagen ze de winst. Het voordeel van de limitering van de winst komt daarmee te vervallen. Door bij de toetreding eisen te stellen aan de organisatie wordt niet alleen gecontracteerd op kwaliteit maar neemt ook het risico op onrechtmatigheid af.

Er is samenloop met maatregelen die focussen op tarieven en de reikwijdte van de Jeugdwet beperken

- **B6 Tariefdifferentiatie:** Deze maatregel richt zich op de vermindering van winsten door de toepassing van tariefdifferentiatie. Het beoogde effect van de maatregel is hetzelfde als het effect dat het limiteren van de winsten van zorgaanbieders brengt. Bij het invoeren van selectie en contractering vallen de eventuele besparingen die gemaakt worden door het terugvorderen van winsten van aanbieders weg. Ook het loslaten van een vaste prijs zorgt ervoor dat als beide maatregelen worden doorgevoerd de effecten van maatregel B6 met een structurele besparing van € 24 miljoen komen te vervallen.

B5: De samenloop met andere maatregelen is groot

- **Maatregelen ten aanzien van de reikwijdte van de Jeugdwet (B1, B2, B7, B8):** Een vermindering van de inkoop van zorgvormen leidt afhankelijk van bijvoorbeeld substitutie-effecten mogelijk tot een vermindering van het aantal aanbieders of lagere uitgaven aan de Jeugdwet. De opbrengsten van onrechtmatigheid en limitering winsten nemen af met het aantal aanbieders en de afname van de totale uitgaven omdat bijvoorbeeld bij totaal lagere uitgaven de totale winst lager wordt (bij gelijkblijvende winstmarge) waardoor het totale effect van bijvoorbeeld de limitering van winsten afneemt. Ook is het type zorgvorm dat buiten de reikwijdte wordt geplaatst van belang. Het uitsluiten van zorgvormen die voornamelijk door relatief kleine aanbieders wordt geleverd heeft een groter effect, omdat de voordelen van limitering van winsten en het toestaan van prijsconcurrentie vooral worden behaald bij kleinere aanbieders. Deze interferentie kan pas worden gekwantificeerd als maatregel B7 en B8 zijn gekwantificeerd.
- **B23 Versterking door standaardisatie in de uitvoering:** Deze maatregel richt zich op de standaardisatie binnen de Jeugdwet. Wanneer de uitvoering en administratie van de Jeugdwet wordt opgeschoond en uitgelijnd, is dataverzameling en -vergelijking eenvoudiger. Dit zorgt voor meer mogelijkheid tot sturing en versterkt de sturing op kwaliteit.

B16: Het versterken van de context van jeugdigen kan leiden tot een besparing van maximaal € 61 miljoen binnen de Jeugdwet en € 26 miljoen daarbuiten

B16 Investeren in het versterken van het normale leven	
Omschrijving	Het beperken van de instroom in de jeugdhulp door het versterken van het gewone leven en de context. Specifiek betreft het de inzet van interventies die de veerkracht van jeugdigen en hun opvoeders vergroot.
Beoogde effecten met verwachte financiële impact	Een verlaging van de instroom en zorgvraag door versterking van het gewone leven en de verbetering van de context.
Implementatietijd	De effecten doen zich voor op de langere termijn en vallen mogelijk buiten de jeugdzorg.
Haalbaarheid / randvoorwaarden	— De visie om meerdere jaren te sturen op preventie zonder direct rendement te hebben — Een samenwerking in de regio tussen aanbieders en andere partijen om inwoners met verhoogd risico te identificeren — Doelgerichte en samenhangende aanpak — Bekende werkzaamheid van interventies — Goede uitvoering van de interventies
Interferentie	B1, B7, B8, B15, B19

Het inzetten op preventieve interventies kan op de lange termijn besparingen opleveren

Deze maatregel richt zich op het versterken van het normale leven van de jeugdige om de jeugdige zelf meer veerkracht te bieden. Om op deze manier besparingen te behalen dient eerst geïnvesteerd te worden in preventieve interventies gericht op jeugdigen én ouders. De besparingen vallen niet alleen binnen, maar ook buiten de Jeugdwet. Besparingen binnen de Jeugdwet kunnen oplopen tot € 61 miljoen. De besparingen in andere domeinen komen onder andere door een hogere arbeidsparticipatie van ouderen, minder kosten voor politie en justitie door minder huiselijk geweld en productiviteitstoename door meer onderwijs^(a). De besparingen buiten de Jeugdwet bedragen ongeveer € 26 miljoen. In totaal is het potentieel van de maatregel dus € 87 miljoen, waarvan wordt verwacht dat dit op langere termijn bereikt wordt.

Uitspraken over kosteneffectiviteit blijken lastig en aan de uitvoering worden randvoorwaarden gesteld

Preventie is een complex onderwerp waardoor er meerdere perspectieven bestaan over of en hoe succesvolle inzet mogelijk is. De beweging wordt, ook buiten de jeugdhulp, groter om te denken vanuit gezondheid en te kiezen voor preventie. Tegelijk is inzet op preventie niet per definitie lonend. Ook AEF bleek in zijn eerdere onderzoek naar jeugdhulpmiddelen kritisch op de financiële effecten van preventie^(b).

Bruto-effecten in miljoenen euro's		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Structurele effecten	Besparingen	0	0	-24	-49	-73	-97	-121	-121
	Kosten	30	61	61	61	61	61	61	61
Tijdelijke investeringen	Implementatie	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal excl. Interferentie		30	61	36	12	-12	-36	-61	-61
Interferentie*		-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal incl. Interferentie		30	61	36	12	-12	-36	-61	-61
Besparingen buiten Jeugdwet		-	-	-	-	-	-	-	-26

Bronnen: (a) [Investeren in opgroeien en opvoeden loont!](#), 2013 (b) [Stelsel in groei](#), 2020

*: Om dubbelingen in interferentie te voorkomen is het bedrag opgenomen onder B19

B16: Verschuiving van specialistische jeugdzorg naar wijkteams zorgt op termijn voor besparingen in de Jeugdwet

Zij geven aan dat investeren in preventie niet zonder meer rendabel is. Dit betekent, ook volgens AEF, niet dat preventie niet zinvol is. Inhoudelijk is preventie wel degelijk zinvol. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) stelt dat preventie wel het investeren waard is, mits dit onder de goede voorwaarden gedaan wordt^(a). Randvoorwaarden zijn dat de aanpak doelgericht en samenhangend is, de werkzaamheid van de interventies bekend is en de interventies goed uitgevoerd worden. Als hieraan voldaan wordt, kan preventie rendabel zijn.

Goede basis voor rendabiliteit preventie in Nederland

Dat preventie rendabel kan zijn onder de juiste voorwaarden blijkt ook uit verschillende onderzoeken. Een rapport uit maart 2021 van het NJI geeft aan dat het moeilijk is om uitspraken te doen over de kosteneffectiviteit van preventie^(b). Desondanks vermeldt het rapport dat preventie kosteneffectief kan zijn. In de gemeenten Nijmegen en Rotterdam zijn positieve resultaten uit de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) voortgekomen. In Nijmegen komt de businesscase uit op een ratio van ongeveer 3,7^(c). Als interventies zetten gemeenten tweedelijnspecialisten in op vindplaatsen, school en opvang. Hier signaleren zij problematiek, voeren zij kortdurende interventies uit, organiseren zij passende zorg indien nodig en dragen zij kennis over. Inmiddels is dit een aanpak die al door meer gemeenten wordt gevolgd, in het bijzonder in combinatie met de verbinding met het onderwijs. Voor elke euro die beide gemeenten investeren in preventie verwachten zij een besparing van € 3,70. In Rotterdam wordt een baten-kostenratio verwacht van tussen de 2,2 en 3,7, waarvan 70% betrekking heeft op Jeugdzorg^(d). In deze MKBA is gebruikgemaakt van verschillende interventies uit de Databank Effectieve Jeugdinterventies van het NJI. De meeste interventies hadden goede of sterke aanwijzingen voor effectiviteit. Ook de inzet van jongerenwerk blijkt een positief effect te hebben op de besparingen voor gemeenten^(e). Volgens dit onderzoek kan een deel van de kosten van lichte tweedelijnszorg door de inzet van jongerenwerk voorkomen worden en is een maximale besparing van € 45 miljoen mogelijk.

In een ander onderzoek blijkt dat de inzet van sociaal werk een rendement van ongeveer 1,6 oplevert^(f). Deze resultaten geven een sterke indicatie dat preventie effectief en rendabel kan zijn mits voldaan wordt aan de randvoorwaarden. In de berekening van deze maatregel houden we rekening met een rendement met factor 2 voor jeugdigen binnen de Jeugdwet. Dit is gebaseerd op een risicogerichte aanpak en is een *expert opinion*. Uit de businesscase van Rotterdam blijkt dat 70% van de besparingen binnen de Jeugdwet valt. Op basis van deze verhouding worden de besparingen van preventie buiten de Jeugdwet berekend. De voorbeelden die we nu benutten voor de berekening zijn feitelijk vormen van secundaire preventie en/of vroegsignalering. De kansen voor primaire preventie zijn ook talrijk, echter deze zijn voor dit moment buiten beschouwing gelaten en kennen vermoedelijk minder snel revenuen binnen het tijdpad en de begroting van gemeenten zelf.

Mogelijke besparing door inzet preventie voor jeugdigen in jeugdhulp

In Nederland kreeg bijna 1 op de 8 jeugdigen tot 18 jaar jeugdhulp in 2019, dit is 12,4%^(g). Dit percentage groeit jaarlijks, in 2015 was dit nog 10%^(h). Er heeft in een paar jaar tijd een groei van bijna 20% plaatsgevonden. Preventie kan volgens het NJI helpen deze groei te remmen. De commissie-Sint verwacht dat het mogelijk is terug te gaan naar de situatie van 2015 in hun berekening voor de maatregel Wettelijke afbakening reikwijdte en noemen dit een uitgangspunt voor een gezonde situatie. Deze situatie wordt aangehouden voor de berekening van maatregel B16. Als, zoals in 2015, 1 op de 10 jeugdigen jeugdhulp ontvangt betekent dit een verschil van ongeveer 81 duizend jeugdigen in de jeugdhulp vergeleken met de situatie in 2019. Verwacht wordt dat preventie circa 33% effectiviteit heeft^(e). Dit houdt in dat het aantal jeugdigen dat preventief interventies moet ontvangen driemaal het aantal minder beoogde jeugdigen met jeugdhulp is.

Bronnen: (a) [Potentie van preventie](#), 2021 (b) [Effecten van preventie in het jeugdveld](#), 2021 (c) [Vroeginterventie en vindplaatsgericht werken op school en opvang](#), 2017 (d) [Effectieve preventie Rotterdam](#), 2019 (e) [De maatschappelijke Business Case jongerenwerk voor gemeenten](#), (f) [Meta-analyse Businesscases Sociaal Werk](#), 2021 (g) [Cijfers over jeugd en opvoeding](#), 2021

B16: Binnen de Jeugdwet kan al relatief snel rendement verwacht worden, ook door verwaarloosbare invoeringskosten

Dit zijn in totaal dus 243 duizend jeugdigen die een preventieve interventie moeten krijgen om de beoogde vermindering in jeugdhulptrajecten te realiseren. Voor een preventietraject kan de inzet van een professional viermaal een sessie van een halfuur bedragen^(a). Daarbij rekenen wij nog andere inzet zoals voor administratie en verwachten wij een inzet van 2,5 uur per preventietraject. De kosten van een professional bedragen ongeveer € 100 per uur^(b). De kosten en inzet zorgen er samen voor dat de kosten voor één preventietraject € 250 bedragen. De kosten van de preventie voor de gehele doelgroep van 243 duizend jeugdigen bedragen totaal circa € 61 miljoen. Met een rendement van 2 leidt dit tot een opbrengst van € 122 miljoen binnen de Jeugdwet. Dit komt neer op ongeveer € 1.500 per voorkomen jeugdhulptraject. Totaal leidt dit op termijn tot een besparing van structureel € 61 miljoen binnen de Jeugdwet. Hier zijn alleen besparingen in de Jeugdwet meegenomen. Ook buiten de Jeugdwet zijn mogelijk effecten zichtbaar. Wanneer de 70:30-verhouding van de businesscase van Rotterdam aangehouden wordt, bedragen de besparingen buiten de Jeugdwet € 26 miljoen. Dit zorgt voor een totale besparing van de maatregel van € 87 miljoen. De besparingen die buiten de Jeugdwet vallen zullen waarschijnlijk op langere termijn behaald worden. Ook komen deze besparingen zeer waarschijnlijk niet bij de gemeenten, maar worden ze verspreid over andere stakeholders.

Extrapolatie naar landelijk

In de berekening is gebruikgemaakt van landelijke cijfers. Dit betekent dat in de berekening de landelijke uitrol gewaarborgd is. Er zullen wel verschillen zijn tussen gemeenten. Dit verschil komt doordat sommige gemeenten al meer sturen op preventie. Voor de gemeente die dit al doen zal de besparing minder groot zijn of sneller behaald worden dan voor gemeenten die dit nog niet doen.

Rendement eerder binnen de Jeugdwet dan daarbuiten

De besparingen van preventie zijn lastig in te schatten omdat deze ook buiten de Jeugdwet vallen.

Dit komt door bijvoorbeeld door een hogere productiviteit van de jeugdigen later in hun leven. De effecten zullen echter niet direct na invoering terug te zien zijn. De inzet van de interventie vraagt inrichting van de randvoorwaarden. Hierdoor verwachten wij dat de eerste twee jaar nog geen rendement behaald wordt. Schattingen van maximaal rendement lopen van 6 tot 20 jaar^(c). Besparingen in het begin van deze periode zullen vooral binnen de Jeugdwet vallen en de besparingen aan het eind van deze periode voornamelijk buiten de Jeugdwet. Daarom verwachten wij tot 2028 nog geen besparingen in andere domeinen. De verwachting is dat er binnen de Jeugdwet direct al besparingen zullen plaatsvinden door de inzet van preventie, omdat er ook al meteen trajecten in de jeugdzorg voorkomen worden. Wij verwachten dat na 6 jaar de volledige potentie wordt bereikt binnen de Jeugdwet. Dit gaat volgens een stabiel ingroepad van 20% per jaar over 5 jaar na het eerste jaar zonder rendement te werken. Ten aanzien van de kosten verwachten wij dat 50% van de kosten wordt gerealiseerd in het eerste jaar, omdat een deel van de gemeenten nog beleid moet opstellen.

Geen invoeringskosten door vertrouwen in professionals

Bij preventie is het belangrijk dat een verschuiving plaatsvindt van de inzet van specialistische jeugdzorg naar verzorging wijkteams. Een aanbieder van zorg in wijkteams geeft aan geen extra kosten te hoeven maken voor de opleiding van de professionals in dienst^(d). De aanbieder geeft aan dat de professionals leren door het werk en van elkaar. Net zoals andere organisaties is een deel van het budget begroot voor opleidingen, zij zijn nog nooit over het begrote bedrag heengegaan.

Er zijn extra kosten die gemaakt moeten worden om bijvoorbeeld de scholen beter uit te rusten. Echter, er is onvoldoende basis om hier uitspraken over te doen. Veel van deze posten zijn nog niet gekwantificeerd, ook niet in de MKBA's in Nijmegen en Rotterdam^(e, f).

Bronnen: (a) Triple-P Nederland (b) [Kostprijzen voor de jeugd-ggz](#), 2019 (c) [Investeren in opvoeden en opgroeien loont](#), 2013 (d) Aanbieder jeugdzorg in wijkteams (e) [Vroeginterventie en vindplaatsgericht werken op school en opvang](#), 2017 (f) [Effectieve preventie Rotterdam](#), 2019

B16: Conflict met maatregelen van de werkgroep Reikwijdte sluit gezamenlijke invoering van de maatregelen uit

Er is samenloop met maatregelen die zich ook richten op de context van jeugdigen

- **B19 Inzet volwassenen-ggz:** Deze maatregel richt zich op de context van jeugdigen. Maatregel B19 gaat echter alleen in op ouders van jeugdigen die geholpen worden waar B16 zich voornamelijk richt op jeugdigen die nog niet geholpen worden. De maatregelen hebben overlappende doelgroepen maar niet dezelfde. Daarom zal het invoeren van maatregel B16 invloed hebben op een deel van de besparingen van B19. Ondanks dat de interferenties twee maatregelen betreffen wordt deze slechts bij één van de interfererende maatregelen doorgerekend. Zo worden dubbeltellingen in de interferentie uitgesloten. Het interferentie-effect tussen deze maatregelen wordt verwerkt bij de berekening van B19. Het interferentie-effect tussen de maatregelen heeft een bandbreedte van € 6,9 miljoen tot € 17,3 miljoen per jaar. In bijlage F van dit document wordt dit effect verder beschreven. Er is geen interferentie opgenomen in de berekening met maatregelen B15 en B17 waar sommige dit wel zouden kunnen verwachten. Deze interferentie wordt niet opgenomen, omdat maatregel B15 Bestaanszekerheid, zich richt op multiprobleemgezinnen. Deze doelgroep is anders dan de doelgroep voor preventie die zich richt op het signaleren en kort behandelen van jeugdigen met mogelijke problemen. Omdat het hier andere doelgroepen betreft, wordt geen interferentie opgenomen in de berekening van maatregel B16. Maatregel B17 Beperken en verkorten residentiële zorg gaat in op intensief ambulante trajecten. Dit zijn niet de trajecten die met korte eenvoudige preventiemaatregelen voorkomen worden. Daarom betreft het hier ook een andere doelgroep en wordt er geen interferentie tussen de maatregelen berekend.

Het invoeren van maatregelen die ingaan op de reikwijdte kan de invoer van B16 verhinderen

- **B1, B7 en B8 – Reikwijdte Jeugdwet:** Wanneer bepaalde interventies niet meer vergoed worden vanuit de Jeugdwet, kan dit als gevolg hebben dat B16 niet meer uitgevoerd kan worden. Dan zal niet meer aan de voorwaarden voldaan kunnen worden voor een effectieve preventie. De maatregelen die ingaan op de reikwijdte doelen waarschijnlijk op het niet meer vergoeden van juist die interventies die bij B16 toegepast worden. De gezamenlijke invoer van de maatregelen uit de werkgroep Reikwijdte en Preventie van de hervormingsagenda en B16 is moeilijk mogelijk. Wanneer de één ingevoerd wordt, zal het effect van de ander dus bijna helemaal wegvallen. Daarom is de interferentie zeer hoog, oplopend tot wel 100%. Bij de berekening van het potentiële financiële effect van maatregel B16 is er van een situatie uitgegaan waarbij maatregel B1 niet ingevoerd is.

B17: De afbouw van residentiële capaciteit door de inzet van ambulante hulpverlening vraagt een tijdelijke investering van € 300 miljoen

B17: Voorkomen en verkorten residentiële zorg	
Omschrijving	Het voorkomen en verkorten van uithuisplaatsingen naar residentiële locaties door het versterken van het normale leven door de inzet van ambulante jeugdhulp.
Beoogde effecten met verwachte financiële impact	Het verlagen van de instroom in residentieel met 25% via inzet van ambulante jeugdhulp en een langer verblijf van de jeugdige in het gezin.
Implementatietijd	5 tot 10 jaar
Haalbaarheid / randvoorwaarden	— Een gecontroleerde afbouw en ombouw van residentiële voorzieningen om schokken en verlies van expertise te voorkomen. — Het maken van keuzes in de sluiting van specifieke locaties en organisaties onder andere op basis van af- en ombouwkosten. — Het aan de voorkant borgen van de inzet van ambulant in plaats van het uithuisplaatsen.
Interferentie	B15, B16, B19

Het voorkomen en verkorten van de residentiële zorg vraagt een investering van € 300 miljoen voor de afbouw van capaciteit

De structurele besparingen van € 300 miljoen* van het voorkomen en verkorten van residentiële zorg zijn voor aanvang van het onderzoek afgestemd tussen VWS en VNG.^(a) Deze besparing ontstaat door een verwachte lagere instroom in de residentiële zorg en een kortere verblijfsduur. De besparing is opgebouwd uit een daling van de uitgaven door lager gebruik van residentiële zorg en extra uitgaven voor de inzet van ambulant. De aanpassing van de toegang en besparingen bij de jeugdbescherming zijn niet meegenomen in de uitwerking van de maatregel.^(b) Het is de verwachting dat de volgende investeringen benodigd zijn om deze maatregel te realiseren.

— **Af- en ombouw residentiële voorzieningen:** Een verlaging van instroom met 25% zou moeten leiden tot een lagere behoefte aan residentiële capaciteit. Deze capaciteit wordt dan afgebouwd of omgebouwd tot andere residentiële vormen waar een toenemende vraag naar is. De omvang van de af of om te bouwen capaciteit is benaderd op basis van het aantal jeugdigen per zorgvorm^(c) in 2019, een vermindering van de instroom met 25% en de gemiddelde zorgduur per zorgvorm^(d) (jeugdzorg plus en overige residentieel). Dit leidt tot een af- en ombouw van 3.400 plaatsen. De totale kosten van de af- en ombouw zijn op basis van ervaringscijfers en businesscases^(e) bij residentiële instellingen

Tabel: Resultaten financieel

Bruto effecten in miljoenen euro's		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Structurele besparingen	Vermindering gebruik residentieel	-20,0	-70,0	-140,0	-220	-300,0	-300,0	-300,0	-300
Tijdelijke investeringen	Coördinatiekosten	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
	Af- en ombouwkosten	0	19,0	49,0	69,0	79,0	79,0	0,0	0,0
Totaal excl. Interferentie		-19,0	-50,0	-90	-150,0	-220,0	-221,0	-300,0	-300,0
Interferentie	B19: Inzet volwassenen GGZ	0	0,1	0,3	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
Totaal incl. interferentie		-19,0	-49,9	-89,7	-149,5	-219,3	-220,3	-299,3	-299,3

B17: De hoogte van de af- en ombouwkosten is afhankelijk van de kenmerken van het vastgoed en de controle van de afbouw

geraamd op € 295 miljoen. Dit is inclusief eventuele opbrengsten van de verkoop van vastgoed en de omscholing van residentieel personeel naar ambulant.

- **Landelijke coördinatie afbouw:** De omvang van de af- en ombouwkosten van de residentieële capaciteit is sterk afhankelijk van een gecontroleerde afbouw om de tijdelijke leegstand te beperken. Tijdelijke leegstand betekent dat groepen geheel of gedeeltelijk leegstaan terwijl de kosten voor huisvesting en personeel doorlopen. Ook dient op landelijk en bovenregionaal zicht te zijn op de beschikbare capaciteit en de af- en ombouw gecoördineerd te worden om schokken en het verlies van specifieke expertise te voorkomen. Op operationeel niveau dient coördinatie plaats te vinden bij de plaatsing van jeugdigen als locaties worden gesloten. De kosten voor de coördinatie zijn geraamd op totaal € 5 miljoen gedurende vijf jaar (1 miljoen per jaar) op basis van de kosten voor het Regionaal Overleg Acute Zorg (ROAZ).

Eventuele investeringen in de toegang om de inzet van intensief ambulant mogelijk te maken is niet onderzocht omdat deze geen onderdeel zijn van de beschrijving van de maatregel.^(a)

De besparingen worden waarschijnlijk geleidelijk behaald door de relatief lange verblijfsduur bij residentieële zorg

Het tijdpad van investeren is afhankelijk van het tempo waarmee residentieële plaatsingen verminderd kunnen worden. Conform de tabel van de Commissie van Wijzen^(b) moet de maximale besparing in 2026 worden bereikt. De tabel is als ijkpunt gehanteerd voor het ingroeipad. Inmiddels zijn enkele regio's gestart met trajecten om intensief ambulant in te zetten. Hierdoor zou het mogelijk moeten zijn om al in 2022 een mindere behoefte te hebben aan capaciteit. De andere gemeenten moeten voor invoering afspraken maken met de zorgverleners waarbij ambulante capaciteit moet worden opgeschaald. De structurele besparing neemt tot 2026 vervolgens

stapsgewijs toe door leereffecten en het tempo van de uitstroom. Jeugdigen verblijven gemiddeld 523 dagen^(c) in een overige residentieële instelling. De vermindering van de instroom leidt dus niet in hetzelfde jaar tot een evenredige afname. De invoeringskosten van de maatregel volgen het jaar op de structurele besparing.

Onzekerheid in de hoogte van de af- en ombouwkosten omdat deze sterk afhankelijk van de kenmerken van het vastgoed en de gecontroleerdheid van de afbouw

De hoogte van de af- en ombouwkosten is afhankelijk van de kenmerken van het gebouw (de alternatieve aanwendbaarheid en aanpasbaarheid), de marktwaarde (bij eigendom) en hypotheek op het pand en de looptijd van huurcontracten. De laatste kenmerken zijn van invloed op de kosten of opbrengsten van het afstoten van het vastgoed. Deze kenmerken verschillen per locatie waardoor de kosten afhankelijk zijn van de keuze voor de locaties die worden af- of omgebouwd. Daarbij heeft sinds de decentralisatie al een afbouw plaatsgevonden van residentieële capaciteit waardoor locaties waarvan de afbouw logisch was of die relatief eenvoudig of kostenefficiënt af- of om te bouwen waren, al zijn afgebouwd. Dit heeft een negatief effect op de hoogte van de investering. Belangrijk is dat de baten van de verkoop van vastgoed bij de instelling vallen die eigenaar is van het pand. Dit kan worden gebruikt voor de financiering van de af- en ombouwkosten, maar eventuele positieve opbrengsten na verrekening met de af- en ombouwkosten komen niet ten goede aan de gemeenten. De omvang van de ombouw is afhankelijk van de vraag naar dit type jeugdzorg en de locatie. Het is de wens om dit type hulp dichtbij te organiseren. Locaties in de buurt van bebouwing komen daardoor eerder in aanmerking voor ombouw naar bijvoorbeeld gezinshuizen. Deze nabijheid heeft ook een positief effect op de marktwaarde waardoor juist de locaties met mogelijk een hogere verkoopopbrengst niet worden verkocht maar omgebouwd. Een aandachtspunt bij deze maatregel is het effect van de krimp op de

B17 heeft samenloop met maatregelen gericht op de verbetering van de thuissituatie

levensvatbaarheid van de organisatie waar capaciteit afgebouwd wordt. De organisatie die residentieel afbouwt is waarschijnlijk niet altijd dezelfde die de intensief ambulante zorg verleent. De afbouw heeft daardoor een negatief effect op de organisatieomvang en daarmee de levensvatbaarheid. Dit leidt mogelijk tot fusies en overnames.

De tweede factor is die van invloed is op de hoogte van de investering, is de mate waarin gedeeltelijke leegstand kan worden beperkt. De vermindering van de instroom heeft tot gevolg dat groepen en locaties (tijdelijk) niet volledig bezet zijn. Dit leidt tot tijdelijke onderdekking van de vaste kosten. Naarmate de tijdelijke leegstand langer duurt, loopt het verlies door onderdekking op. Deze onzekerheden zorgen ervoor dat de totale investering van € 295 miljoen voor de af- of ombouw 25% of € 74 miljoen lager of 50% of € 148 miljoen hoger zou kunnen uitvallen.

Er is samenloop met maatregelen die zich richten op de verbetering van de thuissituatie

B17 interfereert op het oog met drie maatregelen. Dit zijn de maatregelen die zich richten op het versterken van de thuissituatie waarmee ook uithuisplaatsingen kunnen worden voorkomen. Het voorkomen van uithuisplaatsingen is ook het doel van B17. De drie maatregelen zijn:

- **B15 Afbakening Jeugdwet in relatie tot andere wetten – Bestaanszekerheid:** Deze maatregel zet in op het investeren in bestaanszekerheid van gezinnen. Het beoogde effect is dat de kosten van de jeugdhulp afnemen door in te zetten op de onderliggende factoren van problematiek in gezinnen. Dit betreft bijvoorbeeld problematiek rondom schulden of wonen. De baten van B15 ontstaan door de inzet van de Doorbraakmethode bij multiprobleemgezinnen.^(a) De methode voorkomt uithuisplaatsingen, maar in de voorbeelden wordt dit voorkomen door

andere maatregelen dan intensief ambulante jeugdhulp. Bijvoorbeeld de voorkoming van een huisuitzetting voor het gezin met een huurachterstand.^(b) Ook wordt in de richtlijn voor uithuisplaatsingen aangegeven dat de inzet van intensief pedagogische thuishulp ineffectief is bij multiprobleemgezinnen^(c) waardoor er geen samenloop is in de baten van beide maatregelen.

- **B16 Investeren versterken van het normale leven/veerkracht binnen en buiten Jeugdwet.** Ook bij deze maatregel gaat het om het versterken van het pedagogisch klimaat/systeem rondom de jeugdige. Dit raakt grotendeels dezelfde gezinnen. Daarnaast raakt deze maatregelen het normaliseren van problematiek die bij het 'gewone opvoeden en opgroeien' horen. De effecten leiden ertoe dat mogelijk uithuisplaatsingen worden voorkomen waardoor er samenloop ontstaat met het effect van B17. De onder B16 benoemde besparingen hebben vooral betrekking op besparingen in ambulante hulp; er geen directe interferentie is tussen beide maatregelen.
- **B19 Inzet en verwijzen volwassen-ggz:** Bij deze maatregel wordt volwassen-ggz betrokken om psychische problemen bij de ouders op te lossen en de thuissituatie te verbeteren. Deels zijn dit dezelfde gezinnen als bij B17 en deels vergroot B19 de doelgroep waarbij succesvol een intensief ambulant traject kan worden ingezet. De maximale samenloop heeft betrekking op 2,5% van de jeugdigen waarbij de baten van € 6.114 per jeugdige van B19 komen te vervallen voor maximaal € 0,7 miljoen per jaar.

B19: Inzet en verwijzen volwassenen-ggz leidt op termijn tot structurele besparingen. Deze besparingen vallen samen met andere maatregelen die de gezinssituatie versterken

B19 Inzet en verwijzen volwassenen-ggz	
Omschrijving	Het toevoegen van expertise en ervaring rondom volwassenen-ggz (v-ggz) aan wijkteams. Zo is er tijdens jeugdzorgtrajecten meer aandacht voor psychische problemen van ouders, wat tot meer duurzame oplossingen voor gezinnen leidt en schade bij jeugdigen (deels) voorkomt.
Beoogde effecten met verwachte financiële impact	— Afname kosten jeugdhulp door minder inzet en meer effectieve inzet van jeugdhulp interventies. — Afname van het aantal en de duur van jeugdbeschermingsmaatregelen. — Op lange termijn is minder zware/langdurige specialistische volwassenen-ggz-inzet nodig voor ouders door vroegtijdig bieden van hulp.
Implementatietijd	1 jaar voor inzet ggz-expertise in wijkteams, mogelijk langer (3 jaar) om wijkteams door te kunnen laten verwijzen naar de v-ggz.
Haalbaarheid / randvoorwaarden	Het maken van structurele kosten voor inzet ggz-expertise in wijkteams.
Interferentie	B15, B16, bredere invoering POH-jeugd-ggz

De maatregel leidt tot besparingen in de Jeugdwet en vraagt om investeringen in SPV'ers in wijkteams

Voor deze maatregel is gekeken naar verschillende vaste besparingen:

- **Besparingen in de Jeugdwet:** Een afname van de kosten per jeugdige door het gehele systeem van de jeugdige te ondersteunen en potentieel grote schade te voorkomen. Dit is een afname van zorgkosten, uithuisplaatsingen en gedwongen kaders.
- **Besparingen in andere domeinen (o.a. Participatiewet en Wmo):** De geïncludeerde kosten betreffen een daling in uitkeringen of een toename in productiviteit door het starten van werk bij ouders. Daarnaast treft deze post ook besparingen op de lange termijn bij jeugdigen. Hier is nauwelijks onderzoek naar gedaan en dit kan op dit moment niet worden gekwantificeerd. Daarmee zijn de totale baten een onderschatting.

De invoeringskosten^(a) zijn gesplitst in twee posten:

- **Kosten voor (nieuwe) ggz-expertise in wijkteams:** Hiervoor is gekeken naar de inzet van sociaalpsychiatrisch verpleegkundigen (SPV'ers) en de kosten die een werkgever hiervoor maakt.
- **Overige kosten:** Aanvullend worden er structurele kosten gemaakt voor projectleiders en het opzetten en onderhouden van monitoring. Deze laatste kostenpost is in de eerste jaren (opzetten) hoger dan daarna (onderhouden).

Effecten in miljoenen euro's		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Structurele besparingen	Besparingen in de Jeugdwet	-25,9	-32,4	-38,9	-45,3	-51,8	-58,2	-64,6	-64,6
	Besparingen in andere domeinen	-1,8	-2,3	-2,8	-3,2	-3,7	-4,1	-4,6	-4,6
	Kosten voor (nieuwe) ggz-expertise in wijkteams	34,0	34,8	35,6	36,4	37,2	38,1	39,0	39,9
	Overige kosten	15,5	14,2	13,0	13,2	13,5	13,7	14,0	14,2
Tijdelijke investeringen	N.v.t.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal bruto-effect		21,7	14,3	7,0	1,1	-4,7	-10,5	-16,3	-15,1
B15		13,9	17,4	20,8	24,3	27,7	31,2	34,6	34,6
B16		6,9	8,7	10,4	12,1	13,9	15,6	17,3	17,3
Totaal netto-effect		42,5	40,4	38,2	37,5	36,9	36,3	35,6	36,8

B19: interfereert met maatregelen voor de versterking van het normale leven waardoor de gezamenlijke besparingen lager uitvallen

De besparingen in de Jeugdwet zijn een gemiddelde van een conservatieve en minder conservatieve schatting

Bij de post 'Besparingen in de Jeugdwet' en 'Besparingen in andere domeinen' is uitgegaan van een gemiddelde van een conservatieve en minder conservatieve inschatting van een Trimbos-rapport.^(a) Wanneer gerekend wordt met de conservatieve (vermindering van 5% van de kosten) en minder conservatieve bedragen (vermindering van 10% van de kosten), heeft dit grote effecten op het resultaat van de maatregel. Onderstaand zijn de totaalbedragen bij de drie scenario's opgenomen, in bijlage F is een specificatie per post opgenomen. Samengevat kan de structurele besparing € 23 miljoen hoger of lager uitvallen.

Tabel: Inzicht in sensitiviteit van de berekeningen rondom B19

Effecten in miljoenen euro's	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Gemiddeld	-21,7	-14,3	-7,0	-1,1	4,7	10,5	16,3	15,1
Conservatief	-30,9	-25,9	-20,8	-17,3	-13,8	-10,3	-6,8	-8,0
Minder conservatief	-12,4	-2,7	6,9	15,1	23,2	31,3	39,3	38,1

Extrapolatie naar landelijk

De kosten zijn geëxtrapoleerd naar landelijk door uit te gaan van een uitrol bij gemeenten met een wijkteam (83%). Daarbij zijn naast de pilots nog geen gemeenten bekend waar in 2019 een volwassenen-ggz-onderdeel was van het wijkteam, derhalve zijn de resultaten geëxtrapoleerd naar alle gemeenten met een wijkteam.

Er is samenloop met verschillende maatregelen

B19 interfereert met verschillende maatregelen. Onderstaand een overzicht van de effecten en indien mogelijk een kwantificering.

- **B15 Afbakening Jeugdwet in relatie tot andere wetten – Bestaanszekerheid.** Deze maatregel zet in op het investeren in bestaanszekerheid van gezinnen. Het beoogde effect is dat de kosten van de jeugdhulp afnemen door in te zetten op de onderliggende factoren van

problematiek in gezinnen. Dit betreft bijvoorbeeld problematiek rondom schulden of wonen, wat vaak ook ouders raakt. Wanneer de maatregelen beide geïmplementeerd worden, nemen de baten per maatregel af: het betreft grotendeels dezelfde gezinnen die geholpen worden met deze maatregelen. Eerder is de inschatting gemaakt dat er in Nederland 30.000 gezinnen zijn met meervoudige complexe problemen. Het is aannemelijk dat een groot deel van deze gezinnen ook ouders heeft met problematiek (ggz/LVB/verslavingsproblematiek). De baten van deze maatregel (in Jeugdwet en in andere domeinen) vallen daarom deels weg. Een grof geschatte overlap van 50% van de gezinnen van B19 (circa € 20.000) leidt tot een interferentie-effect van € 13,9 tot € 34,6 miljoen per jaar.

- **B16 Investeren versterken van het normale leven/veerkracht binnen en buiten Jeugdwet.** Ook bij B16 gaat het om het versterken van het pedagogisch klimaat/systeem rondom de jeugdige. Ondersteuning in een vroeg stadium van een kind en zijn/haar ouders leidt mogelijk tot minder problematiek bij jeugdigen die onder de doelgroep van deze maatregel vallen. De doelgroep bij B19 betreft ouders met psychische problematiek, bij B16 wordt breder gekeken naar alle jeugdigen in Jeugdzorg. Daarom is de aanname gedaan dat 25% van de gezinnen binnen B19 geholpen kan worden door een vroege en normaliserende aanpak via B16.^(b) De geschatte overlap van 25% van de gezinnen leidt tot een interferentie-effect van € 6,9 miljoen tot € 17,3 miljoen per jaar.
- **Bredere invoering POH-jeugd-ggz (AEF, bijlage E1).** Het verschil met deze maatregel en B19 is dat invoering van POH-jeugd-ggz zich niet primair richt op ouders. Wel raakt deze maatregel grotendeels dezelfde groep: jeugdigen met behoefte aan psychische of psychosociale zorg. Een deel van deze groep heeft ouders met problematiek die ook onder deze maatregel vallen. Daarmee overlapt een deel van de baten, terwijl de kosten wel toenemen als beide maatregelen worden ingevoerd. De exacte interferentie-effecten tussen beide maatregelen zijn niet te kwantificeren.

(a) Bron: [Strategische verkenning Buitenshuisproject, Trimbos \(2020\)](#). (b) Noot: Dit sluit aan bij het percentage effectiviteit (gebaseerd op [Businesscase depressiepreventie KOPP/KVO, Riagg Maastricht \(2013\)](#)) dat in de berekeningen van deze maatregel wordt aangehouden, zie ook pagina 73.

BU: Uitname jeugd-ggz uit Jeugdwet leidt waarschijnlijk niet tot een besparing

BU: Uitname jeugd-ggz	
Omschrijving	Het overhevelen van het budget van de jeugd-ggz naar de zorgverzekeringswet (Zvw)
Beoogde effecten met verwachte financiële impact	— Het verbeteren van de continuïteit van de behandeling bij de overgang van jeugd-ggz naar volwassenen-ggz als een cliënt 18 jr. wordt. — Het verminderen van de administratieve lasten voor de ggz-instellingen door een vermindering van de contractpartners.
Implementatietijd	3-4 jaar maar uitloop naar 7 jaar
Haalbaarheid / randvoorwaarden	— Duidelijke afspraken tussen gemeenten en zorgverzekeraars over verbinding ggz en Jeugdwet. — Deze verandering vraagt aanpassing van de Jeugdwet.
Interferentie	B1, B2, B3, B5, B6, B12, B15, B16, B23, BV, POH-ggz

Uitname jeugd-ggz uit Jeugdwet leidt waarschijnlijk niet tot een besparing

De uitname van de jeugd-ggz is als variant A van maatregel B4.

Centralisatie^(a) gedeeltelijk gekwantificeerd met de volgende conclusies:

- **De overheveling leidt niet direct tot besparingen:** De overheveling van de jeugd-ggz van Jeugdwet naar Zvw leidt niet direct tot besparingen. Dit concludeert ook het CPB.^(b)
- **Vermindering van administratieve lasten bespaart € 70 miljoen** door een vermindering van het aantal contractpartners voor de ggz-instellingen.

Drie negatieve effecten waren in maatregel B4 (Centralisatie bepaalde vormen van gespecialiseerde jeugdhulp) niet gekwantificeerd. Het verwachte negatieve effect van deze drie maatregelen in combinatie met een negatieve interferentie van € 153,75 miljoen met andere maatregelen (zie volgende pagina) is naar verwachting groter dan de € 70 miljoen aan voordelen door de vermindering van administratieve lasten. De drie negatieve effecten zijn onderstaand toegelicht, maar omdat het verwachte totale effect leidt tot een kostenstijging niet verder gekwantificeerd.

1. Het inkoopvoordeel door de marktmacht van de zorgverzekeraars:

Na decentralisatie van de jeugd-ggz zijn de tarieven gedaald door kortingen vanuit gemeenten. We verwachten niet dat de marktmacht van de zorgverzekeraars bij een teruggang naar de Zvw leidt tot een verdere prijsdaling. Dit is in lijn met het rapport 'Kostprijzen voor de jeugd-ggz'^(c) (2019) van Berenschot waarin wordt aangekaart dat de aanbieders al onder druk staan wegens lage tarieven en dat "veel gecombineerde aanbieders, die naast jeugd-ggz ook ggz-zorg bieden voor volwassenen (gefinancierd uit de Zvw), in staat zijn dit verlies te compenseren met opbrengsten uit andere geldstromen zoals de Zvw-ggz". Wij zien hier een mogelijke additionele besparing van maatregel B6 Tariefdifferentiatie, die een kwaliteits- en efficiëntieverhogend

De uitname van de jeugd-ggz heeft een negatief effect op de besparingen van andere maatregelen

effect kan hebben op de gecontracteerde zorg. De tariefdifferentiatie zou met name bij de kleinere aanbieders leiden tot een besparing. Naar schatting kan dit ongeveer € 6 miljoen bedragen gebaseerd op het aandeel jeugd-ggz (1/3 van de jeugdzorguitgaven in 2019).

2. Synergieverlies – Zoals vermeld in het rapport ‘Zorgkeuzes in Kaart’^(a), zijn wij van mening dat het synergieverlies kan leiden tot het verhogen van het mismatchrisico voor de zorg aan het hele gezin. Dit houdt in dat wegens verdeelde regie, de behandeling kan versnipperen en de mogelijke kans op zorgopstapeling binnen families toeneemt. Een aanpak vanuit verschillende lijnen (jeugdhulp/jeugd-ggz) kan resulteren in meerdere behandelingen en/of behandelplannen. Aanvullend stijgen de kosten doordat meer overleg tussen gemeenten (jeugdhulpteam), jeugd-ggz en jeugdhulpaanbieder benodigd is. Het potentiële effect van dit synergieverlies is lastig te kwantificeren.

3. Afwenteleffecten – Wegens de introductie van een schot tussen jeugdhulp en jeugd-ggz is het te verwachten dat er verschuivingen van zorg zullen optreden ter besparing van het gemeentelijke budget. Aangezien met de opdrachtgever is afgesproken dat verschuiving niet gezien kan worden als besparing, kan er worden geconcludeerd dat in het beste scenario geen besparing optreedt. Wel neemt het risico op een mismatch toe, omdat jeugdigen worden afgewenteld naar de ggz, terwijl een andere vorm van jeugdhulp passender zou kunnen zijn. Dit kan leiden tot een stijging van de totale zorgkosten.

De uitname van de jeugd-ggz heeft een negatieve interferentie met andere maatregelen

De overheveling leidt tot een afname van circa een derde van het aantal cliënten^(b) onder de Jeugdwet en afname van circa 25% van het budget.^(b) Ook neemt de integraliteit van de hulpverlening af. De verandering van omvang van het budget en het aantal cliënten heeft een negatief

effect op de besparingen van andere maatregelen. De interferentie met deze maatregelen is weergegeven in de onderstaande tabel.

Maatregel	Effect	Financieel ^(c)
B1,B7, B8	Samenloop van de besparing als zorg vanuit de jeugd-ggz buiten de reikwijdte van de Jeugdwet wordt geplaatst	Ntb fase 3
B2	De besparing voor de jeugd-ggz kan niet worden gerealiseerd door de gemeenten	Struc + € 50 miljoen
B3	De besparing door afname van het aantal contractpartijen onder B3 komt voor het jeugd-ggz deel te vervallen.	Struc +€ 1,5 miljoen
B5	Besparingen komen waarschijnlijk te vervallen voor het jeugd-ggz-deel	Struc + € 24,25 miljoen
B6	De besparing door tariefdifferentiatie komt waarschijnlijk te vervallen voor de ggz	Struc: + € 6 miljoen
B12	De besparing bij de verwijzing naar het gecontracteerde aanbod bij de jeugd-ggz komt te vervallen.	+ € 9 miljoen (2022) Struc. +12,25 miljoen
B23	Besparingseffecten voor (jeugd-)ggz worden al realiseert door overheveling naar Zvw. Besparingscalculatie wordt negatief beïnvloed	+ € 12 miljoen in 2022 oplopend tot € 56 miljoen vanaf 2026
BV	De besparing door vereenvoudiging van de productcodes heeft een samenloop. Het aantal productcodes vermindert ook door de overgang naar de Zvw door een afname van het aantal contractpartijen.	€ 3,75 miljoen voor het deel dat niet interfereert met B23
Inzet jeugd-ggz-POH	De besparing van de inzet van jeugd-ggz-POH vermindert mogelijk de verbinding met jeugdhulp	Ntb
Totaal structureel		+ € 153,75 miljoen

Bronnen: (a) [CPB: Zorgkeuzes in kaart 2021](#) (b) [Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen, KPMG Health](#) (c) Een negatieve waarde is een extra besparing ten opzichte van de raming

BV: De besparing van de vereenvoudiging van productcodes valt grotendeels samen met de besparingen van de bredere maatregel B23 Standaardisatie

BV Vereenvoudiging productcodes	
Omschrijving	In de jeugdhulp worden ca. 4.000 verschillende productcodes gehanteerd waarvan ca. 500 landelijk worden gehanteerd. Achter deze productcodes zitten inkoopcontracten, productbeschrijvingen en registraties. Ook is het doel te werken met normtijden per product om de noodzaak tot tijdschrijven te verminderen. De vereenvoudiging van de productcodes leidt er tevens toe dat het afgeven van beschikkingen eenvoudiger wordt. In de beschikking wordt de zorg minder specifiek omschreven waardoor de uitval zou moeten afnemen.. De vereenvoudiging heeft alleen betrekking op de inspanningsgerichte variant.
Beoogde effecten met verwachte financiële impact	Het verlagen van de administratieve lasten voor gemeenten, aanbieders en medewerkers door het verminderen van uitval, het eenvoudiger opstellen van beschikkingen en de registratie van tijd.
Implementatietijd	4 jaar
Haalbaarheid / randvoorwaarden	— De productcodes in het landelijk systeem moeten worden aangepast. — Gemeenten moeten de productcodes gaan hanteren. — Aanbieders moeten het tijdschrijven in hun organisatie afschaffen of vereenvoudigen.
Interferentie	B3, B23

De vereenvoudiging van het aantal productcodes

Deze maatregel ziet op het opschonen en uitlijnen van de administratie van de Jeugdwet voor de inspanningsgerichte variant. De maatregel valt voor het effect bij de aanbieders en gemeenten samen met maatregel B23 Standaardisatie^(a), omdat de vereenvoudiging van productcodes een vorm is van standaardisatie. Het verschil tussen beide is dat vereenvoudiging van productcodes alleen betrekking heeft op de inspanningsgerichte variant. De inspanningsgerichte variant wordt door 64,6% van de gemeentelijke contracten gehanteerd^(b) waardoor de effecten van maatregel B23 voor 64,6% worden bereikt door de vereenvoudiging van productcodes. Een aanvullend effect van de vereenvoudiging van productcodes is de vereenvoudiging van het tijdschrijven voor professionals. De besparing van deze vereenvoudiging bedraagt naar verwachting maximaal € 30 miljoen per jaar, maar is sterk afhankelijk van de invulling van de tijd die vrijkomt door de vereenvoudiging, het daadwerkelijk doorvoeren van de vereenvoudiging in de systemen door aanbieders en de mate waarin baten die vallen bij de aanbieders via de tarieven terechtkomen bij de gemeenten. De maatregel vereenvoudiging productcodes kent naar verwachting vier effecten.

Bruto-effecten in miljoenen euro's			2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Structurele besparingen	Besparing coördinatiekosten aanbieders	Min	-2,3	-8,7	-19,8	-30,8	-40,0	-46,0	-46,0	-46,0
		Max	-9,1	-34,6	-78,3	-121,9	-158,3	-182,0	-182,0	-182,0
	Besparing coördinatiekosten gemeenten		-1,6	-5,9	-13,3	-20,8	-27,0	-31,0	-31,0	-31,0
		Besparing tijdschrijven professionals	Min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Max		-1,5	-5,7	-12,9	-20,1	-26,1	-30,0	-30,0	-30,0
	Tijdelijke investering		nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
Totaal excl. Interferentie		Min	-3,9	-14,6	-33,1	-51,6	-67,0	-77,0	-77,0	-77,0
		Max	-12,2	-46,2	-104,5	-162,8	-211,4	-243,0	-243,0	-243,0
Interferentie	B3 Regionalisering		3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
	B23 Standaardisatie		3,9 v 10,7	14,6 v 40,5	33,1 v 91,6	51,6 v 142,7	67,0 v 185,3	77,0 v 213,0	77,0 v 213,0	77,0 v 213,0
Totaal incl. interferentie			3,9 v 2,4	3,9 v -1,8	3,9 v -9,0	3,9 v -16,2	3,9 v -22,2	3,9 v -26,1	3,9 v -26,1	3,9 v -26,1

BV: Besparingen door vermindering administratieve lasten bij aanbieders, gemeenten en professionals

- Een vermindering van de administratieve lasten bij aanbieders.
- Een vermindering van de administratieve lasten bij gemeenten.
- Een vereenvoudiging van het tijdschrijven voor professionals.
- Een verhoging van het werkplezier voor professionals.

Ook bestaat het risico dat door een vereenvoudiging van het tijdschrijven het zicht op de activiteiten van het personeel afneemt wat een negatief effect kan hebben op de uitvoeringskosten.

Aanbieders zullen naar verwachting minder personeel inzetten voor de administratieve afhandeling

Aanbieders besteden volgens onderzoek van Berenschot voor 21,7% van het budget jeugdhulp aan coördinatiekosten^(a). Van deze coördinatiekosten bestaat 30% uit infrastructuurkosten en 70% uit personeelskosten^(b). De werkgroep die betrokken was bij de kwantificering van maatregelen voor het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' heeft geraamd dat hier gemiddeld 25% op zou kunnen worden bespaard door middel van standaardisatie met een bandbreedte tussen de 10% en 40%^(b). Voor de bovenregionale aanbieders ligt dit aan de bovenkant van de bandbreedte (enkele aanbieders geven aan na de decentralisatie 50% extra personeel in te zetten op de administratie) en voor de lokale aanbieders aan de onderkant. Het effect is lager voor lokale aanbieders omdat lokale aanbieders werken voor één of enkele regio's waardoor de diversiteit van productcodes al beperkt is. De besparing zal zich naar verwachting enkel bij de inspanningsgerichte variant voordoen, omdat de vereenvoudiging alleen toeziet op deze variant. Deze variant wordt zoals eerder genoemd gehanteerd in 64,6% van de contracten. Doorrekening leidt tot een verwachte besparing van € 114 miljoen per jaar bij een vermindering van 25% van de personele inzet door aanbieders. De omvang van de besparing voor gemeenten is mede afhankelijk van de mate waarin deze via de

tarieven terugkomt bij de gemeenten.

De vereenvoudiging leidt tot besparingen bij gemeenten

De vereenvoudiging van productcodes heeft minder effect op het aantal producten bij een gemeente. Een gemeente werkt alleen met haar eigen contracten met bijbehorende producten en heeft daardoor nauwelijks last van de inrichting bij andere gemeenten. De vereenvoudiging van productcodes leidt naar verwachting wel tot minder correcties van beschikkingen, met name bij verlengingen, omdat beschikkingen minder specifiek worden afgegeven. Ook is het eenvoudiger om de zorg te monitoren en te sturen. De coördinatiekosten voor gemeenten bestaan volgens onderzoek van Berenschot uit 4,3% van het budget jeugdhulp^(a). De besparing voor de gemeenten is in de eerder genoemde werkgroep geraamd op 1% van het jeugdhulpbudget. Uitgaande van het aandeel inspanningsgericht van 64,6% leidt dit tot een besparing van € 31 miljoen per jaar.

Het tijdschrijven kan worden vereenvoudigd

De vereenvoudiging van productcodes leidt ertoe dat de professional minder specifiek op een product tijd moet schrijven. De professional blijft wel tijd schrijven om zijn inzet te koppelen aan de specifieke cliënt, maar hij hoeft, indien dit noodzakelijk was binnen zijn organisatie, niet langer de specifieke productcode van de gemeente of regio te selecteren. De tijd die wordt besteed aan tijdschrijven is afhankelijk van een aantal factoren:

- De inrichting/functionaliiteit van het tijdschrijfsysteem. Er zijn systemen die bijvoorbeeld op basis van de agenda (een deel van) de tijdsbesteding vooraf invullen zodat deze gecontroleerd moet worden.
- De inrichting van het systeem door de aanbieders. Aanbieders voegen regelmatig extra detail toe, ten opzichte van de contracten, om inzicht te krijgen in de tijdsbesteding van de medewerker.

BV: Het programma productcodes is al afgerond en de implementatie is onderdeel van de contractaanpassingen

- De afspraken met de opdrachtgever. De opdrachtgever kan vragen om inzicht in de tijdsbesteding voor verschillende activiteiten voor de cliënt.

Er zijn geen cijfers bekend over het aandeel van de jeugdzorgmedewerkers dat tijdschrijft. De maatregel heeft betrekking op de inspanningsgerichte variant waarbij de inspanning in uren, dagdelen of etmalen wordt gefactureerd. Dit betekent dat ook de inzet van de medewerker of de aanwezigheid van een cliënt op een groep op dit niveau moet worden geregistreerd. Het is mogelijk dat dit deels automatisch plaatsvindt via slimme systemen maar voor het overgrote deel zal de professional tijd of aanwezigheid van cliënten moeten registreren in een systeem.

De inschattingen met betrekking tot de daadwerkelijke tijdsbesteding aan tijdschrijven lopen uiteen. Er zijn voorbeelden bekend waarbij de tijd die een professional besteedt oploopt tot 51 minuten per dag^(a). Bij GGZ Centraal schrijven de medewerkers alleen nog de face-to-face tijd, het multidisciplinair overleg en de reistijd. Medewerkers gaven aan door deze verandering gemiddeld 18 minuten per dag of 1,5 uur per week minder te besteden aan tijdschrijven^(b). Dit betekent dat een professional enkele minuten besteedt per cliënt. Uitgaande van een 36-urige werkweek zou dit een voordeel opleveren van maximaal 4,2% van de tijd per week. De kans is groot dat de vrijgekomen tijd wordt opgevuld met andere activiteiten, zoals iets langer spreken met cliënten of andere indirecte werkzaamheden. Ook is het mogelijk dat medewerkers de tijd schreven in hun eigen tijd. Daarnaast is het een belangrijke voorwaarde dat de aanbieder daadwerkelijk op basis van de vereenvoudigde productcodes de interne systemen aanpast. De vereenvoudiging van productcodes leidt door het bovenstaande waarschijnlijk niet tot de maximale besparing. Indien door de vereenvoudiging van productcodes het daadwerkelijk mogelijk is om de helft van de 18 minuten per dag (2,1%) voor de ambulante jeugdhulp bij de

inspanningsgerichte variant extra aan zorg te besteden, dan levert dit een besparing op van € 30 miljoen per jaar. Door niet uit te gaan van de volledige besparing wordt gecorrigeerd voor organisaties die het tijdschrijven mogelijk minder complex hebben ingeregeld. Aan de andere kant leidt 18 minuten per dag tot een tijdsbesteding van 1 tot 3 minuten per cliënt wat niet onwaarschijnlijk is. De besparingen vallen bij de aanbieders en moeten voordat ze leiden tot een besparing bij de gemeenten teruggegeven worden via de tarieven. Gegeven alle onzekerheden ramen wij het maximale effect op tussen de € 0 en € 30 miljoen per jaar. Wij verwachten daarbij dat de besparing dicht bij de € 0 dan de € 30 miljoen zal liggen.

De vereenvoudiging zou moeten leiden tot een toename van de arbeidsvreugde

Uit onderzoek van Pointer/FNV^(c) komt naar voren dat 76% van de medewerkers in de jeugdzorg overweegt ander werk te gaan zoeken door de hoge administratieve lasten. Het vertrek van medewerkers leidt tot de noodzaak voor de opleiding van nieuwe medewerkers, toenemende werkdruk voor de achterblijvende collega's en een verlies aan ervaring en expertise. Onderzoek van Jeugdzorg Nederland laat zien dat de productcodes bovenaan aan de lijst staan met veroorzakers van administratieve lasten^(b). De vereenvoudiging van productcodes moet leiden tot een verhoging van het werkplezier en mogelijk een verlaging van het ziekteverzuim. Dit is ook het resultaat van een pilot bij Arkin^(d). Het is niet mogelijk om het effect van de toegenomen arbeidsvreugde te kwantificeren. Wel is het belangrijk op te merken dat dit effect alleen kan worden bereikt als de vereenvoudiging van de productcodes ook binnen de organisatie wordt vertaald naar een aanpassing van de tijdsregistratie.

Bronnen: (a) [Ontregel de zorg. Congres over experiment Arkin en Zilveren Kruis, 2021](#) (b) [Meer tijd door minder registreren bij GGZ Centraal](#) (c) [Driekwart jeugdzorgmedewerkers overweegt te stoppen door administratieve lasten, FNV/Pointer 2021](#) (d) [Enquête administratieve lasten, Jeugdzorg Nederland 2018](#) (e) [GGZ-instelling Arkin: minder administratie, meer tijd voor zorg, Zorgverzekeraars Nederland, 2019](#)

BV: Grote interferentie met de maatregel gericht op standaardisering

Afname inzicht in activiteiten medewerkers

Een negatief effect van de vereenvoudiging van productcodes is dat het zicht op de activiteiten van de medewerkers afneemt. Dit inzicht wordt gebruikt voor de sturing binnen de jeugdzorg. Het effect op het inzicht is niet zo groot als wanneer tijdschrijven volledig zou worden afgeschaft. Gemeenten geven daarnaast aan dat de vereenvoudiging en de bijbehorende standaardisatie ertoe leidt dat het mogelijk wordt om over regio's heen zorg te vergelijken.

De implementatie is onderdeel van het reguliere contracterings- en aanpassingsproces

De kosten van de implementatie zijn opgebouwd uit twee onderdelen:

- De ontwikkeling van de vereenvoudigde productcodes. De bestaande productcodes moeten worden geanalyseerd, op basis waarvan het aantal productcodes wordt verminderd. Dit programma is inmiddels afgerond waardoor voor de ontwikkeling er geen toekomstige kosten meer zijn.
- De verwerking van de productcodes in de contracten: de verwerking kan op twee manieren plaatsvinden. 1. Of de huidige productcodes worden gehanteerd tot het einde van het contract en in gebruik genomen bij een nieuw contract. Het aanpassen van de producten na een contracteringsronde is een regulier proces waardoor er geen extra kosten ontstaan. 2. Of het verwerken van de productcodes in de huidige contracten via een 'was-wordt'-tabel. Het is volgens het programma mogelijk om de nieuwe productcodes direct toe te passen door een vertaling te maken van de oude naar de nieuwe productcodes. De administratieve lasten hiervan zouden beperkt zijn en deels samenvallen met het jaarlijks updaten van producten en tarieven.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de invoeringskosten voor de vereenvoudiging van productcodes óf al zijn gemaakt zijn óf onderdeel zijn van activiteiten die al worden uitgevoerd in het kader van reguliere

processen. Dit leidt ertoe dat er geen significante investeringen meer noodzakelijk zijn om de maatregel in te voeren.

Een geleidelijke ingroei bij nieuwe contracten

De invoering van de vereenvoudigde productcodes zal naar verwachting vooral plaatsvinden bij het opnieuw afsluiten van de contracten. Het ingroeipad is derhalve gebaseerd op de afloop van de huidige contracten uit de database gemeentelijke zorginkoop 2021.^(a)

Extrapolatie naar landelijk

Het programma vereenvoudiging productcodes heeft onlangs zijn resultaten opgeleverd die nu geïmplementeerd moeten worden. Gemeenten hebben de maatregel nog niet geïmplementeerd en de maatregel heeft pas effect als een groot aantal gemeenten de maatregel overneemt of de maatregel landelijk wordt opgelegd. Bij de kwantificering van het effect is al rekening gehouden met het feit dat alleen bij inspanningsgerichte contracten (64,6%) voordelen worden behaald. Ervan uitgaande dat de maatregel nog niet is geïmplementeerd, kan het effect bij alle gemeenten worden behaald. Voorwaarde is wel dat de aanbieders de besparingen via de tarieven teruggeven aan de gemeenten.

De vereenvoudiging heeft een samenloop met andere maatregelen

De vereenvoudiging van productcodes kent een samenloop met maatregelen die zien op het standaardiseren van inkoopprocessen en de vermindering van het aantal contractpartners, te weten:

- B23 Standaardisatie: Deze maatregel ziet op het opschonen en uitlijnen van de administratie onder de Jeugdwet. Dit leidt tot een verplichting van de keuze voor een uitvoeringsvariant en het gebruik van standaard-rapportages, formats en controles. De maatregel is breder dan de vereenvoudiging van productcodes, omdat de vereenvoudiging van productcodes slechts toeziet op de inspanningsgerichte variant terwijl B23 breder is.

BV: Grote interferentie met de maatregel gericht op standaardisering

De eventuele besparing bij de professionals is geen onderdeel van B23 waardoor eventuele aanvullende besparingen kunnen worden behaald.

- B3 Regionalisering. Deze maatregel heeft betrekking op het verminderen van het aantal contractpartijen. De inkopende gemeenten kunnen dan nog steeds gebruikmaken van een groot aantal productcodes. De gelijktijdige invoering van de maatregel leidt ertoe dat de besparingen voor het inspanningsgerichte deel van B4 komen te vervallen. Dit is 65% van de structurele besparing van € 6 miljoen is € 3,9 miljoen. Er zijn geen effecten op de invoeringskosten van de regionalisering.

4. Overzicht besparing en interferentie

Maatregelen met betrekking tot reikwijdte zijn lastig te kwantificeren en kennen interferentie met andere maatregelen

Het onderzoek richt zich op de kwantificering van negen maatregelen. Bij de uitwerking van deze maatregelen is ook de interferentie onderling tussen maatregelen en de maatregelen die zijn opgenomen in tabel 1 van de Commissie van Wijzen in kaart gebracht. Vijf van de uitgewerkte maatregelen (B1, B5, B7, B16, B17) zijn ook onderdeel van tabel 1. De maatregelen B8, B19, Uitname jeugd-ggz uit Jeugdwet en Vereenvoudiging productcodes zijn geen onderdeel van tabel 1. Twee maatregelen zijn niet gekwantificeerd in dit onderzoek (B7 en B8). De uitwerking van de werkgroep Reikwijdte en Preventie van de Hervormingsagenda ten aanzien van de reikwijdte bevat zeker aanknopingspunten voor de inperking en in te zetten beweging. Dit is echter niet per se direct als inperking te definiëren. Het zet wel aan tot concretere verdieping en gesprek en mogelijk een beweging waarvan effecten gevolgd kunnen worden op het moment van optreden. Voor een kwantificering van maatregelen B7 en B8 is biedt de uitwerking van de werkgroep Reikwijdte en Preventie niet voldoende handvatten voor kwantificering. Twee maatregelen leiden in de huidige vorm naar verwachting niet tot besparingen (B1 Inperking lichte zorgvormen en Uitname van de jeugd-ggz uit Jeugdwet). Voor de overige maatregelen valt op dat de besparingen samenloop kennen met andere maatregelen uit tabel 1 van de Commissie van Wijzen waardoor de daadwerkelijke effecten lager uitvallen. Om inzicht te geven in deze gezamenlijke effecten zijn de maatregelen per onderwerp geclusterd in de clusters reikwijdte, tarifiering, administratieve lasten en verbetering van de gezinssituatie. Belangrijk hierbij is dat de interferentie tussen maatregelen uit tabel 1 van de Commissie van Wijzen die geen onderdeel zijn van dit onderzoek, buiten de scope vallen van dit onderzoek. Deze zijn dan ook niet meegenomen in de onderstaande analyse.

Het effect van de beperking van de reikwijdte is op basis van de huidige informatie niet te kwantificeren

Vier maatregelen hebben betrekking op aanpassing van de reikwijdte van de

Jeugdwet: B1, B7, B8 en BU. Voor een kwantificering van de maatregel is het van belang een duidelijk beeld te hebben van wat buiten de reikwijdte wordt geplaatst. Voor de overplaatsing van de jeugd-ggz naar de Zvw is deze afbakening duidelijk te maken. Nadeel is wel dat deze maatregel waarschijnlijk niet leidt tot een besparing. De maatregel levert volgens het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' een besparing van € 70 miljoen per jaar op, door een vermindering van administratieve lasten. Het is alleen de verwachting dat de in dit rapport niet gekwantificeerde negatieve effecten zoals het synergieverlies door het creëren van een schot tussen de jeugdhulp en de jeugd-ggz en het afwentelrisico groter zijn dan de € 70 miljoen besparing. Ook wordt voor een bedrag van € 153,75 miljoen aan interferentie verwacht met andere maatregelen waardoor BU naar verwachting geen positief effect heeft als alle maatregelen van tabel 1 van de Commissie van Wijzen worden uitgevoerd.

Ook maatregel B1 Inperking lichte zorgvormen leidt naar verwachting niet tot een besparing. De maatregel is op aangeven van de werkgroep Reikwijdte en Preventie van de Hervormingsagenda gebaseerd op de negen zorgvormen die zijn opgenomen in het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'. Deze zorgvormen worden bij invoering van de maatregel niet meer vergoed als de zorgvorm de hoofdbehandeling is. Het is de verwachting dat door substitutie-effecten als de inzet van alternatieve zorgvormen, de aanpassing van de zorgvorm door aanbieders of opname in een integrale aanpak, deze maatregel niet leidt tot een besparing. Een van de oorzaken is dat een beperkt aantal interventies (9) wordt uitgesloten aan de aanbodzijde. Een professional zet zorg in nadat hij bij een jeugdige een probleem heeft geconstateerd. Het niet mogen inzetten van een zorgvorm omdat deze is uitgesloten, leidt er naar verwachting toe dat hij kiest voor een alternatieve zorgvorm. Voor de overige twee maatregelen (B7 en B8) biedt de uitwerking van de werkgroep Reikwijdte en Preventie van de Hervormingsagenda niet voldoende handvatten voor kwantificering. De effecten van maatregelen zijn afhankelijk van de verdere beleidsuitwerking en derhalve op dit moment niet gekwantificeerd.

De inzet op selectie en contractering levert naar verwachting op termijn een besparing van € 75 miljoen per jaar op

Maatregelen gericht op de beperking van de reikwijdte Jeugdwet interfereren onderling en hebben een negatief effect op verwachte de besparingen van een groot aantal andere maatregelen

De in dit onderzoek onderzochte maatregelen ten aanzien van de reikwijdte interfereren met elkaar. Het inperken van lichte zorgvormen (maatregel B1) is waarschijnlijk onderdeel van maatregel B8 Terugdringen van tekorten door zaken vanuit de Jeugdwet niet meer te doen, waardoor bij invoering van beide interferentie aanwezig is als dezelfde zorgvormen worden uitgesloten. In de tabel van de Commissie van Wijzen is maatregel B2 Afbakening reikwijdte opgenomen. Ook deze maatregel heeft betrekking op de reikwijdte van de Jeugdwet en interfereert naar verwachting met de vier maatregelen die betrekking hebben op de reikwijdte als in de uitwerking dezelfde zorgvormen worden uitgesloten. De beperking van de reikwijdte heeft waarschijnlijk gevolgen voor de totale uitgaven onder de Jeugdwet en het aantal aanbieders. Deze vermindering interfereert met maatregelen waarmee besparingen worden gerealiseerd via aanpassing van de tarifiering en contractering (maatregelen B5 en B6) en besparingen op administratieve lasten (maatregelen B3, B23 en BV). Het beperken van de reikwijdte leidt naar verwachting tot minder gecontracteerde organisaties (bepaalde zorgvormen worden niet meer ingekocht) en daardoor een lagere administratieve last of lagere totale uitgaven waardoor de verwachte opbrengsten van tariefdifferentiatie, het toestaan van prijsconcurrentie, de aanpak onrechtmatigheid of de limitering winsten waarschijnlijk lager uitvallen. Ten slotte leidt de uitvoering van maatregel B1 Inperken lichte zorgvormen ertoe dat de uitvoering van maatregel B16 wordt bemoeilijkt. Dit doordat bij B16 vooral lichte zorgvormen worden ingezet.

Inzet op selectie en contractering levert naar verwachting een besparing op van € 75 miljoen per jaar

Maatregel B5 Selectie en contractering is onderverdeeld in vier submaatregelen, te weten: vermindering onrechtmatigheid, limitering winsten op maximaal 5%, toestaan prijsconcurrentie en sturing op kwaliteit. De vermindering van onrechtmatigheid focust zich op het stellen van eisen aan de toegang en verbetering van het accountmanagement en levert op termijn een besparing op van structureel € 47 miljoen per jaar. De limitering van winsten op 5% levert naar verwachting een tijdelijke besparing op, omdat verwacht wordt dat aanbieders hun organisatie- en kostenstructuur aanpassen om terugbetaling te voorkomen. De besparing door limitering van winsten wordt waarschijnlijk ook gerealiseerd door het toestaan van prijsconcurrentie waarbij wel een maximumprijs wordt gehanteerd. De maatregel levert naar verwachting op termijn een besparing van € 52 miljoen op. De sturing op kwaliteit levert naast de drie overige submaatregelen geen aanvullende besparing op, omdat kosten en opbrengsten al onderdeel zijn van de andere drie submaatregelen van B5. De totale besparing komt daarmee uit op € 99 miljoen per jaar. De maatregel interfereert met maatregel B6 Tariefdifferentiatie. Maatregel B6 heeft het doel om via tariefdifferentiatie eventuele winsten van aanbieders die zich richten op 'eenvoudige' casussen te verlagen. De invoering van prijsconcurrentie en de limitering van winsten onder maatregel B5 hebben ook tot doel de tarieven te verlagen waardoor, als beide maatregelen worden ingevoerd, het effect van maatregel B6, een structurele besparing van € 24 miljoen per jaar, komt te vervallen. Beide maatregelen kennen ook interferentie met maatregelen die betrekking hebben op de reikwijdte. De beperking van de reikwijdte zou moeten leiden tot lagere uitgaven voor de Jeugdwet waardoor de besparingen als gevolg van tariefaanpassingen of de limitering van winsten afnemen. De omvang van deze interferentie is daarbij mede afhankelijk van de zorgvormen die buiten de Jeugdwet worden geplaatst, omdat de besparingen van tariefaanpassingen en limitering vooral worden behaald bij de relatief

De besparing door de vereenvoudiging van productcodes valt grotendeels samen met de besparingen door standaardisatie

kleinere aanbieders. In de onderstaande tabel is het effect van maatregel B5 weergegeven.

Effect x € 1 miljoen	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc
Totaal besparing B5	0	-11	-42	-79	-96	-96	-97	-99
Totaal invoeringskosten B5	0	0	0	0	0	0	0	0
Interferentie B6	6	12	14	17	17	24	24	24
Interferentie reikwijdte	Afhankelijk van beleidsuitwerking							
Totaal effect B5	6	1	-28	-62	-79	-72	-73	-75

De besparing door de vereenvoudiging van productcodes wordt ook bereikt door de maatregel B23 Standaardisatie

De invoering van de vereenvoudiging van productcodes kan op zichzelf leiden tot een besparing van tussen de € 77 en € 243 miljoen per jaar. De vereenvoudiging van productcodes is een vorm van standaardisatie voor de inspanningsgerichte variant. De tabel van de Commissie van wijzen bevat met maatregel B23 Standaardisatie een maatregel die veel breder is dan de vereenvoudiging van productcodes. Dit leidt ertoe dat bij invoering van B23 de besparing door de vereenvoudiging van productcodes al grotendeels wordt gerealiseerd. De enige uitzondering is de mogelijke besparing door de vereenvoudiging van productcodes op de tijd die door professionals wordt besteed aan tijdschrijven (tussen de € 0 en € 30 miljoen per jaar). Ook een deel van de baten van maatregel B3 Regionalisering (ca. € 4 miljoen) komt door de invoering van de vereenvoudiging van productcodes te vervallen. De verwachte aanvullende besparing van de vereenvoudiging van productcodes is maximaal € 26 miljoen per jaar bovenop maatregelen B3 en B23. De interferentie die ontstaat door aanpassing van de reikwijdte van de Jeugdwet leidt mogelijk tot een verlaging van de besparing door afname van het aantal aanbieders. Eventuele interferentie tussen maatregel B3 en B23 is geen

onderdeel van deze analyse. In de onderstaande tabel zijn de verwachte besparingen weergegeven.

Effect x € 1 miljoen		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc
Totaal besparing BV	Min	-4	-15	-33	-52	-67	-77	-77	-77
	Max	-12	-46	-105	-163	-211	-243	-243	-243
Totaal invoeringskosten		0	0	0	0	0	0	0	0
Interferentie B23 + B3	Min	8	19	37	71	81	81	81	81
	Max	15	44	189	217	217	217	217	217
Interferentie reikwijdte		Afhankelijk van beleidsuitwerking							
Totaal effect BV	Min	4	4	4	4	4	4	4	4
	Max	2	-2	-9	-16	-22	-26	-26	-26

De versterking van de gezinssituatie leidt door de inzet van de maatregelen die gekwantificeerd zijn in dit onderzoek tot beperkte aanvullende besparingen

Drie maatregelen in dit onderzoek hebben betrekking op de versterking van de gezinssituatie: B16 Investeren versterken van het normale leven/veerkracht binnen en buiten Jeugdwet, B17 Voorkomen en verkorten residentiële zorg en B19 Inzet en verwijzen volwassenen-ggz. De besparing van maatregel B17, waarbij intensief ambulante zorg wordt ingezet om residentieel te voorkomen, was al afgestemd tussen de VNG en VWS op € 300 miljoen per jaar vanaf 2026. In dit onderzoek zijn alleen het ingroeipad en de invoeringskosten, bestaande uit de kosten van af- en ombouw van residentiële capaciteit door een afname van het aantal verblijfsdagen voor in totaal € 295 miljoen en de kosten van de coördinatie van de afbouw voor in totaal € 5 miljoen in kaart gebracht. De hoogte van de invoeringskosten is daarbij sterk afhankelijk van de beperking van de tijdelijke leegstand en de kenmerken van het vastgoed (locatie, eigendom, hypotheek en inrichting).

Maatregelen die zich richten op het gezin interfereren met elkaar waardoor de totale besparing lager uitvalt

Maatregel B16 richt zich op de versterking van het normale leven om daarmee de inzet van lichtere zorgvormen te voorkomen. Dit leidt op de langere termijn tot een verwachte besparing van € 61 miljoen per jaar. Deze maatregel kent interferentie met B19. B19 richt zich op de inzet van volwassenen-ggz in gezinnen om de situatie in het gezin te verbeteren. Deze maatregel levert op de langere termijn een besparing op van € 15 miljoen per jaar waarvan € 5 miljoen in andere domeinen dan de Jeugdwet. Maatregel B19 wordt ingezet in dezelfde gezinnen als maatregel B16, B17 en maatregel B15 waarbij via de doorbraakmethode uithuisplaatsingen moeten worden voorkomen. Gelijktijdige uitvoering verlaagt de baten van B19 waardoor deze uiteindelijk geen besparing oplevert. In de onderstaande tabel zijn de besparingen weergegeven.

Effect x € 1 miljoen	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc
Totaal besparing B16	33	65	44	13	-13	-39	-65	-65
Totaal besparing B19	24	17	10	4	-1	-6	-12	-11
Invoeringskosten	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal effect	56	82	54	17	-14	-45	-77	-76
Interferentie (B15, B16, B17, B19)	21	26	32	37	42	48	53	53
Interferentie maatregelen reikwijdte	Afhankelijk van beleidsuitwerking							
Totaal effect	77	108	86	54	28	2	-24	-23

In de tabel ontbreken nog de eventuele effecten van de beperking van de reikwijdte van de Jeugdwet. De huidige uitwerking van de werkgroep Toegang en Preventie biedt wel aanknopingspunten en een richting, maar voor de bepaling van de interferentie dient de invulling naar aanleiding van het maatschappelijke debat verder uitgewerkt te worden. Het effect van maatregelen in het gezin is afhankelijk van deze beleidsuitwerking. Een keuze om bijvoorbeeld bepaalde zorgvormen buiten de reikwijdte te plaatsen

kan effect hebben op de uitvoering van maatregelen die zich richten op het gezin. Als de zorgvormen die in het gezin worden ingezet buiten de Jeugdwet worden geplaatst bemoeilijkt dit de uitvoering van de maatregel en beperkt dit het mogelijke financiële effect. Een voorbeeld is B16 waarbij lichte zorgvormen worden ingezet om zwaardere zorg te voorkomen. Het inperken van de lichte zorgvormen die onder de Jeugdwet vallen, zoals maatregel B1 voorstelt bemoeilijkt de uitvoering van B16.

Het totale verwachte effect van de maatregelen die in dit onderzoek zijn gekwantificeerd bedraagt € 109 miljoen na correctie voor interferentie

Het verwachte structurele bruto-effect van de vier overige maatregelen (B5, B16, B19 en BV) die zijn gekwantificeerd in dit onderzoek is een besparing van € 330 miljoen per jaar binnen de Jeugdwet en € 29 miljoen per jaar in andere domeinen. De vier maatregelen interfereren onderling en met de maatregelen die zijn opgenomen in tabel 1 van de Commissie van Wijzen, waardoor uiteindelijk een extra structurele besparing kan worden behaald van € 108 miljoen als alle maatregelen uit tabel 1 en de aanvullende maatregelen uit dit onderzoek die geen onderdeel zijn van tabel 1 worden ingevoerd (B19 en BV). Dit is nog exclusief de eventuele interferentie als de reikwijdte van de Jeugdwet wordt aangepast^(a).

De beperking van de reikwijdte leidt waarschijnlijk tot lagere totale uitgaven onder de Jeugdwet en minder aanbieders. Het gevolg is dat de verwachte besparing van maatregelen die zich richten op de vermindering van administratieve lasten (B3, B23 en BV) door minder aanbieders of aanpassing van de tarifiering (B5 en B6) door minder uitgaven lager uitvallen. Ten slotte leidt de uitvoering van maatregel B1 Inperking lichte zorgvormen ertoe dat de uitvoering van maatregel B16 wordt bemoeilijkt. Dit doordat bij B16 vooral lichte zorgvormen worden ingezet. In de tabel op de volgende pagina zijn de verwachte effecten en de interferentie weergegeven.

(a) Maatregel B2 Beperking reikwijdte uit tabel 1 is wel gekwantificeerd, maar de diepgang van de kwantificering is onvoldoende om de interferentie vast te stellen

De totale besparing van de gekwantificeerde maatregelen is € 108 miljoen bovenop de maatregelen in tabel 1 van de Commissie van Wijzen

Effect x € 1 miljoen		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc
Bruto	B1	0	0	0	0	0	0	0	0
	B5	0	-11	-42	-79	-96	-96	-97	-99
	B7	Afhankelijk van de beleidsuitwerking							
	B8	Afhankelijk van de beleidsuitwerking							
	B16	30	61	36	12	-12	-36	-61	-61
	B19	24	17	10	4	-1	-6	-12	-10
	BU	Geen besparing verwacht							
	BV ^(a)	-8	-30	-69	-107	-139	-160	-160	-160
Totaal		46	36	-64	-169	-248	-298	-329	-330
Interferentie	B5-B6	6	12	14	17	17	24	24	24
	B15-B19	13	16	19	23	26	29	32	32
	B16-B19	6	8	10	11	13	15	16	16
	B17-B19	1	1	1	1	1	1	1	1
	BV-B3	4	4	4	4	4	4	4	4
	BV-B23	7	27	62	97	126	145	145	145
	B1-B16	Afhankelijk van de beleidsuitwerking							
	Reikwijdte	Afhankelijk van de beleidsuitwerking							
Totaal		37	68	110	152	186	217	222	222
Totaal netto Jeugdwet		83	104	45	-17	-62	-81	-107	-108
Andere domeinen	B16	0	0	0	0	0	0	0	-26
	B19	-2	-2	-3	-3	-4	-4	-5	-5
Totaal andere domeinen		-2	-2	-3	-3	-4	-4	-5	-31



Bijlagen

- A. Toelichting aanpak
- B. B1 Inperking lichte zorgvormen
- C. B5 Selectie en contractering
- D. B16 Investeren versterken normaal leven
- E. B17 Voorkomen en verkorten van residentiële zorg
- F. B19 Inzet en verwijzen volwassenen-ggz
- G. BU Uitname jeugd-ggz
- H. BV Vereenvoudiging productcodes
- I. Alternatieve kwantificering maatregel B17
- J. Geraadpleegde bronnen



Bijlage A

Toelichting aanpak

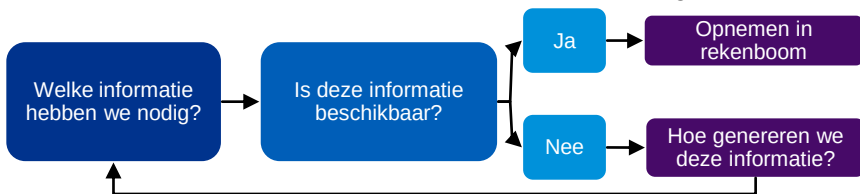
Aan de hand van een set vragen zijn de rekenbomen opgesteld

Inleiding

In deze bijlage zijn stappen 2 tot en met 5 van de aanpak nader toegelicht. Het detailniveau en de diepgang van de inschatting van de PM-posten dienen minimaal het detailniveau te raken van de eerdere kwantificering van maatregelen in het onderzoek 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'. Dit betekent dat aan de kwantificering geen exacte representatieve onderzoeken ten grondslag liggen. Gegeven het collectief van maatregelen en de inschatting van aard en omvang verwachten we dat het doel kan worden bereikt om afwegingen te maken voor vervolgbeleid.

Toelichting opstellen rekenboom (stap 2)

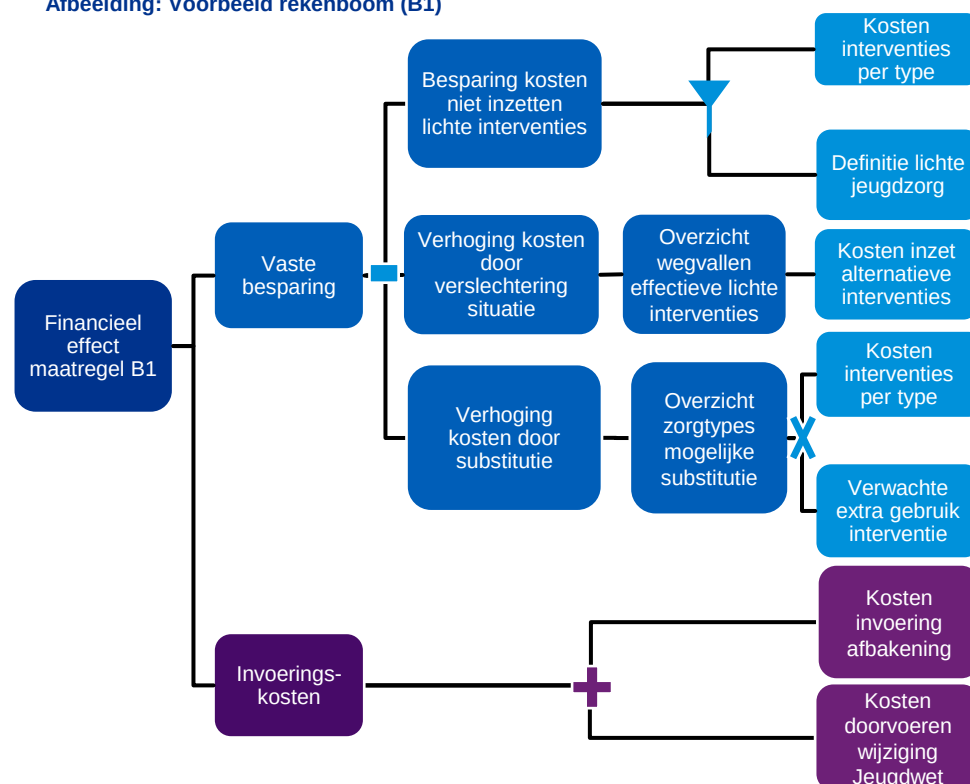
Het opstellen van de rekenbomen is volgens een gestructureerd proces per PM-post gedaan. De methodiek is vooral gebaseerd op de beschikbaarheid van informatie. Onderstaand is de methode visueel weergegeven.



1. **Welke informatie hebben we nodig?** De eerste vraag die beantwoord is, is de vraag: 'welke informatie hebben we nodig om het financiële effect van maatregel X te berekenen?'.
2. **Is deze informatie beschikbaar?** Vervolgens is het van belang om te verifiëren of deze informatie ook daadwerkelijk beschikbaar is. Zo ja, dan nemen we deze informatie op in de rekenboom. Zo nee, dan volgt stap 3.

3. **Hoe genereren we deze informatie?** Wanneer uit stap 2 volgt dat de informatie niet beschikbaar is, begint het proces opnieuw. Op deze manier is op verschillende niveaus beredeneerd vanuit informatiebeschikbaarheid.

Afbeelding: Voorbeeld rekenboom (B1)



Om de rekenbomen in te vullen, is op verschillende manieren data verzameld en parallel hieraan zijn interferenties in kaart gebracht

Dataverzameling (stap 3)

Om de maatregelen zo accuraat mogelijk te kwantificeren, is zo veel mogelijk bruikbare data verzameld. De dataverzameling vond in drie stappen plaats:

1. **Benutten bestaande informatie uit eerder onderzoek:** In het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' zijn maatregelen voor zover mogelijk al gekwantificeerd. Doel was om deze informatie zo veel mogelijk te benutten, ook om het veld zo min mogelijk te belasten met het uitvragen van aanvullende informatie (zie ook stap 3).
2. **Uitvoeren aanvullend deskresearch:** Vervolgens is gekeken welke informatie nog ontbreekt ten opzichte van de eerder opgestelde rekenboom. Middels deskresearch is gezocht naar aanvullende openbare bronnen.
3. **Interviews met experts:** Wanneer stap 1 en 2 niet tot voldoende informatie hebben geleid, is gebruikgemaakt van *expert opinion*. Gekeken is naar relevante en vergelijkbare initiatieven. Verschillende personen zijn benaderd voor een digitaal, semigestructureerd interview van maximaal een uur.

Opstellen rekenmodel (stap 4)

De opgehaalde data wordt per maatregel verwerkt in opgestelde rekenmodellen. Waar nodig wordt informatie geëxtrapoleerd, vaak van lokale cijfers naar geschatte landelijke cijfers. Dit gebeurt zo accuraat mogelijk, bijvoorbeeld door te kijken naar kenmerken van gemeenten en alleen te extrapoleren met vergelijkbare situaties. Waar nodig zijn de extrapolaties gevalideerd bij experts, zowel binnen als buiten KPMG.

Toelichting inventarisatie interferentie (stap 5)

Er is op drie verschillende wijzen gekeken naar de interferentie tussen de verschillende maatregelen.

1. **Toets interferentie:** Er is gekeken of het uitvoeren van maatregel A invloed heeft op het uitvoeren van maatregel B. Daarmee wordt bedoeld dat bepaald is of maatregel B nog wel uitvoerbaar is wanneer maatregel A al uitgevoerd is. Wanneer dit zo is, is het berekenen van een interferentie niet meer relevant. Wanneer uit het bovenstaande is gebleken dat bepaalde maatregelen naast elkaar uitvoerbaar zijn, is er overgegaan tot het kwantificeren van deze interferentie.
2. **Kwantificeren interferentie stap 1:** Er is bepaald of het uitvoeren van maatregel B naast het uitvoeren van maatregel A van invloed is op het financieel effect van maatregel A.
3. **Kwantificeren interferentie stap 2:** Daarnaast is ook bekeken of het uitvoeren van maatregel B naast het uitvoeren van maatregel A van invloed is op het financieel effect van maatregel B.

Hierbij zijn de gekwantificeerde maatregelen op interferentie getoetst met de lijst maatregelen zoals weergegeven door de Commissie van Wijzen, te weten B1, B2, B3, B5, B6, B12, B13, B15, B16, B17, B18, B19, B23, Brede invoering POH-jeugd-ggz en vereenvoudiging productcodes



Bijlage B: B1 Inperking lichte zorgvormen

Berekeningswijze B1 (1/1)

Maatregel B1 heeft betrekking op het inperken van lichte zorgvormen. Op aangeven van de werkgroep Reikwijdte zijn voor de doorrekening enkele de lichte zorgvormen van pagina 27 van het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' meegenomen: Dit zijn negen zorgvormen: paardentherapie, kindercoaching, huiswerkbegeleiding, speltherapie, faalangsttraining, lichte opvoedondersteuning, ezelcoaches, klankschalentherapie, vaktherapie. De zorgvorm wordt alleen uitgesloten als het de hoofdtherapie is en kan wel worden uitgevoerd als onderdeel van een integrale aanpak. Het beperkte aantal zorgvormen dat wordt uitgesloten leidt ertoe dat er substitutie plaatsvindt naar andere zorgvormen. Immers de jeugdige heeft een probleem waarvoor hij naar zorg wordt verwezen. Het gevolg is dat de jeugdige waarschijnlijk door wordt verwezen naar zwaardere

of andere zorgvormen. Aanbieders kunnen hun dienstverlening aanpassen zodat de zorg alsnog vergoed wordt of de zorgvorm wordt onderdeel van een groter geheel. De substitutie leidt ertoe dat het effect op aantal aanbieders en uitgaven beperkt is. Dit leidt ertoe dat de interferentie met andere maatregelen bij uitsluiting van deze negen zorgvormen ook beperkt is. Indien de lijst met zorgvormen die niet meer worden vergoed wordt uitgebreid, neemt de interferentie ook toe. In de onderstaande tabel is aangegeven hoe deze interferentie dan kan worden berekend. Daarnaast heeft maatregel B1 een bijzondere interferentie met maatregel B16 Versterking van het normale leven. De versterking van het normale leven vindt plaats door de inzet van lichte zorgvormen. Het gevolg is dat B1 de uitvoering van B16 bemoeilijkt. Dit effect neemt toe naarmate de lijst met lichte zorgvormen wordt uitgebreid. .

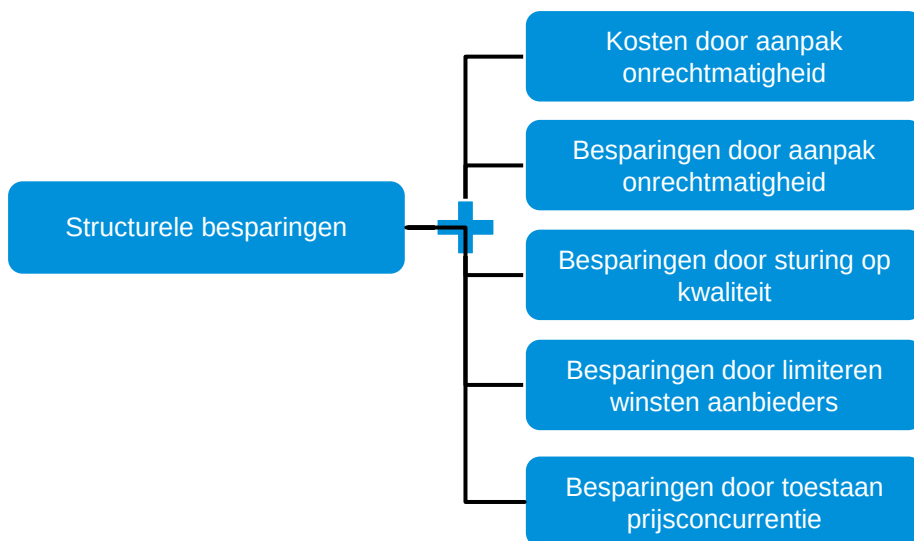
Maatregel	Interferentie	Verwachte impact interferentie* (in miljoenen euro's)	Structureel effect
B2	Interferentie indien lichte zorgvormen buiten de reikwijdte van de Jeugdwet komen. De besparing van het uitsluiten van deze vormen wordt dan dubbel meegenomen. Berekeningswijze: Analyse dubbele uitsluiting en correctie voor de omvang van deze uitgaven.	N.t.b.	N.t.b.
B5	Interferentie doordat eventuele besparingen bij lichte zorgvormen door het stellen van kwaliteitseisen niet meer meetellen omdat de lichte zorgvormen komen te vervallen. Het is de verwachting dat met het wegvallen van lichte zorgvormen ook het aantal aanbieders afneemt, waardoor besparingen ten aanzien van winstafroming naar verwachting ook minder zullen opleveren. Berekeningswijze: Aandeel lichte zorgvormen bij kwaliteitseisen en aandeel lichte zorgvormen bij winstafroming.	N.t.b.	N.t.b.
B6	Interferentie doordat eventuele besparingen bij lichte zorgvormen door tariefdifferentiatie komen te vervallen. Berekeningswijze: Aandeel lichte zorgvormen bij besparing door tariefdifferentiatie.	N.t.b.	N.t.b.
B7	Interferentie indien lichte zorgvormen als niet-werkend of schadelijk worden bestempeld. De besparing van het uitsluiten van deze vormen wordt dan dubbel meegenomen. Berekeningswijze: Analyse dubbele uitsluiting en correctie voor de omvang van deze uitgaven.	N.t.b.	N.t.b.
B16	Ja, de versterking van het normale leven wordt deels bereikt door de inzet van lichte jeugdhulpvormen die niet meer vergoed worden onder de Jeugdwet.	N.t.b.	N.t.b.
B23	Ja, voor het deel van de lichte jeugdhulp dat wordt uitgesloten komt de besparing te vervallen.	N.t.b.	N.t.b.
BV	Ja, voor het deel van de lichte jeugdhulp dat wordt uitgesloten komt de besparing te vervallen.	N.t.b.	N.t.b.



Bijlage C: B5 Selectie en contractering

Berekeningswijze B5 (1/5)

De besparingen van maatregel B5 Selectie en contractering zijn gebaseerd op vier financiële effecten: (1) besparingen door aanpak onrechtmatigheid, (2) besparingen door limitering van de winsten van aanbidders, (3) besparingen door het toestaan van prijsconcurrentie en (4) besparingen door sturing op kwaliteit. De financiële effecten bereikt door de sturing op kwaliteit en het limiteren van de winsten zijn gebaseerd op eigen berekeningen gemaakt op basis van openbare data.^(a, b, c) Voor de kosten en besparingen door aanpak van onrechtmatigheid zijn inschattingen gemaakt op basis van zowel interne^(d) als externe gesprekken.^(e, f) De invoeringskosten van deze maatregel zijn verwaarloosbaar, omdat de investeringen de doorgaande inzet van aangenomen werknemers betreffen en er verder geen grote kostenposten in de aanpassingen van contracten zitten, aangezien deze al opnieuw moeten worden aanbesteed omdat de termijn van de contracten is verlopen.



Kosten en besparingen aanpak onrechtmatigheid

Om het mogelijke effect van de aanpak van onrechtmatigheid in de jeugdzorg te kwantificeren zijn gesprekken met twee gemeenten die inzetten op het voorkomen en opsporen van onrechtmatigheid en experts als input gebruikt.^(d, e, f) Daarnaast is teruggevallen op eerdere nieuwsberichten. Er is geen uitsluitende data over de omvang van onrechtmatigheid in de jeugdzorg en de mogelijke besparingen daarop. Wel is er in toenemend mate ongerustheid over de grip en het voorkomen van onregelmatigheden en fraude. Er is sprake van onrechtmatigheid als een aanbieder niet handelt conform de afspraken en contracten met de gemeenten. Als deze onrechtmatigheid met opzet plaatsvindt, is er sprake van fraude. Fraude wordt altijd als onrechtmatig gezien; er bestaat echter ook onrechtmatige zorg die mogelijk wel zinvol is geweest en niet perse als ongewenst of frauduleus is te bestempelen. In de berekening richten we ons specifiek op het deel onrechtmatige zorg dat ongewenst aanspraak doet op schaarse jeugdhulpmiddelen.

Fraude en onrechtmatige zorg spelen veel breder in de zorg een rol. Eind vorig jaar bijvoorbeeld maakte Nieuwsuur een uitgebreide reportage over frauderende zorgbureaus.^(g) De omvang van zorgfraude wordt voor de gehele zorgsector geschat op honderden miljoenen euro's per jaar. Veel gemeenten zoeken nog naar de juiste aanpak om ervoor te zorgen dat zij niet een contract aangaan met een frauderende organisatie of zorgbureau. De aandacht van gemeenten voor de aanpak van zorgfraude neemt toe. De onderzoeken in de media (KRO/Pointer en Follow The Money) alsook praktijksituaties tonen de noodzaak daarvoor ondubbelzinnig aan. VNG Naleving bracht in het rapport 'Een wereld te winnen' onder meer zes fraudestrategieën en 63 fraudetactieken naar voren waarop een gemeente scherp kan zijn.^(h) Tegelijk is er nog weinig bekend over het echte rendement. Uit gesprekken is naar voren gekomen dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen aanpak achteraf en preventie.

Bronnen: (a) CBS StatLine 2019, (b) Database gemeentelijke zorginkoop, (c) DigiMV, (d) KPMG Forensic, (e) Interviews met gemeenten, (f) VNG, (g) [Controle zorgfraude faalt, OM en verzekeraars luiden noodklok | Nieuwsuur \(nos.nl\)](#), (h) [Een wereld te winnen | VNG](#)

Berekeningswijze B5 (2/5)

De aanpak van fraude en onrechtmatigheid achteraf vereist veel inspanning om te bewijzen en deze inspanning is niet altijd rendabel. Hoewel gemeenten steeds breder, ook uit principe, inzetten op de aanpak konden geen van de geïnterviewde partijen aangeven of er besparingen gerealiseerd worden of gaan worden met de aanpak van fraude en/of onrechtmatigheid. Wanneer je fraude zou willen bestrijden, geven zij aan dat dit vanuit ethische overwegingen gedaan moet worden en niet vanwege de financiële impact.

De grootste winsten zijn volgens experts aan de voorkant te behalen, bij zowel het voorkomen van fraude als het bereiken van rechtmatigheid. Bij de selectie moet een grondige screening plaatsvinden gelijkend op de screening van nieuwe medewerkers door bedrijven. Door deze screening vooraf kunnen potentiële aanbieders met ongewenste bedoelingen geweerd worden. Ook het contract- en accountmanagement zou in situaties professioneler kunnen worden ingericht of meer bereik kunnen hebben (zeker in situaties met veel aanbieders). Dit vraagt wel investeringen in de vorm van uitbreiding van het gemeentelijk apparaat of de inhuur van externe partijen. Dit zijn structurele kosten, waardoor ze in de berekening meegenomen zijn in het saldo bij de structurele besparingen. Gemeenten die hiermee bezig zijn geven aan 1% van het gehele budget te moeten investeren om een mogelijke winst van maximaal 3% van het budget te behalen. Uitgaande van een winst van 2% van het budget, betekent dit dat de mogelijke besparingen van de aanpak van onrechtmatigheid 1% van het totale budget bedragen. Dit bedrag zal niet veel groter zijn naarmate de tijd vordert, omdat experts aangeven dat het afschrik-effect waarop gehoopt wordt uitblijft. Het is dus niet zo dat onrechtmatige aanbieders zich onthouden van hun bezigheden. Dit zorgt voor een constante mogelijke besparing van 1% van het totale budget of € 47 miljoen per jaar.

Besparingen door limiteren van de winsten van aanbieders

De potentiële financiële effecten van het limiteren van de winsten van aanbieders in de jeugdzorg zijn bepaald door eigen berekeningen van KPMG. Deze zijn gemaakt op basis van de berekening die KPMG eerder gemaakt heeft om de effecten van tariefdifferentiatie in kaart te brengen voor maatregel B6 Tariefdifferentiatie.^(a) Het rekenmodel is aangepast, omdat ondanks dat de maatregelen op elkaar lijken ze toch verschillen. Er is geen minimale winstmarge in de maatregel Selectie en contractering. Deze is uit de berekening gehaald en er is alleen gekeken naar de winsten van aanbieders boven de 5%. Uit de eerdere analyse van KPMG is gebleken dat aanbieders met een omzet tot € 1 miljoen een winstmarge van 10% hebben en dat aanbieders met een omzet van € 1 miljoen tot € 2,5 miljoen een winstmarge van 8,3% hebben. Aanbieders met een hogere omzet zitten gemiddeld onder de winstmarge van 5% en worden in de berekening dus niet verder meegenomen. Aanbieders met een omzet tot € 1 miljoen en tussen de € 1 miljoen en € 2,5 miljoen hebben beide een 8%-aandeel in uitgaven van het jeugdzorgbudget aan aanbieders. In deze berekening zijn alleen aanbieders meegenomen met een omzet van minimaal € 10.000 waarvan minimaal 50% gefinancierd is vanuit de Jeugdwet. Het is de verwachting dat aanbieders hun organisatie- en kostenstructuur aanpassen op de nieuwe regelgeving. Zij zullen minder winst gaan maken op papier door hun kosten te verhogen. Deze aanpassing zal wat tijd nodig hebben, maar de verwachting is dat bij de huidige contracten weinig zal veranderen maar wanneer nieuwe contracten afgesloten worden, ook de bedrijfsvoering aangepast wordt. Daardoor zullen de mogelijke besparingen niet van lange duur zijn. Dit betekent dat door bovenstaande ontwikkelingen het potentiële besparingseffect opdroogt.

Berekeningswijze B5 (3/5)

Besparing door het toestaan van prijsconcurrentie

De potentiële financiële effecten van het toestaan van prijsconcurrentie zijn bepaald door eigen berekeningen van KPMG. Deze zijn gemaakt op basis van de berekening die KPMG eerder gemaakt heeft om de effecten van tariefdifferentiatie in kaart te brengen voor maatregel B6 Tariefdifferentiatie.^(a) Het rekenmodel is aangepast omdat ondanks dat de maatregelen op elkaar lijken ze toch verschillen. Er is geen minimale winstmarge in de maatregel Selectie en contractering. Deze is uit de berekening gehaald en er is alleen gekeken naar de winsten van aanbieders boven de 1,5%. Uit de eerdere analyse van KPMG is gebleken dat aanbieders met een omzet tot € 1 miljoen een winstmarge van 10% hebben en dat aanbieders met een omzet van € 1 miljoen tot € 2,5 miljoen een winstmarge van 8,3% hebben. Aanbieders met een hogere omzet zitten gemiddeld onder de winstmarge van 5% en worden in de berekening dus niet verder meegenomen. Aanbieders met een omzet tot € 1 miljoen en tussen de € 1 miljoen en € 2,5 miljoen hebben beide een 8%-aandeel in uitgaven van het jeugdzorgbudget aan aanbieders. In deze berekening zijn alleen aanbieders meegenomen met een omzet van minimaal € 10.000 waarvan minimaal 50% gefinancierd is vanuit de Jeugdwet. Het uitgangspunt is gehanteerd dat de winsten dalen tot 1,5%. In de berekening is rekening gehouden met het relatieve aandeel van de categorie in de totale uitgaven aan de Jeugdwet. Dit omdat een verdere daling van de tarieven onder de kostprijs voor een beperkt deel van de aanbieders mogelijk wordt geacht. Als deze aanbieders vol zitten dan moet de zorg worden afgenomen bij de 'duurdere' aanbieders. Teven zijn er de afgelopen jaren diverse rechtszaken gevoerd omdat aanbieders niet in staat waren de organisatie aan te passen aan de gevraagde tarieven. Ook is het voor bijvoorbeeld ambulante jeugdhulp lastig om tarieven verder aan te passen, omdat een groot deel van de tarieven bestaat uit de directe loonkosten van de ingezette medewerkers welke bepaald worden door de cao's. Verder dalen is daardoor lastig. Als laatste bestaat de kans dat bij de

inspanningsgerichte variant de tarieven wel dalen maar het aantal uur zorg stijgt om de daling te compenseren. De maximale besparing wordt op basis van de beschreven methode geraamd op € 52 miljoen. Belangrijke voorwaarde is het hanteren van een maximumtarief waardoor ongewenste tariefstijgingen worden voorkomen.

Besparing door selectie op kwaliteit

De mogelijke besparing door selectie op kwaliteit is niet nadere gekwantificeerd, omdat de effecten al onderdeel zijn van het verminderen van onrechtmatigheid. Bij het verminderen van onrechtmatigheid wordt ook aan de poort geselecteerd door eisen te stellen aan de organisatie. Ook heeft een deel van de gemeenten de selectie op kwaliteit al doorgevoerd, waardoor de effecten al zijn behaald.

Tijdpad invoering

De belangrijkste factor bij het invoeren van de maatregel zijn de huidige contracten. Om de mogelijke overgang van contracten te bepalen is gekeken naar de beschikbare informatie in de database gemeentelijke zorginkoop 2021^(b). Contracten aanpassen kan wanneer zij aflopen of niet verlengd worden. Vanwege de invoertijd van aanpassingen van contracten verwachten wij geen aanpassingen voor 2024. Kijkend naar regio's die bezig zijn met selectie en contractering zien wij dat het ingroeipad ongeveer 5 jaar kost. Daarom hebben wij een ingroeipad genomen van 20% van de aflopende contracten. Dit resulteert in het volgende ingroeipad:

2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
0%	0%	19%	38%	57%	76%	96%

Het ingroeipad voor het limiteren van de winsten is anders dan dat van de andere twee effecten, voornamelijk omdat de aanpassing in de contracten makkelijk te realiseren is. Aanpassingen kunnen direct ingevoerd worden bij

Berekeningswijze B5 (4/5)

aflopende contracten. Omdat de invoer makkelijker is dan bij aanpak onrechtmatigheid, verwachten wij een ingroei van 4 jaar. Daarom is 25% van de aflopende contracten genomen als ingroei per jaar. Vanwege de negatieve prikkel minder winst te maken is het percentage ingroei van de vorige jaargang van het percentage ingroei van de huidige jaargang afgetrokken. Dit resulteert in het volgende ingroeipad:

2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
5%	13%	24%	24%	19%	11%	1%

Het ingroeipad voor het toestaan van prijsconcurrentie is ook afhankelijk van de aanpassing van contracten en wordt meegenomen in de volgende contractrondes. Het is niet realistisch dat voor 2022 deze wijzigingen nog doorgevoerd kunnen worden. Dit resulteert in het volgende ingroeipad.

2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
0%	22%	55%	87%	100%	100%	100%

Extrapolatie naar landelijk

Geen van de drie maatregelen was in het basisjaar (2019) al volledig geïmplementeerd door gemeenten. De berichten over de aanpak van onrechtmatigheid door gemeenten (google) zijn hoofdzakelijk van na het basisjaar; hetzelfde geldt voor de limitering van winsten. Ook is er nog geen ervaring met het toestaan van prijsconcurrentie. Dit leidt ertoe dat de maatregelen naar alle gemeenten kunnen worden geëxtrapoleerd. De mogelijke besparing is afhankelijk van de huidige inrichting van de contractering, het zorglandschap en de huidige inzet op het voorkomen en opsporen van onrechtmatigheid en kan daardoor verschillen per gemeente.

Randvoorwaarden

Uit de interviews is gebleken dat voor de aanpak van onrechtmatigheid er steun nodig is vanuit de politiek^(a). De gemeenteraad moet dit willen aanpakken, wat regelmatig een gevoelig punt blijkt. Het uitsluiten van zorgaanbieders voor hulpbehoevende jeugdigen is niet iets waar iedereen zich aan wil wagen. Ook dient de gemeente een visie te hebben op de aanpak en contractering en de visie dient vertaald te zijn naar beleid.

Samenloop effecten maatregel B5 Selectie en contractering

De maatregel Selectie en contractering heeft 4 beoogde effecten. De effecten binnen deze maatregel interfereren onderling. De besparing door het afkomen van de winsten wordt ook al behaald door het concurreren op prijs. Aanbieders moeten om in het contract te komen hun prijs verlagen en verlagen daarmee de winst. Het voordeel van de limitering van de winst komt daarmee te vervallen. Door bij de toetreding eisen te stellen aan de organisatie wordt niet alleen gecontracteerd op kwaliteit, maar neemt ook het risico op onrechtmatigheid af.

Er is samenloop met maatregel Tariefdifferentiatie

Zoals in het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' al aangegeven is, is er veel overlap tussen de maatregel Selectie en contractering en de maatregel Tariefdifferentiatie. De overlap van de maatregelen zit in het effect van het limiteren van de winsten van zorgaanbieders in de Jeugdwet. Beide maatregelen bewerkstelligen hierin hetzelfde effect. Dit houdt dus in dat hier een 100% interferentie plaatsvindt en daarom het potentiële financiële effect van het limiteren van de winsten binnen de maatregel Selectie en contractering te vervallen komt. In de berekening is daarom de mogelijke besparing van het effect van het limiteren van de winsten van aanbieders binnen de Jeugdwet van het totaal afgehaald.

Berekeningswijze B5 (5/5)

Er is samenloop met maatregelen die sturen op beperking van de reikwijdte van de Jeugdwet

De maatregelen die sturen op een beperking van de reikwijdte van de Jeugdwet, B1, B2, B7 en B8, hebben samenloop met de maatregel Selectie en contractering. Het buiten de reikwijdte plaatsen heeft als doel de uitgaven onder de Jeugdwet te verminderen. Lagere uitgaven leiden er waarschijnlijk toe dat de besparingen door de afoming van winsten en prijsconcurrentie lager uitvallen, omdat minder zorg wordt ingekocht waardoor de totale winst naar verwachting ook afneemt. De omvang van het effect is afhankelijk van de zorgvormen die buiten de reikwijdte vallen. Dit omdat besparingen van maatregel B5 vooral worden gerealiseerd bij kleinere aanbieders. Het effect is groter naarmate meer zorgvormen buiten de Jeugdwet worden geplaatst die vaak door kleinere aanbieders worden geleverd. Ook is het mogelijk dat door substitutie-effecten uiteindelijk de aanpassing van de reikwijdte niet leidt tot lagere uitgaven waardoor er geen interferentie is tussen B5 en de maatregelen die toezien op de reikwijdte.

Er is een versterkend financieel effect van maatregel Standaardisatie uitvoering

De maatregel Standaardisatie uitvoering richt zich op de standaardisatie binnen de Jeugdwet. Wanneer de uitvoering en administratie van de Jeugdwet wordt opgeschoond en uitgelijnd, is dataverzameling en -vergelijking eenvoudiger. Dit maakt de selectie en contractering van aanbieders makkelijker. Wanneer strengere inkoop-eisen gehanteerd worden, wordt onder andere gekeken naar kwaliteit. Door de uitvoering te standaardiseren is het makkelijker om aanbieders met elkaar te vergelijken. Deze mogelijke vergelijking van aanbieders zal het makkelijker maken om kwaliteitseisen op te stellen en hier dan ook op te selecteren en te monitoren. De gezamenlijke invoer van de maatregelen zal de potentie van de maatregelen voller benutten.



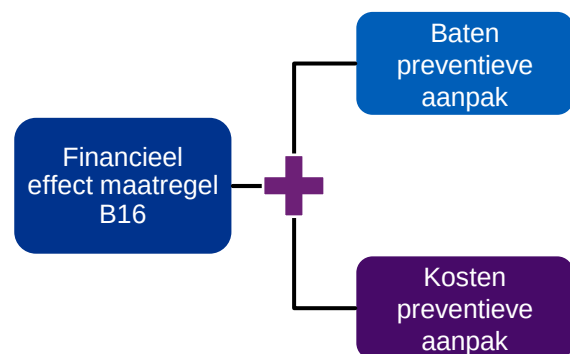
Bijlage D: B16 Investeren versterken normaal leven

Berekeningswijze B16 (1/2)

De financiële effecten van maatregel B16 Investeren in het versterken van het normale leven zijn complex om te kwantificeren. Daarom zijn grove inschattingen gemaakt om een beeld te geven van mogelijke effecten van de maatregel.

Kosten preventieve aanpak

Als eerste is gekeken naar de doelgroep die geraakt wordt door deze maatregel. Bij de berekening zijn alle jeugdigen tot 18 jaar die jeugdhulp ontvangen, aangehouden. In 2019 waren dit 418.010 jeugdigen, 12,4% van het totaal.^(a) In 2015 was het percentage jeugdigen tot 18 jaar dat jeugdhulp ontving 10%. Wanneer de situatie van 2015 op 2019 geprojecteerd wordt, zou dit betekenen dat 337.105 jeugdigen in 2019 jeugdhulp ontvangen, een verschil van 80.905 jeugdigen ten opzichte van de werkelijke situatie in 2019. Omdat preventie niet 100% effectief is, moet een grotere doelgroep dan deze 80.905 jeugdigen bereikt worden met de interventies. In de berekening wordt uitgegaan van een effectiviteit van 33%.^(b) Om een vermindering van 80.905 jeugdigen met deze geschatte effectiviteit te bereiken, moet in een drie keer zo grote groep worden geïnvesteerd: dat betreffen 242.715 jeugdigen. De kosten van een preventieve interventie zijn € 250 per jongere.



Dit bedrag is bepaald door de verwachte inzet per kind te vermenigvuldigen met het tarief van jeugdhulpprofessionals. De verwachte inzet per preventie-interventie is vijfmaal een halfuur. De inzet bevat vier sessies van een halfuur en overige inzet zoals administratieve kosten. Uitgegaan wordt van een tarief van € 100 per uur voor een jeugdhulpprofessional. Wanneer de kosten per preventie-interventie vermenigvuldigd worden met het totaal aantal jeugdigen dat een preventie-interventie ontvangt, volgt de totale investering voor preventie. Deze totale kosten bedragen circa € 61 miljoen. In deze berekening zijn geen opleidingskosten meegenomen voor een verschuiving van de inzet van specialistische jeugdzorg naar wijkteams. Een aanbieder van zorg in wijkteams geeft aan geen extra kosten te hoeven maken voor de opleiding van de professionals in dienst.^(c)

Baten preventieve aanpak

De baten van preventie liggen op basis van drie maatschappelijke businesscases (Rotterdam, Nijmegen en jongerenwerk) tussen een ratio van 1,7 tot 3,7 van de kosten.^(d, e) In de berekening is een ratio 2 als uitgangspunt gehanteerd voor de baten binnen de Jeugdwet. Dit betekent dat de totale baten structureel uitkomen op € 121 miljoen. Wanneer dit wordt vertaald naar besparing per jongere die uit de jeugdhulp wordt gehouden door de preventie dienen de baten van € 121 miljoen gedeeld te worden door de doelgroep van 80.905 jeugdigen. Dit resulteert in een besparing van ongeveer € 1.500 per voorkomen jeugdhulptraject. De uiteindelijke potentiële besparing is het verschil tussen de kosten en baten: € 61 miljoen. Ook buiten de Jeugdwet zijn mogelijk effecten zichtbaar. Voor de berekening van de baten buiten de Jeugdwet wordt de 70:30 verhouding van de businesscase van Rotterdam aangehouden. Als de besparing van € 61 miljoen binnen de Jeugdwet als 70% wordt genomen, bedraagt de besparing 30% van buiten de Jeugdwet € 26 miljoen. Dit zorgt voor een totale besparing van de maatregel van € 87 miljoen.

Bronnen: (a) [Cijfers over jeugd en opvoeding](#), 2021, (b) [De maatschappelijke Business Case jongerenwerk voor gemeenten](#), 2017, (c) Aanbieder jeugdzorg in wijkteams, 2021, (d) [Vroege interventie en vindplaatsgericht werken op school en opvang](#), 2017, (e) [Effectieve preventie Rotterdam](#), 2019

Berekeningswijze B16 (2/2)

Ingroeipad

De inzet van de interventie vraagt inrichting van de randvoorwaarden. Hierdoor verwachten wij de eerste twee jaar nog geen rendement te behalen. Schattingen lopen van maximale rendement lopen van 6 tot 20 jaar.^(a) Besparingen in het begin van deze periode zullen vooral binnen de Jeugdwet vallen en de besparingen aan het eind van deze periode voornamelijk buiten de Jeugdwet. Daarom verwachten wij tot 2028 nog geen besparingen in andere domeinen. De verwachting is dat er binnen de Jeugdwet direct al besparingen plaatsvinden door de inzet van preventie, omdat er ook al meteen trajecten in de jeugdzorg voorkomen worden. Wij verwachten dat na 6 jaar de volledige potentie wordt bereikt binnen de Jeugdwet. Dit gaat volgens een stabiel ingroeipad van 20% per jaar over 5 jaar na het eerste jaar zonder rendement te werken. Ten aanzien van de kosten verwachten wij dat 50% van de kosten wordt gerealiseerd in het eerste jaar omdat een deel van de gemeenten nog beleid moet opstellen.

Interferentie

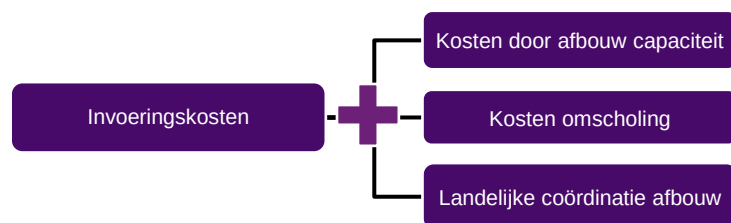
- **B19 Inzet en verwijzen volwassenen-ggz:** Het interferentie-effect tussen deze maatregelen wordt verwerkt bij de berekening van B19. Het interferentie-effect tussen de maatregelen heeft een bandbreedte van € 6,9 miljoen tot € 17,3 miljoen per jaar. In bijlage F van dit document wordt dit effect verder beschreven.
- **B1, B7 en B8 Reikwijdte Jeugdwet:** De gezamenlijke invoer van de maatregelen uit de werkgroep Reikwijdte en B16 is moeilijk mogelijk. Wanneer de één ingevoerd wordt, zal het effect van de ander dus bijna helemaal wegvallen. Daarom is de interferentie zeer hoog, oplopend tot wel 100%. Bij de berekening van het potentiële financiële effect van maatregel B16 is er van een situatie uitgegaan waarbij maatregel B1 niet ingevoerd is.



Bijlage E: B17 Voorkomen en verkorten van residentiële zorg

Berekeningswijze B17 (1/4)

De structurele besparingen van maatregel B17 zijn berekend in het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' en door VWS en de VNG vastgesteld op € 300 miljoen per jaar.^(a) Dit bedrag is gebaseerd op 18.350 jeugdigen (overig residentieel, CBS, 2019) die in een residentiële instelling verbleven, zijnde geen pleegzorg, gezinshuis of gesloten jeugdzorg. Het uitgangspunt is dat op termijn 25% van de uithuisplaatsingen kan worden voorkomen met de inzet van ambulante jeugdhulp. De eerste ervaringen die wij terugkregen uit de interviews lieten zien dat een daling van 25% in verblijfsdagen mogelijk is. De besparing is gebaseerd op een vermindering van de uitgaven aan residentiële zorg en de extra kosten van de inzet van intensief ambulant. In de maatregel is het aantal uithuisplaatsingen gelijk gesteld aan de jeugdigen in overig residentieel. De investeringskosten zijn berekend op basis van de onderstaande doelenboom.



Kosten af- en ombouw en omscholing

De berekening van de kosten van af- en ombouw is weergegeven in de

Zorgtype	Aandeel	25% Jeugdigen 2019	Jeugdigen per jaar	Af te bouwen plaatsen	Kosten af/ombouw	Totaal
Jeugdzorg plus	12,2%	560	1,85	303	€ 120.000	€ 36.381.728
3 Milieu	31,6%	1.449	1,31	1.106	€ 100.000	€ 110.570.086
Overig residentieel	56,2%	2.579	1,31	1.968	€ 75.000	€ 147.566.347
Totaal	100,0%	4.588		3.376		€ 294.518.161

onderstaande tabel. In totaal daalt het aantal jeugdigen in overig residentieel met 25% van 18.350 = 4.588. Het aandeel van de jeugdige over de zorgvormen is berekend op basis van CBS voor jeugdzorg plus en de verdeling binnen enkele regio's. Het aantal jeugdigen is vervolgens gedeeld door het gemiddeld aantal jeugdigen per plaats op basis van de gemiddelde duur van residentiële jeugdhulptrajecten (523 dagen voor overig residentieel^(c) en 6,5 maand voor jeugdzorg plus^(d)). Dit leidt op termijn tot een daling aan de behoefte aan residentiële plaatsen met 3.376. Het type plaats (3 milieu, overig residentieel en jeugdzorg plus) is één van de factoren die van invloed zijn op de hoogte van de af- en ombouwkosten. Het vastgoed voor gesloten jeugdhulp en 3 Milieu is vaak specifieke gebouwd voor de zorgvorm en daardoor kostbaarder om af of om te bouwen. De verdeling over de capaciteit is gebaseerd op het aantal jeugdigen in de voorziening^(c) de beschikbare capaciteit jeugdzorg plus^(e) en 3 Milieu^(f). De af- en om te bouwen capaciteit is vervolgens vermenigvuldigd met expertinschattingen en ervaring met casussen waarbij residentiële capaciteit wordt af- of omgebouwd van onder andere de Transitie Autoriteit Jeugd en de Jeugdautoriteit of businesscases van instellingen die voor gemeenten een doorrekening hebben gemaakt, te weten: € 120.000 voor jeugdzorg plus, € 100.000 voor 3 Milieu en € 75.000 voor overige residentieel. De omvang van de af- en ombouwkosten zijn geraamd op circa € 295 miljoen. Dit is inclusief eventuele opbrengsten bij instellingen door de verkoop van vastgoed. Het is alleen niet mogelijk als de opbrengst van de verkoop van vastgoed hoger is dan de kosten, het restant ten gunste van de gemeenten te laten vallen. De hoogte van de af- en ombouwkosten is afhankelijk van een aantal factoren.

Bronnen: (a) [Financiële tabel Commissie van Wijzen Jeugdzorg 3 juni 2021](#), (b) [CBS Statline 2019](#), (c) [I&O Research, duur jeugdhulp, april 2020](#), (d) [Jeugdzorg Nederland, plaatsings- en uitstroomgegevens jeugdzorg plus 2020](#), (e) HEVO, Eindrapportage inzicht jeugdzorg, 2021, (f) [Uitgangspuntennotitie verdeling incidentele middelen open driemilieusvoorzieningen](#)

Berekeningswijze B17 (2/4)

- 1. Een gecoördineerde af- of ombouw:** Een gecoördineerde afbouw om tijdelijke en gedeeltelijk leegstand bij voorzieningen en groepen te beperken op bovenregionaal en landelijk niveau en locaties te sluiten. Het gevolg van tijdelijke leegstand is dat de kosten (huisvesting, personeel) voor een groep waar de plaats onderdeel van is doorlopen terwijl door de (gedeeltelijke) leegstand de inkomsten lager zijn. Dit leidt tot onderdekking van de kosten. Naarmate de duur van de tijdelijke leegstand toeneemt, stijgt het bedrag aan onderdekking en daarmee de af- en ombouwkosten.
- 2. De kenmerken van het vastgoed:** Het verschilt per locatie of een locatie relatief kostenefficiënt kan worden omgebouwd dan wel afgebouwd. De keuze van locaties die worden afgebouwd is daardoor van invloed op de hoogte van de kosten.
- 3. Het eigendom, de financiering en marktwaarde van het pand:** Panden zijn of in eigendom of gehuurd. De kosten van de afbouw van gehuurde panden zijn sterk afhankelijk van de looptijd van het resterende huurcontract. Dit contract moet dan worden afgekocht waarbij de hoogte vaak afhankelijk is van de huur, resterende looptijd en de verhuurbaarheid (kan het opnieuw verhuurd worden). Als het afstoten van het pand relatief gelijk loopt met het einde van het huurcontract, kan dit juist een verlagend effect hebben op de frictiekosten. Voor panden in eigendom zijn de kosten afhankelijk van de marktwaarde (die beïnvloed wordt door de locatie, inrichting en bestemming van het pand), eventuele hypotheek en sloopkosten. Het kan voorkomen dat voor een instelling de opbrengst van de verkoop groter is dan de kosten. Het positieve resultaat is dan voor de instelling die eigenaar is van het pand. Een wijziging van het bestemmingsplan van maatschappelijk vastgoed naar wonen heeft een positief effect op de waarde van het vastgoed.
- 4. Duur en omvang van externe inhuur:** De sluiting van plaatsen heeft tot gevolg dat vast personeel dat vertrekt wordt opgevangen met tijdelijke inhuur. De kosten van tijdelijke inhuur zijn hoger dan van vast personeel. Naarmate het langer duurt om capaciteit af of om te bouwen stijgt het aandeel tijdelijke inhuur en lopen de hogere kosten langer door.
- 5. De kosten van omscholing van residentieel naar ambulante:** Niet alle residentiële medewerkers kunnen direct worden ingezet bij ambulante. Een deel volgt hiervoor scholing, een deel stroomt uit. Gegeven de huidige arbeidsmarkt zijn de kosten voor uitstroom relatief laag. De kosten van de omscholing zijn onderdeel van de raming per plaats.

Een aandachtspunt is dat sinds de decentralisatie een deel van de residentiële capaciteit is afgebouwd. Deze afbouw heeft deels plaatsgevonden bij capaciteit die door instellingen relatief kostenefficiënt konden worden afgebouwd, waardoor er minder van deze kostenefficiënte plaatsen over zijn. Een tweede aandachtspunt is de levensvatbaarheid van de organisatie waar de capaciteit wordt af- en omgebouwd. De af- en ombouw heeft waarschijnlijk een negatief effect op de omvang van de organisatie, ook doordat de opbouw van extra ambulante capaciteit kan plaatsvinden bij andere organisaties. Het gevolg kan zijn dat de omvang van de organisatie die achterblijft onvoldoende is om een efficiënte bedrijfsvoering en bijbehorend kwaliteitsniveau te hebben binnen de tarieven. Dit leidt tot fusies en overnames om weer te komen tot dit gewenste niveau.

Coördinatiekosten

De af- en ombouwkosten zijn sterk afhankelijk van de keuzes voor de af te bouwen locaties en het tempo. De af- en ombouw dient derhalve gecontroleerd plaats te vinden om de kosten te beperken en om te voorkomen dat essentiële expertise verdwijnt. De coördinatiekosten zijn geraamd op basis van de jaarlijkse subsidie aan het regionaal overleg acute zorgketen en bedragen € 5 miljoen.

Berekeningswijze B17 (3/4)

Tijdpad invoering

Het tijdpad van de invoering is gebaseerd op het uitgangspunt in de tabel van de Commissie van Wijzen.^(a) dat in 2026 de besparing volledig wordt gerealiseerd. Inmiddels zijn een aantal regio's gestart met de inzet van intensief ambulant, waarbij in twee tot drie jaar een daling van het aantal verblijfsdagen met 25% haalbaar is. De overige regio's volgen. De opbouw van het tijdpad is gebaseerd op een geleidelijke invoering van de maatregel waarbij de besparing steeds sterker groeit. Deze groei is gebaseerd op gemiddelde duur van een traject die langer is dan één jaar.^(b) De cliënten die momenteel in de residentiële instellingen zitten stromen daardoor niet allemaal in één jaar uit. Ook zal aan de voorkant een leercurve zijn met het type casussen waarbij de inzet van ambulante jeugdhulp succesvol is. De kosten van af- en ombouw volgen de opbouw van de besparing in residentieel, omdat na leegstand de capaciteit zo snel mogelijk moet worden af- of omgebouwd om de leegstandskosten te beperken.

Sensitiviteit

De af- en ombouwkosten zijn sterk afhankelijk van de eerder genoemde factoren. Een belangrijke factor zijn de kosten van tijdelijke leegstand; een groep is ingericht op volledige bezetting maar niet volledig bezet waardoor de opbrengsten niet de volledige kosten dekken. Als de duur van deze tijdelijke leegstand onvoldoende wordt beperkt stijgen de kosten. Ook de keuze voor de locatie die wordt gesloten is sterk van invloed op de kosten. De opbrengst van de verkoop van locaties in eigendom zonder hypotheek met een hoge marktwaarde liggen hoger dan van locaties met een hypotheek of een lage marktwaarde. Ook de keuze voor locaties met korte huurcontracten heeft een verlagend effect op de kosten. Derhalve is een sensitiviteit van 25% naar verlaging en 50% verhoging gehanteerd voor een eventuele afwijking van de kosten.

Randvoorwaarden

Naast de twee eerder benoemde factoren die van invloed zijn op de af en ombouwkosten - coördinatie en de keuze voor de af te bouwen locaties is een belangrijke randvoorwaarde dat aan de voorkant wordt geborgd dat daadwerkelijk intensief ambulant succesvol kan worden ingezet. Als de capaciteit en expertise voor de uitvoering hiervan niet beschikbaar is, blijft gekozen worden voor een uithuisplaatsing omdat een alternatief niet voorhanden is.

Er is samenloop met maatregelen die zich richten op de verbetering van de thuissituatie

Maatregel B17 interfereert mogelijk met drie andere maatregelen. Dit zijn maatregelen die zich gelijk aan B17 richten op het verbeteren van de situatie in het gezin, waardoor mogelijk uithuisplaatsingen worden voorkomen. De drie maatregelen zijn:

- **B15 – Afbakening Jeugdwet in relatie tot andere wetten – Bestaanszekerheid.** Deze maatregel zet in op het investeren in bestaanszekerheid van gezinnen. Het beoogde effect is dat de kosten van de jeugdhulp afnemen door in te zetten op de onderliggende factoren van problematiek in gezinnen. Dit betreft bijvoorbeeld problematiek rondom schulden of wonen, wat vaak ook ouders raakt. Op het eerste gezicht lijkt er een samenloop te zijn, omdat beide maatregelen mede het doel hebben om uithuisplaatsingen te voorkomen. De besparing van B15 is toegelicht in het rapport “Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet” en gebaseerd op de inzet van de doorbraakmethode bij multiprobleemgezinnen. Door de maatregel worden 7.500 tot 15.000 gezinnen per jaar geholpen. De gemiddelde besparing voor de Jeugdwet daarbij is € 9.000. De website van de methode geeft aan dat uithuisplaatsingen worden voorkomen. De casussen schetsen een beeld

Berekeningswijze B17 (4/4)

dat de uithuisplaatsingen worden voorkomen door andere interventies dan de inzet van intensief ambulante jeugdhulp of gezinshulp, zoals het op straat zetten van het gehele gezin. Ook wordt in de richtlijn jeugdhulp ten aanzien van uithuisplaatsingen^(a) geconstateerd dat de inzet van intensief pedagogische thuishulp bij multiprobleemgezinnen ineffectief is, waardoor in feite geen samenloop aanwezig is tussen de gezinnen die door beide maatregelen worden getroffen.

- **B16 - Investeren versterken van het normale leven/veerkracht binnen en buiten Jeugdwet.** Ook bij deze maatregel gaat het om het versterken van het pedagogisch klimaat/systeem rondom de jeugdige. Dit raakt grotendeels dezelfde gezinnen. Daarnaast raakt deze maatregel het normaliseren van problematiek die bij het 'gewone opvoeden en opgroeien' horen. De effecten leiden ertoe dat mogelijk uithuisplaatsingen worden voorkomen waardoor er samenloop ontstaat met het effect van B17. De onder B16 benoemde besparingen hebben vooral betrekking op besparingen in ambulante hulp. Er is geen directe interferentie is tussen beide maatregelen.
- **B19 Inzet en verwijzen volwassen GGZ:** Bij deze maatregel wordt volwassen-ggz betrokken om psychische problemen bij de ouders op te lossen en de thuissituatie te verbeteren. Deels zijn dit dezelfde gezinnen als bij B17 en deels vergroot B19 de doelgroep waarbij succesvol een intensief ambulant traject kan worden ingezet. De doelgroep van B19 richt zich op KOPP/KOV-jeugdigen. Dit is 48,7% van de jeugdigen in jeugdzorg waarvan circa 49% van de ouders ook hulp wil ontvangen en 83% bereikt wordt door het wijkteam. De eerste pilot laat zien dat het in 25% van de gevallen effectief is. Dit resulteert in een maximale samenloop van 23,7% van de cliënten in jeugdzorg: 23,7% KOPP/KOV x 49% van de ouders die meewerken aan een traject x 83% van de gemeenten heeft een wijkteam waarin een SPV'er zou kunnen zitten x 25% kans dat het traject succesvol is = 5% van de populatie waarbij de baten van € 6.114 per jeugdige

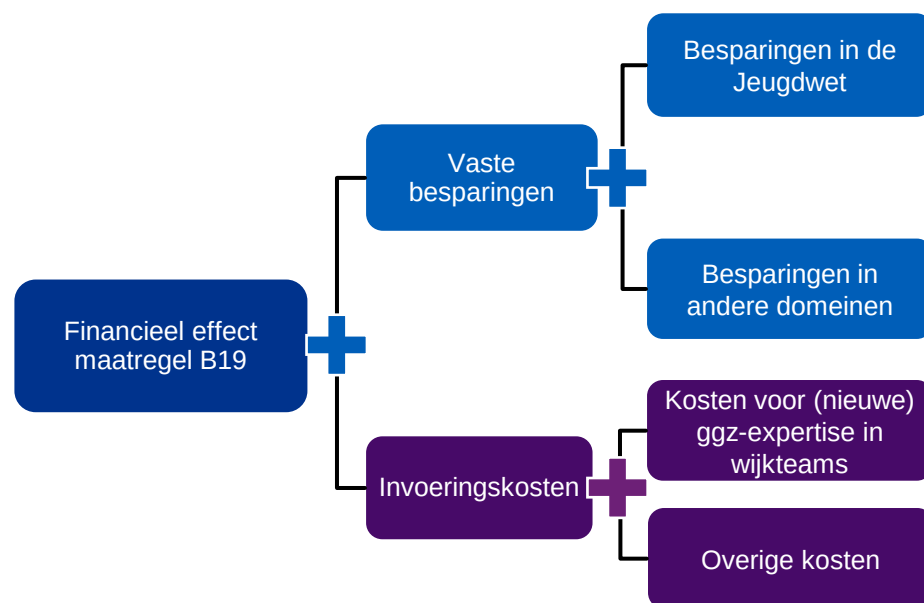
komen te vervallen. 2,5% van de populatie van 18.350 waarvan 25% intensief ambulante jeugdhulp ontvangt is 110 cliënten x € 6.114 = € 0,7 miljoen.



Bijlage F: B19 Inzet en verwijzen volwassenen-ggz

Berekeningswijze B19 (1/6)

Maatregel B19 richt zich op het toevoegen van expertise over en ervaring met volwassenen-ggz (v-ggz) aan de wijkteams. Zo is er tijdens jeugdzorgtrajecten meer aandacht voor psychische problemen van ouders, wat tot meer duurzame oplossingen voor gezinnen leidt en schade bij jeugdigen (deels) voorkomt. De vaste besparingen en invoeringskosten zijn berekend op basis van de onderstaande doelenboom.



Op de komende pagina's wordt per onderdeel ingegaan op de berekening en gebruikte bronnen.

Besparingen in de Jeugdwet

Om een inschatting te maken van besparingen in de Jeugdwet is eerst een inschatting gemaakt van de omvang van de groep jeugdigen met ouders die aanvullend ondersteuning willen ontvangen.

Beschrijving	Aantal
Aantal jeugdigen (0-23 jaar, 2020) ^(a)	4.435.737
Aantal KOPP/KOV-jeugdigen (0-23 jaar, 2020, schatting)	716.133
Aantal KOPP/KOV-jeugdigen in jeugdzorg (0-23 jaar, 2020, schatting)	170.000
Aantal jeugdigen met ouders die reeds ggz-behandeling ontvangen (2020, schatting)	85.000
Groep jeugdigen met ouders die aanvullend ondersteuning (willen) ontvangen	42.500

De beschikbare cijfers^(b) van het aantal jeugdigen met ouders met psychische of verslavingsproblemen (KOPP/KOV-jeugdigen) zijn verouderd. De laatste meting van het benutte onderzoek was in 2018.^(c) Deze cijfers (577.000 KOPP/KOV-jeugdigen tot en met 18 jaar) zijn geëxtrapoleerd aan de hand van de bevolkingscijfers in leeftijdsgroepen:

- De jaarlijkse percentuele veranderingen in de bevolkingscijfers tot en met 23 jaar tussen 2018 en 2020 zijn op het aantal KOPP/KOV-jeugdigen toegepast om tot een schatting van 2020 te komen.
- Het percentage 18 tot 23 jarigen in de totale groep jeugdigen (gemiddeld 24% tussen 2018 en 2020) is als verhoging gebruikt om tot een schatting te komen van het aantal KOPP/KOV-jeugdigen tot en met 23 jaar.

Dit resulteert in een inschatting van 716.133 KOPP/KOV-jeugdigen in 2020.

Berekeningswijze B19 (2/6)

Vervolgens is gekeken naar het percentage jeugdigen in jeugdzorg in de totale groep. Bekend is dat minderjarige KOPP/KOV-jeugdigen vijf keer vaker een beroep doen op de gespecialiseerde jeugd-ggz dan jeugdigen van ouders zonder psychische problemen.^(b) Het hanteren van deze cijfers leidt tot het scenario dat bijna de helft van de jeugdigen in de jeugdzorg ouders met psychische problemen of verslavingsproblematiek heeft. Dit klinkt aan de hoge kant na validatie met experts. Gezien deze bevinding in combinatie met cijfers vanuit de gemeente Amsterdam die sterk lager liggen dan deze factor (circa twee keer vaker in plaats van vijf keer), is gekozen voor een verlaagde factor van 3,33. Aan de hand hiervan is een inschatting gemaakt van het percentage KOPP/KOV-jeugdigen in jeugdzorg. Dit resulteert in een inschatting van 170.000 KOPP/KOV-jeugdigen tot en met 23 jaar in jeugdzorg in 2020. Het totale percentage jeugdigen in jeugdzorg komt hierbij overeen met het landelijke percentage van 9,8% van de jeugdigen in jeugdzorg in 2020.

2020	Aantallen totaal	Aantallen KOPP/KOV-jeugdigen	Aantallen niet-KOPP/KOV-jeugdigen	Opgeteld
Aantal jeugdigen	4.435.737 ^(a)	716.133	3.719.604	4.435.737
Aantal jeugdigen in jeugdzorg	435.760 ^(c)	170.000	265.000	435.000
% in jeugdzorg	9,8%	23,7%	7,1%	9,8%

Een volgende stap was het inschatten van het aantal ouders dat aanvullend behandeling zou willen ontvangen. In de vergelijkbare pilot 'Innovatieve Psychiatrie'^(d) geldt dat 70% van de opvoeders van KOPP/KOV-jeugdigen geen v-ggz-contact heeft. Omdat de pilot jeugdbescherming betreft en deze maatregel breder jeugdzorg raakt, is de aanname gemaakt dat deze percentages lager liggen (50%). Dit komt op een aantal van 106.292 jeugdigen met ouders die reeds ggz-behandeling ontvangen, wat 24% is van

de totale groep jeugdigen in jeugdzorg. Bij de gezinnen zonder v-ggz-contact lukt het bij 70% om één of meerdere opvoeders door te verwijzen.

Vervolgens vond bij 70% van die groep minimaal een intakegesprek plaats.^(e) Deze twee laatste percentages leiden nogmaals tot een schifting van circa 50% ($0,7 \times 0,7 = 0,49$). Dit leidt tot een totale schatting van 42.500 jeugdigen met ouders die aanvullend ondersteuning (willen) ontvangen.^(f) Noot: Maar 83% van de gemeenten werkt op dit moment met wijkteams. Hiermee is het aannemelijk dat deze groep in de praktijk niet volledig bereikt kan worden.^(g)

Om tot totale besparingen in de Jeugdwet te komen, is gekeken naar resultaten van het Buitenshuisproject.^(h) Deze pilot richt zich primair op het reduceren van stress in de thuissituatie van gezinnen met jeugdigen van ouders met psychische problemen of jeugdigen van ouders met een verslaving (KOPP/KOV-jeugdigen) en het verhogen van welbevinden van KOPP/KOV-jeugdigen. Hoewel de maatregelen niet volledig vergelijkbaar zijn, zijn er sterke overeenkomsten zichtbaar. In het rapport worden verschillende maatschappelijke baten als gevolg van het Buitenshuisproject genoemd. De volgende drie posten zijn meegenomen als baten voor B19:

- Zorgkosten en productiviteit kind: 'child maltreatment' (zoals emotionele verwaarlozing, fysiek, psychologisch of seksueel misbruik) gaat op lange termijn gepaard met verhoogd zorggebruik en productiviteitsverlies (in de vorm van verzuim). Door vroegtijdig in te grijpen, wordt een deel van deze kosten voorkomen.
- Werk en inkomen: dit betreft een daling in uitkeringen of een toename in productiviteit door het starten van werk of een verhoogde productiviteit binnen bestaand arbeidsverband. Deze baten komen terug in 'Besparingen in andere domeinen'.
- Openbare orde & Veiligheid: kosten die het gevolg kunnen zijn van criminaliteit, zowel bij ouder als kind. Ook vallen kosten rondom uithuisplaatsing en een gedwongen kader hieronder.

Bronnen: (a) [StatLine Jeugdmonitor, CBS \(2021\)](#), (b) [KOPP/KOV: wat zijn de risico's?, Trimbos \(2021\)](#), (c) [Kerncijfers over jeugdzorg, 2015-2020, CBS \(2020\)](#), (d) [Pilot 'Innovatie Psychiatrie, GGD Amsterdam en Jeugdbescherming \(2018\)](#), (e) De aantallen komen uit 2018 en zijn daarom voor dit onderzoek gevalideerd bij een betrokkene van de pilot, (f) $212.584 \times 0,5 \times 0,5 = 53.146$, (g) [Sociale \(wijk\) teams: vijf jaar later, Movisie \(2019\)](#), (h) [Strategische verkenning Buitenshuisproject, Trimbos \(2020\)](#). In dit percentage wordt geen rekening gehouden met de omvang van gemeenten. Daarom geeft dit cijfer beperkt, maar wel enig inzicht in hoeveel jeugdigen bereikt kunnen worden door deze maatregel.

Berekeningswijze B19 (3/6)

De kosten in het Buitenshuisproject zijn per gezin met twee jeugdigen voor twee jaar. De kosten zijn daarom gedeeld door vier om te komen tot een grove inschatting van kosten per jongere en per jaar. Dit kan leiden tot een overschatting, omdat de baten van ouders met meerdere jeugdigen los worden geteld, terwijl dit in werkelijkheid om dezelfde personen kan gaan. Echter, andere batenposten zoals kwaliteit van leven zijn niet geïnccludeerd. Dat vloeit niet direct terug naar gemeenten en is daarmee minder binnen scope van dit onderzoek. Wel is het van belang te beseffen dat een hogere kwaliteit van leven ook financiële effecten heeft op verschillende domeinen. De getoonde aantallen zijn hierdoor naar verwachting een onderschatting, wat de overschatting (deels) opheft. De drie beschreven posten bij elkaar leiden tot totale baten per jongere per jaar van € 6.114.

In een vergelijkbare pilot wordt uitgegaan van effectiviteit bij 25% van de doelgroep.^(a) Voor deze maatregel is uitgegaan van een ingroeiopad omdat de effecten van de maatregel hoogstwaarschijnlijk niet binnen in één jaar zichtbaar zijn: de effecten zijn deels op lange termijn en het is niet waarschijnlijk dat de gehele doelgroep binnen een jaar kan worden bereikt. Hierbij is de aanname gemaakt dat er in jaar 1 10% effectiviteit is en met stappen van +2,5% groeit naar maximaal 25%. Verder is de omvang van de groep jeugdigen gecorrigeerd voor de gemiddelde procentuele veranderingen in de bevolkingsomvang tussen 2018 en 2020. In onderstaande tabel zijn de totale baten per jaar in de Jeugdwet (dus exclusief de post 'werk en inkomen') zichtbaar over verschillende jaren.

Beschrijving	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Groep jeugdigen met ouders die aanvullend ondersteuning (willen) ontvangen	53.075	53.040	53.005	52.969	52.934	52.899	52.864	52.829
% doelgroep dat baat heeft bij de maatregel	10,0%	12,5%	15,0%	17,5%	20,0%	22,5%	25,0%	25,0%
Aantal jeugdigen dat baat heeft bij de maatregel	4.244	5.302	6.358	7.413	8.466	9.518	10.569	10.562
Totale baten in de Jeugdwet per kind per jaar €	6.114 €	6.114 €	6.114 €	6.114 €	6.114 €	6.114 €	6.114 €	6.114
Totale baten in de Jeugdwet per jaar €	25.948.868 €	32.414.501 €	38.871.517 €	45.319.925 €	51.759.734 €	58.190.953 €	64.613.589 €	64.570.592
Totale baten in andere domeinen per ouder per jaar €	435 €	435 €	435 €	435 €	435 €	435 €	435 €	435
Totale baten in andere domeinen per jaar €	1.846.290 €	2.306.327 €	2.765.751 €	3.224.562 €	3.682.762 €	4.140.350 €	4.597.328 €	4.594.268

Besparingen in andere domeinen

Voor besparingen in andere domeinen is dezelfde methode aangehouden, maar dan met de post 'werk en inkomen'. Een verschil is dat deze kosten per ouder per 2 jaar zijn: daarom is dit bedrag door twee gedeeld in plaats van door vier. Dit leidt tot totale baten van € 435 per ouder per jaar. In onderstaande tabel is tevens deze doorrekening te vinden.

Kosten voor (nieuwe) ggz-expertise in wijkteams

Om een inschatting te maken van kosten voor ggz-expertise in wijkteams, is gerekend met een inzet van sociaalpsychiatrisch verpleegkundigen (SPV'ers). Dit komt overeen met de inzet bij de pilot 'Innovatie Psychiatrie'. Bij betrokkenen bij deze pilot is gevalideerd dat dit passende inzet is voor een maatregel als B19. Aan de hand van *expert opinion* rondom de pilot 'Blijvend Veilig' zijn inschattingen gemaakt van inzet van SPV'ers per jongere. Bij de inschattingen is onderscheid gemaakt tussen twee groepen:

- Totaal aantal KOPP/KOV-jeugdigen in jeugdzorg: deze groep moet kort worden gescreend. Bij de pilot 'Blijvend Veilig' kost dit tussen de twee en vier uur per jongere.
- De groep jeugdigen met ouders die aanvullingen ondersteuning (willen) ontvangen: betreft uitgebreidere ondersteuning van circa 20 uur per jongere.

Bronnen: (a). [Businesscase depressiepreventie KOPP/KVO, Riagg Maastricht \(2013\)](#). Dit percentage betreft een aanname, gemaakt door experts. Dit is naar ons weten de best beschikbare data op dit moment. Onze inschatting is dat dit percentage realistisch is.

Berekeningswijze B19 (4/6)

De pilot 'Blijvend Veilig' raakt alleen jeugdbescherming. B19 treft de gehele Jeugdwet, waardoor wordt uitgegaan van minder complexe problematiek. Voor de screening en uitgebreidere ondersteuning wordt in deze berekening uitgegaan van respectievelijk 2 en 15 uur per jongere. Een vermenigvuldiging met de omvang van de doelgroep en een deling door het aantal werkbare

uren per SPV'er per jaar^(a), leidt tot het totaal aantal benodigde SPV'ers per jaar. Aan de hand van een gemiddeld brutosalaris per maand^(b) zijn de gemiddelde loonkosten voor werkgevers per SPV'er per jaar berekend.^(c)

De zojuist benoemde aannames en berekeningen leiden tot de volgende loonkosten voor inzet van ggz-expertise in wijkteams per jaar:

Beschrijving	Aantal	Inzet van SPV'er per jongere (uren)	Aantal uren inzet SPV' er (totaal per jaar)	Werkbare uren SPV (per jaar)	Aantal benodigde SPV'ers landelijk	Gemiddeld salaris SPV'er (bruto per maand)	Gemiddelde loonkosten (per SPV'er per jaar)	Totale loonkosten (per jaar)
Aantal KOPP/KOV-jeugdigen in jeugdzorg (0-23 jaar, 2020, schatting)	170.000	2	340.000	1.692	201	€ 3.607,00	€ 58.836,00	€ 11.822.837
Groep jeugdigen met ouders die aanvullend ondersteuning (willen) ontvangen	42.500	15	637.500	1.692	377	€ 3.607,00	€ 58.836,00	€ 22.167.819
Totaal	212.500		977.500		578		€	33.990.656

Deze loonkosten zijn over de jaren heen in kaart gebracht met een extrapolatie van de Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA), kijkende naar periode 2012-2021 (gemiddeld 2,31%). Dit leidt tot loonkosten van circa € 34 miljoen in 2028.

Overige kosten

Voor de overige invoeringskosten is uitgegaan van twee voornaamste posten: inzet van projectleiders en het opzetten en onderhouden van monitoring.

- Inzet van projectleiders: In Nederland waren er in 2020 352 gemeenten^(d), waarvan 83% met een sociaal (wijk)team werkt. Dit komt neer op circa 292 gemeenten die met wijkteams werken. Met een inschatting van 0,33 fte projectleiding per gemeente, zijn er totaal 96 projectleiders nodig. Dit

kan een fulltime projectleider zijn per drie gemeenten, maar kan ook parttime ondersteuning per gemeente zijn. Voor loonkosten is een inschatting gemaakt van gemiddeld € 100.000 per projectleider per jaar. Totaal worden deze overige kosten daarom geschat op € 9.641.280 per jaar, oplopend door de jaarlijkse stijging van 2,31% van de OVA (zie ook bovenstaand).

- Opzetten en onderhouden van monitoring: Gebaseerd op *expert opinion* worden de kosten van de monitoring per wijkteam per jaar geschat op € 20.000 bij de start, wat afneemt tot structurele kosten van € 10.000.

Gezamenlijk leiden deze twee posten tot overige kosten van circa € 14,2 miljoen per jaar. In de tabel onderaan de pagina is een specificatie van deze kosten inzichtelijk gemaakt.

Totale overige kosten	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Totale kosten projectleiding per jaar	€ 9.641.280	€ 9.863.608	€ 10.091.063	€ 10.323.763	€ 10.561.829	€ 10.805.384	€ 11.054.557	€ 11.309.475
Totale kosten monitoring per jaar	€ 5.843.200	€ 4.382.400	€ 2.921.600	€ 2.921.600	€ 2.921.600	€ 2.921.600	€ 2.921.600	€ 2.921.600
Totale overige kosten per jaar	€ 15.484.480	€ 14.246.008	€ 13.012.663	€ 13.245.363	€ 13.483.429	€ 13.726.984	€ 13.976.157	€ 14.231.075

Bronnen: (a) [Werkbare uren per jaar](#), uitgegaan voor een 36-urige werkweek met 20 vakantiedagen, (b) [CAO-ggz 2019-2021](#), FWG groep 55 of 60 – uitgegaan van een gemiddeld van de onder- en bovengrens, (c) [Loonkosten voor de werkgever \(WAB\) in 2021](#), (d) [Aantal gemeenten daalt in 2021 verder tot 352, CBS \(2020\)](#)

Berekeningswijze B19 (5/6)

Toelichting sensitiviteit

In de rapportage van het Buitenshuisproject wordt gerekend met een conservatieve inschatting (5% van de kosten kan voorkomen worden) en een minder conservatieve inschatting (10% van de kosten kan voorkomen worden). Voor B19 is gerekend met een gemiddelde van deze twee getallen in de posten 'Besparingen in de Jeugdwet' en 'Besparingen in andere domeinen'. Om inzicht te krijgen in de sensitiviteit van de analyse zijn ook de conservatieve en minder conservatieve schattingen doorgerekend. Zo wordt een onder- en bovengrens van de baten inzichtelijk. Deze doorrekening is zichtbaar in onderstaande tabel. In de hoofdtekst zijn de effecten op de totale financiële effecten te vinden.

Daarnaast is er in deze berekening niet uitgegaan van een vergoeding vanuit de Zvw. Kijkende naar andere pilots en initiatieven, is het een mogelijkheid dat zorgverzekeraars bereid zijn een deel van de kosten te financieren. Hiermee vallen de kosten minder hoog uit voor gemeenten: bij een dekking van 30% van de kosten gaat dat om een afname van € 14,8 miljoen kosten in 2022. Dit scenario is echter niet inzichtelijk gemaakt, omdat het geen gegeven is dat deze vergoeding plaatsvindt.

Extrapolatie naar landelijk

De berekeningen zijn mede gebaseerd op de pilots 'Innovatieve Psychiatrie' en 'Blijvend Veilig'. Er is gebruikgemaakt van deze pilots, omdat op dit moment er nog geen gemeenten of regio's bekend zijn bij de onderzoekers die de maatregel al hebben geïmplementeerd. De maatregel is derhalve nieuw voor alle gemeenten en zou bij alle gemeenten moeten leiden tot besparingen. Het toevoegen van volwassenen-ggz aan sociale (wijk)teams is alleen mogelijk als een gemeente daadwerkelijk over een sociaal (wijk)team beschikt. In de berekening van de kosten en opbrengsten is hiervoor al een correctie gemaakt door een implementatie in 83% van de gemeenten (het aantal gemeenten met een sociaal (wijk)team).

De berekeningen geven een inschatting van de effecten weer

Wij sluiten ons aan bij de opmerkingen in de rapportage 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet': deze maatregel is complex om te kwantificeren en vraagt om veel aannames. Ook experts geven aan dat resultaten complex zijn om in kaart te brengen. Wij hebben geprobeerd de maatregel zo nauwkeurig mogelijk te kwantificeren. Wel geeft de kwantificering een grove inschatting van de richting van de effecten weer.

Conservatief scenario	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Aantal jeugdigen dat baat heeft bij de maatregel	4.244	5.302	6.358	7.413	8.466	9.518	10.569	10.562
Totale baten in de Jeugdwet per kind per jaar €	-4.075 €	-4.075 €	-4.075 €	-4.075 €	-4.075 €	-4.075 €	-4.075 €	-4.075 €
Totale baten in de Jeugdwet per jaar €	-17.295.708 €	-21.605.249 €	-25.909.046 €	-30.207.106 €	-34.499.434 €	-38.786.037 €	-43.066.919 €	-43.038.260
Totale baten in andere domeinen per ouder per jaar €	-290 €	-290 €	-290 €	-290 €	-290 €	-290 €	-290 €	-290
Totale baten in andere domeinen per jaar €	-1.230.860 €	-1.537.551 €	-1.843.834 €	-2.149.708 €	-2.455.174 €	-2.760.233 €	-3.064.885 €	-3.062.846
Minder conservatief scenario	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Aantal jeugdigen dat baat heeft bij de maatregel	4.244	5.302	6.358	7.413	8.466	9.518	10.569	10.562
Totale baten in de Jeugdwet per kind per jaar €	-8.153 €	-8.153 €	-8.153 €	-8.153 €	-8.153 €	-8.153 €	-8.153 €	-8.153 €
Totale baten in de Jeugdwet per jaar €	-34.602.028 €	-43.223.753 €	-51.833.988 €	-60.432.744 €	-69.020.034 €	-77.595.868 €	-86.160.259 €	-86.102.924
Totale baten in andere domeinen per ouder per jaar €	-580 €	-580 €	-580 €	-580 €	-580 €	-580 €	-580 €	-580
Totale baten in andere domeinen per jaar €	-2.461.720 €	-3.075.103 €	-3.687.668 €	-4.299.416 €	-4.910.349 €	-5.520.467 €	-6.129.770 €	-6.125.691

Berekeningswijze B19 (6/6)

Bij het interpreteren van de resultaten is een aantal aandachtspunten van belang:

- In de berekeningen is de inzet van de ggz-kosten voor ouders niet meegenomen. Deze kosten vallen onder de Zorgverzekeringswet (Zvw) en zijn buiten de scope van het onderzoek. Daarnaast wordt de maatregel uitgevoerd met de aanname dat door vroegtijdige ggz-inzet zwaardere problematiek in de toekomst, bij ouders of bij jeugdigen, wordt voorkomen. Onderzoek ondersteunt deze hypothese: vroegsignalering kan verandering brengen in het beloop van psychische problemen en chroniciteit voorkomen.^(a) Eventuele veranderingen in de directe zorgkosten voor de v-ggz zijn bovendien niet te kwantificeren.
- De afbakening van de doelgroep is primair gefocust op KOPP/KOV-jeugdigen. Daarmee valt de groep jeugdigen met LVB-ouders buiten scope. Er is weinig systematisch onderzoek verricht naar de situatie van ouders met een verstandelijke beperking of de ervaring van hun jeugdigen. Evenmin is bekend wat de prevalentie is van ouderschap bij mensen met een verstandelijke beperking. De aantallen kunnen daarom hoger liggen dan nu ingeschat.
- Daarnaast berusten de baten binnen de Jeugdwet en andere domeinen op grove inschattingen van vergelijkbare pilots. Hierbij is de kwaliteit van leven niet gekwantificeerd, zoals eerder toegelicht. Het is mogelijk dat ook de ervaren kwaliteit van zorg met deze maatregel omhoog gaat. Ook die effecten zijn niet direct gekwantificeerd, al leidt dat wel tot de reeds gekwantificeerde besparingen in de Jeugdwet en overige domeinen. Dergelijke aanvullende baten zijn goed om mee te nemen in overwegingen, naast de kwantitatieve baten.



Bijlage G: BU Uitname jeugd-ggz uit Jeugdwet

Berekeningswijze BU (1/3)

Opbouw beredenering

De besparingsindicatie van BU is gebaseerd op het centraal inkopen van specialistische jeugdhulp (B4, optie 1) door de zorgverzekeraars ^(a). Door de gecentraliseerde inkoop wordt het aantal contractpartners verlaagd, wat zal moeten leiden tot een vermindering van de coördinatiekosten en de uitvoeringslasten van gemeenten en aanbieders. Ook wordt aangegeven dat de onderhandelingsmacht van een centraal inkooporgaan (in dit geval via Zvw) de doelmatigheid van inkoop kan bevorderen en kan resulteren in een lager inkooptarief, er synergieverlies kan ontstaan en er het risico op afwenteleffecten ontstaat.

Conclusies uit rapporten

In het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' (2021) wordt aangegeven dat een besparing van € 70 miljoen mogelijk is door de vermindering van contractpartners voor de ggz-instellingen. Dit komt voornamelijk voort uit de afname van coördinatiekosten en uitvoeringskosten bij de gemeenten. Ook is er gesuggereerd dat het gecentraliseerd inkopen door zorgverzekeraars een prijsvoordeel met zich meebrengt door de marktmacht die de zorgverzekeraars hebben.^(a)

Het rapport 'Zorgkeuzes in Kaart' (2020)^(b) concludeert dat uit de overheveling van de jeugd-ggz naar de Zvw een structureel verlies van € 190 miljoen resulteert. Dit verlies is gebaseerd op de gedachte dat de kortingen (12,5%) die verkregen zijn door decentralisatie verloren zullen gaan. Samen met het verlies van de opgedane kortingen komen er ook kosten bij van synergieverlies in jeugdhulpteams op gemeenteniveau. Additioneel zijn er transitiekosten van € 15 miljoen per jaar voor twee jaar geïdentificeerd. Het rapport 'Zorgkeuzes in Kaart - D66 partijhoofdstuk' (2021)^(c) geeft aan dat er geen budgettaire effecten zijn door verschuiving van de jeugd-ggz naar de Zvw.

Verwachte kosten en besparingen

In het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' ^(a) is aangegeven dat er een aantal factoren zijn welke meegenomen zouden moeten worden bij het berekenen of inschatten van kosten en besparingen. Deze bestaan uit:

1. **Coördinatie & uitvoeringskosten** – Gebaseerd op het onderzoek van Berenschot wordt aangekaart dat de gemeenten hogere coördinatiekosten en uitvoeringskosten hebben dan gebudgetteerd (4,3% gemiddelde kosten versus 3,1% gebudgetteerde kosten). In het rapport gekwantificeerd op € 70 miljoen.
2. **Marktmacht** – Centralisatie inkoop door overheveling naar Zvw zorgt voor (assumptie) besparing wegens marktmacht en onderhandelingspositie van zorgverzekeraars.
3. **Synergieverlies** – In het rapport 'Zorgkeuzes in Kaart'^(b) wordt aangekaart dat de integrale aanpak van jeugdzorgproblematiek belemmerd zal worden: *“Vaak volstaat het namelijk niet om alleen het psychische probleem van het kind te adresseren, maar is er ook hulp voor de ouders of ondersteuning van het gezin nodig. Deze zorgvormen worden bij een overheveling uit elkaar getrokken.”*
4. **Afwenteleffecten** – Wegens de introductie van een schot tussen jeugdhulpteams en jeugd-ggz worden er afwenteleffecten verwacht. Hiermee wordt gesuggereerd dat de gemeenten (te) snel kunnen doorverwijzen naar jeugd-ggz en dat zorginhoudelijke afstemmingen bemoeilijkt kunnen worden tussen jeugdzorg- en jeugd-ggz-specialisten.

Berekeningswijze BU (2/3)

Uitwerking onderkende effecten

In deze paragraaf zijn de vier verwachte effecten die van invloed zijn op het besparingspotentieel van de uitname van de jeugd-ggz uit de Jeugdwet nader toegelicht.

1. **Coördinatie & uitvoeringskosten** – De potentiële besparing op coördinatie en uitvoeringskosten is in het rapport ‘Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet’ geraamd op € 70 miljoen.^(a)
2. **Marktmacht** – Na decentralisatie van de jeugd-ggz (van Zvw naar Jeugdwet) zijn de tarieven gedaald. We verwachten niet dat door de marktmacht van de zorgverzekeraars door een teruggang naar de Zvw prijzen zullen dalen. Dit is in lijn met het rapport ‘Kostprijzen voor de jeugd-ggz’^(b) (2019) van Berenschot waarin wordt vermeld dat de aanbieders al onder druk staan wegens lage tarieven en dat “*veel gecombineerde aanbieders, die naast jeugd-ggz ook ggz-zorg bieden voor volwassenen (gefinancierd uit de Zvw), zijn in staat dit verlies te compenseren met opbrengsten uit andere geldstromen zoals de Zvw-ggz*”. Ook geeft het rapport aan dat er verbeterlagen kunnen worden behaald met betrekking tot consistentie en kwaliteit van de zorg die gecontracteerd wordt door de gemeenten. Wij zien hier een mogelijke additionele besparing van maatregel B6 – tariefdifferentiatie, welke een kwaliteit en efficiëntie verhogend effect kan hebben op de gecontracteerde zorg. De tariefdifferentiatie zou met name bij de kleinere aanbieders leiden tot een besparing. Naar schatting kan dit ongeveer € 6 miljoen euro bedragen gebaseerd op aandeel jeugd-ggz (1/3 van de jeugdzorg uitgaven).^(c)

3. **Synergieverlies** – Zoals vermeld in het rapport ‘Zorgkeuzes in Kaart’^(d), zijn wij van mening dat het synergieverlies kan leiden tot het verhogen van het mismatchrisico voor de zorg van het hele gezin. Dit houdt in dat wegens verdeelde regie, de behandeling kan versnipperen en eventuele kans op zorgopstapeling binnen families toeneemt. Dat wil zeggen dat een aanpak vanuit verschillende lijnen kan resulteren in meerdere behandelingen en/of behandelplannen. Aanvullend stijgen de kosten doordat meer overleg tussen gemeenten (jeugdhulpteam), jeugd-ggz en jeugdhulpaanbieder benodigd is. Het potentieel effect van synergieverlies is lastig te kwantificeren.
4. **Afwenteleffecten** – Wegens de introductie van een schot tussen jeugdhulp en jeugd-ggz is het te verwachten dat er verschuivingen van zorg zullen optreden ter besparing van gemeentelijk budget. Aangezien met de opdrachtgever is afgesproken dat verschuiving niet gezien kan worden als besparing, kan er worden geconcludeerd dat in het beste scenario er geen besparing optreedt. Wel neemt het risico op een mismatch toe, omdat jeugdigen worden afgewenteld naar de jeugd-ggz, terwijl een andere vorm van jeugdhulp passender zou kunnen zijn. Dit kan leiden tot een stijging van de totale zorgkosten.

Additioneel heeft het overhevelen van jeugd-ggz naar Zvw een algehele negatieve interferentie met overige maatregelen. De geschatte vermindering van effecten welke resulteren in hogere kosten bedraagt in totaal ca. € 153,75 miljoen structureel. Een optelling van deze negatieve interferentie-effecten, het verlies aan synergie, de toename van de afstemming tussen gemeenten, jeugd-ggz en jeugdhulpaanbieders en het risico op een kostenstijging door een mismatch als gevolg van een afwenteling naar de Zvw is naar verwachting hoger dan de mogelijke besparing op coördinatie- en uitvoeringskosten van € 70 miljoen.

Berekeningswijze BU (3/3)

Berekeningen van aandeel jeugd-ggz in het jeugdzorgbudget zijn ingeschat op basis van het rapport 'Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen' van KPMG^(c). Dit rapport doet verslag van een onderzoek bij negengemeenten en er is geconstateerd dat een derde van alle cliënten binnen jeugdzorg ook gebruikmaakt van jeugd-ggz waarbij aandeel jeugd-ggz in de uitgaven

ongeveer een kwart (25%) bedraagt. Alternatieve data met informatie over het totaal aantal jeugdigen in de jeugd-ggz is vanaf 2013 niet meer beschikbaar. In de onderstaande tabel is de interferentie bepaald op basis van de wijziging van het aantal cliënten of het budget, afhankelijk welke van beide de hoogte van de besparing beïnvloedt.

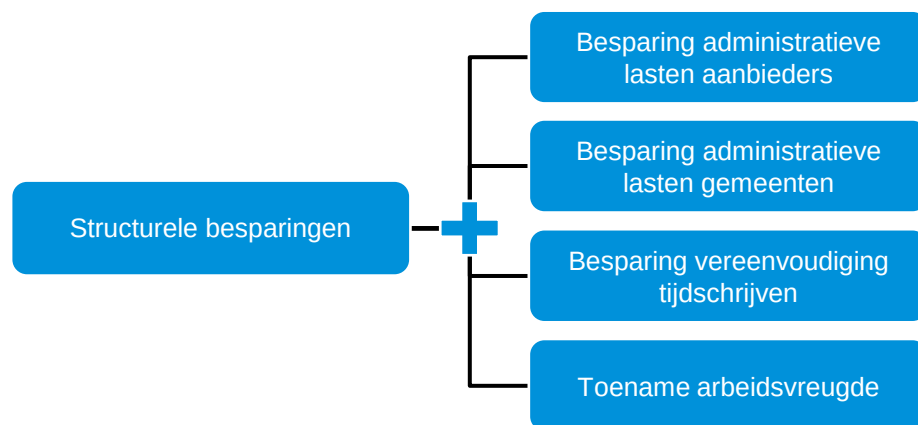
Maatregel	Interferentie	Verwachte impact interferentie* (in miljoenen euro's)	Structureel effect
B1	De besparing die gerealiseerd wordt kan lager uitvallen door óf exclusie via lichte zorgvormen, óf exclusie uit reguliere bekostiging	Effect kwantificering B1 volgt in fase 2 van dit onderzoek en daarmee ook de interferentiekwantificatie.	
B2	Verschuiving van kosten naar de Zvw en een mogelijke verhoging van uitvoeringskosten wegens gefragmenteerde aanpak (Zorgverzekeraars & Gemeenten)	33m - 8,25m = 24,75m (2021) 67m - 16,75 = 50,25m (2023) 133m - 33,25m = 99,75m (2024) 200m - 50m = 150m (2025-2028)	€ 50 miljoen
B3	De besparing die beoogd wordt in beide opties neemt af wegens uitname jeugd-ggz, omdat bij de Zvw het aantal contractpartners al wordt verminderd	Gebaseerd op structurele besparingsverwachting van 6,1m: 6,1 - 1,5 = 4,6	€ 1,5 miljoen
B5	De Zvw hanteert toelatingseisen en de gemeenten kunnen geen besparing realiseren over het budget dat overgaat naar de Zvw	25% van € 97m structureel	€ 24,25 miljoen
B6	Aantallen van specialistische jeugdzorg dalen indien jeugd-ggz-interventies hieronder vallen. Optie b & c: minder tariefdifferentiatie wegens exclusie jeugd-ggz	-6m - 1,5m = -4,5m (2022) -12m - 4m = -8m (2023) -14m - 3,5m = 10,5m (2024) -17m - 4,25m = -12,75m (2025-2026) -24m - 6m = -18m (2027-2028) 36m - 9m = 27m (2022) 49m - 12,25m = 36,75m (2023-2028)	€ 6 miljoen
B12	Besparingscalculatie wordt negatief beïnvloed wegens exclusie jeugd-ggz		€ 12,25 miljoen
B16	De versterking van het normale leven leidt tot minder psychische klachten. Tevens zal het besparingseffect afnemen voor gemeenten door verschuiving jeugd-ggz naar Zvw	Effect kwantificering B16 volgt in fase 2 van dit onderzoek en daarmee ook de interferentiekwantificatie.	
B23	Besparingseffecten voor (jeugd-)ggz worden al gerealiseerd door overheveling naar Zvw Besparingscalculatie wordt negatief beïnvloed.	48m - 12m = 36m (2022) 112 - 28m = 84m (2023) 126 - 31,5m = 94,5m (2024) 155 - 37,75m = 117,25m (2025) 224 - 56m = 168m (2026-2028)	€ 56 miljoen
BV	Het deel van de besparing bij de jeugd-ggz komt te vervallen (25%). BV interfereert met B23 waardoor de besparingen van BV alleen betrekking hebben op het tijdschrijven	25% van € 0 tot 30m =	€ 3,75 miljoen
Totaal negatief interferentie (in miljoenen euro's)			€ 153,75 miljoen



Bijlage H: BV Vereenvoudiging productcodes

Berekenwijze BV (1/4)

De maatregel Vereenvoudiging van productcodes richt zich op het verminderen van het aantal productcodes voor de inspanningsgerichte variant en het minder stringent formuleren van beschikkingen. Onlangs heeft het programma Ontregel de zorg de vereenvoudigde productcodes gepresenteerd. Het effect van de maatregel is het verminderen van administratieve lasten voor aanbieders, gemeenten en zorgprofessionals. De eventuele besparingen van deze maatregel zijn berekend op basis van de onderstaande doelenboom.



Besparing administratieve lasten aanbieder

De vereenvoudiging zou ertoe moeten leiden dat aanbieders te maken krijgen met minder productcodes en de variatie in productcodes voor dezelfde dienstverlening. Dit leidt tot meer uniformiteit in de contracten. Ook leidt de ruime formulering van de beschikking tot minder uitval, vooral bij

verlengingen. Het gevolg is dat de vertaling van contract naar administratie en de verantwoording eenvoudiger worden. De besparing is berekend door het effect van de maatregel op de personele bezetting te kwantificeren. Volgens onderzoek van Berenschot voor 21,7% van het budget jeugdhulp aan coördinatiekosten^(a). Het jeugdhulpbudget had in 2019, het jaar waarop de effecten van de maatregelen, indien mogelijk, worden doorgerekend, een omvang van € 4,729 miljard^(b). Van deze coördinatiekosten bestaat 30% uit infrastructuurkosten en 70% uit personeelskosten^(b). De kosten van de infrastructuur zijn grotendeels onafhankelijk van de wijze waarop de productcodes zijn ingericht. De maatregel heeft derhalve op deze kosten geen effect. Het effect op de personeelskosten is door de werkgroep die betrokken was bij de kwantificering van maatregelen voor het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' geraamd op gemiddeld 25% met een bandbreedte tussen de 10% en 40%. Voor de bovenregionale aanbieders ligt dit aan de bovenkant van de bandbreedte en voor de lokale aanbieders aan de onderkant. Er zijn aanbieders bekend waarbij de personele groei op de administratie na de decentralisatie groter was dan 50%. Het effect is lager voor lokale aanbieders omdat lokale aanbieders werken voor één of enkele regio's waardoor de diversiteit van productcodes al beperkt is. Dit uitgangspunt is nogmaals getoetst bij een accountmanager van een jeugdhulporganisatie. De besparing zal zich naar verwachting enkel bij de inspanningsgerichte variant voordoen, omdat de vereenvoudiging alleen toeziet op deze variant. Deze variant wordt zoals eerder genoemd gehanteerd in 64,6%^(c) van de contracten. Dit leidt tot de volgende besparingen:

- **10% verlaging personele inzet:** € 4,729 miljard^(b) x 21,7% aandeel coördinatiekosten^(a) x 70% aandeel personeel^(c) x 64,6% aandeel inspanningsgerichte variant^(d) x 10% verlaging ≈ € 46 miljoen
- **25% verlaging personele inzet:** € 4,729 miljard^(b) x 21,7% aandeel coördinatiekosten^(a) x 70% aandeel personeel^(c) x 64,6% aandeel inspanningsgerichte variant^(d) x 25% verlaging ≈ € 114 miljoen

Berekenwijze BV (2/4)

- **40% verlaging personele inzet:** € 4,729 miljard^(b) x 21,7% aandeel coördinatiekosten^(a) x 70% aandeel personeel^(c) x 64,6% aandeel inspanningsgerichte variant^(d) x 40% verlaging ≈ € 182 miljoen.

De besparingen vallen bij de aanbieders. De mate waarin de kosten afnemen voor de gemeenten is afhankelijk van de mate waarin de besparingen leiden tot een daling van de tarieven.

Besparing administratieve lasten gemeenten

De vereenvoudiging van productcodes heeft minder effect op het aantal producten bij een gemeente. Een gemeente werkt alleen met haar eigen contracten met bijbehorende producten en heeft daardoor nauwelijks last van de inrichting bij andere gemeenten. De vereenvoudiging van productcodes leidt naar verwachting wel tot minder correcties van beschikkingen, met name bij verlengingen, omdat beschikkingen minder specifiek worden afgegeven. Ook is het eenvoudiger om de zorg te monitoren en te sturen. De coördinatiekosten voor gemeenten bestaan volgens onderzoek van Berenschot uit 4,3% van het budget jeugdhulp^(a). De besparing voor de gemeenten is in de eerder genoemde werkgroep geraamd op 1% van het jeugdhulpbudget. Uitgaande van het aandeel inspanningsgericht van 64,6% leidt dit tot een besparing van € 31 miljoen per jaar: € 4,729 miljard^(b) x 1% besparing^(c) x 64,6% aandeel inspanningsgericht^(d) is circa € 31 miljoen op jaarbasis.

Vereenvoudiging tijdschrijven professionals

De vereenvoudiging van productcodes leidt ertoe dat de professional minder specifiek op een product tijd moet schrijven. De professional blijft wel tijd schrijven om zijn inzet te koppelen aan de specifieke cliënt maar hij hoeft, indien dit noodzakelijk was binnen zijn organisatie, niet langer de specifieke

productcode van de gemeente of regio te selecteren. De tijd die wordt besteed aan tijdschrijven is afhankelijk van een aantal factoren:

- De inrichting/functionaliiteit van het tijdschrijfsysteem. Er zijn systemen die bijvoorbeeld op basis van de agenda (een deel van) de tijdsbesteding vooraf invullen zodat deze gecontroleerd moet worden.
- De inrichting van het systeem door de aanbieders. Aanbieders voegen regelmatig extra detail toe, ten opzichte van de contracten, om inzicht te krijgen in de tijdsbesteding van de medewerker.
- De afspraken met de opdrachtgever. De opdrachtgever kan vragen om inzicht in de tijdsbesteding voor verschillende activiteiten voor de cliënt.

Er zijn geen cijfers bekend over het aandeel van de jeugdzorgmedewerkers dat tijdschrijft. De maatregel heeft betrekking op de inspanningsgerichte variant waarbij de inspanning in uren, dagdelen of etmalen wordt gefactureerd. Dit betekent dat ook de inzet van de medewerker of de aanwezigheid van een cliënt op een groep op dit niveau moet worden geregistreerd. Het is mogelijk dat dit deels automatisch plaatsvindt via slimme systemen, maar voor het overgrote deel zal de professional tijd of aanwezigheid van cliënten moeten registreren in een systeem.

De schattingen van de tijd die een professional besteedt lopen op tot 51 minuten per dag^(e). Bij GGZ Centraal schrijven de medewerkers alleen nog de face-to-face tijd, het multidisciplinair overleg en de reistijd. Medewerkers gaven aan door deze verandering gemiddeld 18 minuten per dag of 1,5 uur per week minder te besteden aan tijdschrijven^(f). Uitgaande van een 36-urige werkweek zou dit een voordeel opleveren van maximaal 4,2% van de tijd per week (18 minuten x 5 dagen = 90 minuten = 1,5 uur. 1,5 uur gedeeld door 36 uur = 4,2%). De kans is groot dat de vrijgekomen tijd wordt opgevuld met andere activiteiten, zoals iets langer spreken met cliënten of andere indirecte werkzaamheden. Ook is het mogelijk dat medewerkers de tijd schreven in hun eigen tijd. Daarnaast is het een belangrijke voorwaarde dat de aanbieder

Berekenwijze BV (3/4)

daadwerkelijk op basis van de vereenvoudigde productcodes de interne systemen aanpast. De vereenvoudiging van productcodes leidt door het bovenstaande waarschijnlijk niet tot de maximale besparing. Indien door de vereenvoudiging van productcodes het daadwerkelijk mogelijk is om de helft van de 18 minuten per dag (2,1%) voor de ambulante jeugdhulp bij de inspanningsgerichte variant extra aan zorg te besteden, dan levert dit een besparing op van € 30 miljoen per jaar. De € 30 miljoen is gebaseerd op het onderzoek Inzicht in besteding middelen jeugdhulp van KPMG. In het onderzoek is aangegeven dat 47%^(g) van de uitgaven voor jeugdhulp betrekking heeft op de inzet van cliëntgebonden medewerkers. 47% van het budget van € 4,729 miljard^(a) x 2,1% besparing x 64,6% aandeel inspanningsgerichte variant^(b) is ongeveer € 30 miljoen per jaar. De onzekerheid over of de bespaarde tijd daadwerkelijk leidt tot extra zorg maakt dat wij het effect ramen op tussen de € 0 en € 30 miljoen per jaar. Belangrijke voorwaarde is dat de besparing ook via een verlaging van de tarieven terechtkomt bij de gemeenten. Al deze onzekerheden leiden ertoe dat wij verwachten dat de uiteindelijke besparing dichterbij de € 0 dan de € 30 miljoen zal liggen.

Besparing toename arbeidsvreugde

Uit onderzoek van Pointer/FNV^(c) komt naar voren dat 76% van de medewerkers in de jeugdzorg overweegt ander werk te gaan doen door de hoge administratieve lasten. Het vertrek van medewerkers leidt tot de noodzaak voor de opleiding van nieuwe medewerkers, toenemende werkdruk voor de achterblijvende collega's en een verlies aan ervaring en expertise. Onderzoek van Jeugdzorg Nederland laat zien dat de productcodes bovenaan aan de lijst staan met veroorzakers van administratieve lasten^(d). De vereenvoudiging van productcodes moet leiden tot een verhoging van het werkplezier en mogelijk een verlaging van het ziekteverzuim. Ook zou de uitstroom uit de jeugdzorg met als reden de

administratieve lasten moeten afnemen. Het effect van de vereenvoudiging van productcodes op deze onderwerpen is te lastig om te kwantificeren.

Afname inzicht activiteiten medewerkers

De vereenvoudiging van productcodes leidt als deze wordt doorgevoerd tot minder inzicht in de activiteiten van medewerkers die tijdschrijven. Dit inzicht kan worden gebruikt voor de analyse van producten en diensten om de efficiency te verhogen. De vereenvoudiging leidt er niet toe dat medewerkers in de inspanningsgerichte variant volledig stoppen met tijdschrijven waardoor er enig inzicht resteert. Het inzicht is vooral minder in het type dienstverlening en de indirecte tijd. Het effect van dit mindere inzicht is te lastig te kwantificeren.

2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
19%	38%	57%	76%	96%	100%	100%

Een geleidelijke groei bij nieuwe contracten

De invoering van de vereenvoudigde productcodes zal naar verwachting vooral plaatsvinden bij het opnieuw afsluiten van de contracten. Het ingroeipad is derhalve gebaseerd op de afloop van de huidige contracten uit de database gemeentelijke zorginkoop 2021.^(b)

Extrapolatie naar landelijk

Het programma vereenvoudiging productcodes heeft onlangs zijn resultaten opgeleverd die nu geïmplementeerd moeten worden. Gemeenten hebben de maatregel nog niet geïmplementeerd en de maatregel heeft pas effect als een groot aantal gemeenten de maatregel overneemt of de maatregel landelijk wordt opgelegd. Bij de kwantificering van het effect is al rekening gehouden met het feit dat alleen bij inspanningsgerichte contracten (64,6%) voordelen worden behaald. Ervan uitgaande dat de maatregel nog niet is geïmplementeerd kan het effect bij alle gemeenten worden behaald. Voorwaarde is wel dat de aanbieders de besparingen via de tarieven teruggeven aan de gemeenten.

Berekenwijze BV (4/4)

De vereenvoudiging heeft een samenloop met andere maatregelen

De vereenvoudiging van productcodes kent een samenloop met maatregelen die zien op het standaardiseren van inkoopprocessen en de vermindering van het aantal contractpartners, te weten:

- B23 Standaardisatie: Deze maatregel ziet op het opschonen en uitlijnen van de administratie onder de Jeugdwet. Dit leidt tot een verplichting van de keuze voor een uitvoeringsvariant en het gebruik van standaard-rapportages, formats en controles. De maatregel is breder dan de vereenvoudiging van productcodes, omdat de vereenvoudiging van productcodes slechts toeziet op de inspanningsgerichte variant, terwijl B23 breder is. De eventuele besparing bij de medewerkers is geen onderdeel van B23 waardoor eventuele aanvullende besparingen kunnen worden behaald.
- B4 Regionalisering. De maatregel Regionalisering ziet toe op het verminderen van het aantal contractpartijen. De inkopende gemeenten kunnen dan nog steeds gebruikmaken van een groot aantal productcodes. De gelijktijdige invoering van de maatregel leidt ertoe dat de besparingen voor het inspanningsgerichte deel van B4 komen te vervallen. Dit is 64,6%^(b) van de structurele besparing van € 6 miljoen is € 3,9 miljoen. Er zijn geen effecten op de invoeringskosten van de regionalisering.



Bijlage : Alternatieve kwantificering maatregel B17

B17: De afbouw van residentiële capaciteit door de inzet van ambulante hulpverlening onder de oorspronkelijke maatregel vraagt een tijdelijke investering van € 300 miljoen

B17: Voorkomen en verkorten residentiële zorg	
Omschrijving	Het voorkomen en verkorten van uithuisplaatsingen naar residentiële locaties door het versterken van het normale leven door de inzet van ambulante jeugdhulp.
Beoogde effecten met verwachte financiële impact	Het verlagen van de instroom in residentieel met 25% via inzet van ambulante jeugdhulp en een langer verblijf van de jeugdige in het gezin.
Implementatietijd	5 tot 10 jaar
Haalbaarheid / randvoorwaarden	— Een gecontroleerde afbouw en ombouw van residentiële voorzieningen om schokken en verlies van expertise te voorkomen. — Het maken van keuzes in de sluiting van specifieke locaties en organisaties onder andere op basis van af- en ombouwkosten. — Het aan de voorkant borgen van de inzet van ambulant in plaats van het uithuisplaatsen van jeugdigen.
Interferentie	B15, B16, B19

Het voorkomen en verkorten van de residentiële zorg vraagt een investering van € 300 miljoen voor de afbouw van capaciteit

De structurele besparingen van € 300 miljoen van het voorkomen en verkorten van residentiële zorg zijn voor aanvang van het onderzoek afgestemd tussen VWS en VNG.^(a) Deze besparing ontstaat door een verwachte lagere instroom in de residentiële zorg van en een kortere verblijfsduur. Dit leidt tot een daling van 25% waarbij ca. € 65.000 per jeugdige per jaar wordt bespaard. De besparing is opgebouwd uit een daling van de uitgaven door lager gebruik van residentieel en extra uitgaven voor de inzet van ambulant. De aanpassing van de toegang en besparingen bij de jeugdbescherming zijn niet meegenomen in de uitwerking van de maatregel.^(b)

Werkgroep ‘Zo thuis mogelijk’ van de Hervormingsagenda vraagt een alternatieve kwantificering B17

De werkgroep ‘Zo thuis mogelijk’ van de Hervormingsagenda heeft gevraagd om een alternatieve kwantificering van maatregel B17 uit te voeren. De aanleiding van deze vraag ligt in de constatering van de werkgroep dat bij casussen die zijn gestart met alternatieven om uithuisplaatsingen te voorkomen en residentiële zorg te verkorten

Bruto-effecten in miljoenen euro's			2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Structurele besparingen	Vermindering gebruik residentieel		-20	-70	-140	-220	-300	-300	-300	-300
Tijdelijke investeringen	Coördinatiekosten		1	1	1	1	1	0	0	0
	Af- en ombouwkosten		0	19	49	69	79	79	0	0
Totaal excl. Interferentie	Oorspronkelijke kwantificering (Variant A)		-19	-50	-90	-150	-220	-221	-300	-300
Structurele besparingen	Vermindering gebruik residentieel		0	0	0	- 19	- 37	- 56	- 74	- 74
Tijdelijke investeringen	Af- en ombouw/ coördinatie/ onderzoekskosten		1,5	9,7	19	26,7	26,8	25,8	0	0
Totaal excl. Interferentie	Alternatieve kwantificering (Variant B)		1,5	9,7	19	7,7	-10,2	-30,2	-74	-74
Interferentie	B19 Inzet volwassenen-ggz		0	0,1	0,3	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7

B17: De maximale structurele besparing van de alternatieve kwantificering van maatregel B17 (variant B) bedraagt naar verwachting € 74 miljoen per jaar

het aantal verblijfsdagen wel daalt met 25% maar de totale kosten niet afnemen. Ook geeft de werkgroep aan dat de in de maatregel gehanteerde doelgroep van 18.350^(a) te breed is. Deze doelgroep is namelijk gebaseerd op de jeugdigen die vallen onder de categorie 'overige met verblijf' van het CBS^(b). Deze categorie bestaat uit alle residentiële jeugdhulp die niet wordt bestempeld als pleegzorg, gezinshuizen of gesloten jeugdzorg. Dit betekent dat zorgvormen als begeleid wonen of kamertraining onderdeel zijn van de doelgroep. Ook is de gesloten jeugdzorg geen onderdeel van de doelgroep, terwijl de maatregel als doel heeft het aantal jeugdigen in de gesloten jeugdhulp te verminderen. Voor deze maatregelen zijn daardoor twee varianten uitgewerkt:

- **Variant A:** De maatregel zoals opgenomen in het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'.^(a) De maatregel leidt tot een structurele besparing van € 300 miljoen per jaar vanaf 2026 en een doelgroep van 18.350 jeugdigen per jaar. In dit onderzoek zijn de invoeringskosten en in ingroeipad gekwantificeerd.
- **Variant B:** Een alternatieve doorrekening op basis van een smallere doelgroep van ca. 10.000 jeugdigen en de huidige inzichten vanuit casussen waarin is gestart met de invoering van de maatregel.

De alternatieve kwantificering (variant B) leidt naar verwachting tot een besparing van tussen de € 0 en € 74 miljoen structureel

Het doel van de maatregel is het verminderen en verkorten van residentieel door de inzet van intensief ambulant in het gezin. Het alternatief is niet enkel de inzet van ambulant, maar is een maatwerkpakket waarvan bijvoorbeeld ook kortstondige plaatsing met een focus op terugkeer in het gezin onderdeel kan zijn van de aanpak. Dit leidt waarschijnlijk vooral tot een besparing bij de zwaarste zorgvormen vanuit het roltrap principe: jeugdigen uit zwaardere zorgvormen schuiven door naar lichtere zorgvormen. Bij de lichtere zorgvormen stromen zowel jeugdigen in vanuit zwaardere zorgvormen, als

jeugdigen uit naar nog weer nog lichtere zorgvormen als gezinshuizen en pleegzorg waarbij het de aanname is dat per saldo het gebruik van de betreffende zorgvorm gelijk blijft. Ook zijn de kosten van lichtere zorgvormen zijn lager waardoor er ten opzichte van het alternatief geen besparing ontstaat.

Diverse regio's en aanbieders hebben businesscases opgesteld om de beweging naar 'zo thuis mogelijk' te maken. De eerste resultaten laten wel een daling van het aantal verblijfsdagen zien, van 25% maar geen besparing in kosten. Dit omdat het alternatief duurder is dan verwacht of er zich kosten voordoen, die geen onderdeel waren van de businesscase. Hoewel zich nu nog geen besparing voordoen is het te verwachten dat op termijn door leereffecten (wat werkt wel en niet bij een specifieke casus) of het maken van keuzes in de inzet van (zware) zorg als deze geen effect blijkt te hebben dat een deel van deze besparingen wel wordt gerealiseerd. De verwachte besparingen liggen bij deze businesscases tussen de 6% en 25% na vijf jaar. De gemiddelde verwachte besparing van vijf businesscases komt uit op 16% per jaar. Uitgaande van de capaciteit gesloten jeugdzorg van 996 plaatsen^(c) en open 3 milieu van 2.926 plaatsen.^(d) en een bezettingspercentage van 93%^(e) in 2019 (het basisjaar voor dit onderzoek) en de tarieven voor beide zorgvormen zou op termijn maximaal € 74 miljoen per jaar kunnen worden bespaard. Zoals eerder aangegeven worden deze businesscases door tegenvallers en onvoorziene kosten vaak niet behaald. Indien bijvoorbeeld gemiddeld 50% van de besparingen wordt gerealiseerd, resteert een besparing van € 37 miljoen. In deze besparing zijn flankerend beleid zoals noodzakelijke investeringen vanuit andere domeinen in speciaal onderwijs of de volwassenen-ggz niet meegenomen.

Invoering van de maatregel leidt tot af- en ombouw van residentiële plaatsen en vraagt landelijke coördinatie om schokken te voorkomen

Een verlaging van instroom met 25% (variant A) of 25% minder

Bronnen: (a) [Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet](#), (b) [CBS Jeugdhulp met verblijf](#) (c) [Uitgangspuntennotitie verdeling middelen gesloten jeugdzorg](#) (d) [Uitgangspuntennotitie besteding en verdeling 50 miljoen vastgoedtransitie open driemilieuvoorzieningen](#) (e) [Open 3 milieu inzicht in beschikbare capaciteit, Significant 2020](#)

B17: De hoogte van de af- en ombouwkosten is afhankelijk van de kenmerken van het vastgoed en de controle van de afbouw

verblijfsdagen (variant B) zou moeten leiden tot een lagere behoefte aan residentiële capaciteit. Deze capaciteit wordt dan af- of omgebouwd tot andere residentiële vormen waar een toenemende vraag naar is.

- **Variant A (oorspronkelijke maatregel):** De omvang van de af of om te bouwen capaciteit is benaderd op basis van het aantal jeugdigen per zorgvorm^(a) in 2019, een vermindering van de instroom met 25% en de gemiddelde zorgduur per zorgvorm^(b) (jeugdzorg plus en overige residentieel). Dit leidt tot een af- en ombouw van 3.400 plaatsen. De totale kosten van de af- en ombouw zijn op basis van ervaringscijfers en businesscases bij residentiële instellingen geraamd op € 295 miljoen. Dit is inclusief eventuele opbrengsten van de verkoop van vastgoed en de omscholing van residentieel personeel naar ambulant.
- **Variant B (alternatief):** De omvang van de af te stoten capaciteit is bepaald op basis van de daling van verblijfsdagen van 25% die zichtbaar is in regio's waar reeds is gestart met de maatregel. Dit leidt tot een daling van de eerder genoemde capaciteit van 980 plaatsen (jeugdzorg plus en 3 milieu). De totale kosten van de af- en ombouw zijn op basis van dezelfde ervaringscijfers als bij variant A geraamd op totaal € 103 miljoen. Ook dit is inclusief eventuele opbrengsten van de verkoop van vastgoed en de omscholing van residentieel personeel naar ambulant.

Het verschil tussen de af- en ombouwkosten tussen beide varianten wordt veroorzaakt door de omvang van de groep jeugdigen. Variant A focust zich naast de doelgroep van variant B (jeugdzorg plus en 3 milieu) op overig residentieel als leefgroepen en zelfstandig wonen waardoor een groter aantal capaciteitsplaatsen moet worden afgebouwd.

Beide varianten leiden tot een afbouw van 25% van het aantal plaatsen. De omvang van de af- en ombouwkosten van de residentiële capaciteit is sterk afhankelijk van een gecontroleerde afbouw om de tijdelijke leegstand te

beperken. Tijdelijke leegstand betekent dat groepen geheel of gedeeltelijk leegstaan, terwijl de kosten voor huisvesting en personeel doorlopen. Ook dient op landelijk en bovenregionaal zicht te zijn op de beschikbare capaciteit en de af- en ombouw gecoördineerd te worden om schokken en het verlies van specifieke expertise te voorkomen. Op operationeel niveau dient coördinatie plaats te vinden bij de plaatsing van jeugdigen als locaties worden gesloten. De kosten voor de coördinatie zijn geraamd op totaal € 5 miljoen gedurende vijf jaar (1 miljoen per jaar) op basis van de kosten voor het Regionaal Overleg Acute Zorg (ROAZ).

Het voorstel van de werkgroep Zo thuis mogelijk van de Hervormingsagenda (variant B) geeft aan dat onderzoek de effecten van regionale uitwerkingen van de maatregelen inzichtelijk zou moeten maken. Dit om de eigen dienstverlening te verbeteren en goede voorbeelden landelijk te delen. Ook is vanuit businesscases aangegeven dat in het eerste jaar een projectleider nodig is om de samenwerking tussen organisaties vorm te geven. De kosten van de onderzoeken ramen wij op basis van deze businesscases op € 35.000 per project en de projectleider op € 55.000 per project. In de uitvoering zien wij dat ten behoeve van onder andere schaalgrootte meerdere regio's kunnen participeren in een project. Uitgaande van gemiddeld 2,5 regio per project bedragen de kosten van beide € 1,5 miljoen voor heel Nederland. In de beschrijving van variant A zijn beide posten niet benoemd.

Onzekerheid in de hoogte van de af- en ombouwkosten, omdat deze sterk afhankelijk zijn van de kenmerken van het vastgoed en de gecontroleerdheid van de afbouw om onderbezetting te beperken

De hoogte van de af- en ombouwkosten is afhankelijk van de kenmerken van het gebouw (de alternatieve aanwendbaarheid en aanpasbaarheid), de

B17: De structurele besparingen van de maatregel worden geleidelijk behaald door de relatief lange verblijfsduur bij residentiële zorg

marktwaaarde (bij eigendom) en hypotheek op het pand en de looptijd van huurcontracten. De laatste kenmerken zijn van invloed op de kosten of opbrengsten van het afstoten van het vastgoed. Deze kenmerken verschillen per locatie waardoor de kosten afhankelijk zijn van de keuze voor de locaties. De opbrengsten van de verkoop van vastgoed vallen bij de instelling die eigenaar is van het pand. Dit kan worden gebruikt voor de financiering van de af- en ombouwkosten, maar eventuele positieve opbrengsten na verrekening met de af- en ombouwkosten komen niet ten goede aan de gemeenten. De omvang van de ombouw is afhankelijk van de vraag naar dit type jeugdzorg en de locatie. Het is de wens om dit type hulp dichtbij te organiseren. Locaties in de buurt van bebouwing komen daardoor eerder in aanmerking voor ombouw naar bijvoorbeeld gezinshuizen. Deze nabijheid heeft ook een positief effect op de marktwaaarde waardoor juist de locaties met mogelijk een hogere verkoopopbrengst niet worden verkocht maar omgebouwd. Daarbij heeft sinds de decentralisatie al een afbouw plaatsgevonden van residentiële capaciteit waardoor locaties waarvan de afbouw logisch was of die relatief eenvoudig of kostenefficiënt afgebouwd konden worden. Een aandachtspunt is dat organisatie die residentieel afbouwt, waarschijnlijk niet altijd dezelfde is die de intensief ambulante zorg verleent. De afbouw heeft daardoor een negatief effect op de organisatieomvang en daarmee de levensvatbaarheid. Dit leidt mogelijk tot fusies en overnames. De tweede factor is die van invloed is op de hoogte van de investering, is de mate waarin gedeeltelijke leegstand kan worden beperkt. De vermindering van de instroom heeft tot gevolg dat groepen en locaties (tijdelijk) niet volledig bezet zijn. Ook bij de opbouw van alternatieven kunnen nieuw locaties om zorginhoudelijk redenen direct volledig gevuld worden. Dit leidt tot tijdelijke onderdekking van de vaste kosten. Naarmate de tijdelijke leegstand langer duurt, loopt het verlies door onderdekking op. Deze onzekerheden zorgen ervoor dat de totale investering van € 295 miljoen in variant A voor de af- of ombouw 25% of € 74 miljoen lager of 50% of € 148 miljoen hoger kan uitvallen of € 26 miljoen lager of € 52 miljoen hoger kan uitvallen bij variant B.

De besparingen worden waarschijnlijk geleidelijk behaald door de relatief lange verblijfsduur bij residentiële zorg

Het ingroeipad van beide varianten verschilt doordat voor variant A het moment waarop de structurele besparing moet worden gerealiseerd is vastgelegd in de tabel van de Commissie van Wijzen.^(a)

- **Variant A (oorspronkelijke maatregel):** Conform de tabel van de Commissie van Wijzen^(a) moet de maximale besparing in 2026 worden bereikt. De tabel is als ijkpunt gehanteerd voor het ingroeipad. Inmiddels zijn enkele regio's gestart met trajecten om intensief ambulant in te zetten. Hierdoor zou het mogelijk moeten zijn om al in 2022 een mindere behoefte te hebben aan capaciteit. De andere gemeenten moeten voor invoering afspraken maken met de zorgverleners waarbij ambulante capaciteit moet worden opgeschaald. De structurele besparing neemt tot 2026 vervolgens stapsgewijs toe door leereffecten en het tempo van de uitstroom. Jeugdigen verblijven gemiddeld 523 dagen^(c) in een overige residentiële instelling. De vermindering van de instroom leidt dus niet in hetzelfde jaar tot een evenredige afname. De invoeringskosten van de maatregel volgen het jaar op de structurele besparing.
- **Variant B (alternatief):** Het ingroeipad van casussen waar is gestart met het voorkomen en verkorten van residentieel laat zien dat eerst een jaar nodig is voor het opstellen van het plan en het opzetten van samenwerkingen tussen aanbieders en het maken van afspraken met gemeenten over financiering. De eerste casussen geven weer dat na de start er in de eerste twee jaar er financieel geen voordeel wordt behaald. In de businesscases wordt de maximale besparing in jaar 5 of later behaald. Het ingroeipad laat dan ook pas na 3 jaar de eerste kleine besparing zien die oploopt tot maximaal in jaar 6. Dit betekent dat als gemeenten in 2022 starten met deze aanpak pas in 2025 de eerste besparingen zichtbaar zijn die zullen kunnen oplopen tot maximaal € 74 miljoen in 2028.

B17 heeft samenloop met maatregelen gericht op de verbetering van de thuissituatie

Er is samenloop met maatregelen die zich richten op de verbetering van de thuissituatie

B17 interfereert op het oog met drie maatregelen. Dit zijn de maatregelen die zich richten op het versterken van de thuissituatie waarmee ook uithuisplaatsingen kunnen worden voorkomen. Het voorkomen van uithuisplaatsingen is ook het doel van B17. De drie maatregelen zijn:

- **B15 Afbakening Jeugdwet in relatie tot andere wetten – Bestaanszekerheid:** Deze maatregel zet in op het investeren in bestaanszekerheid van gezinnen. Het beoogde effect is dat de kosten van de jeugdhulp afnemen door in te zetten op de onderliggende factoren van problematiek in gezinnen. Dit betreft bijvoorbeeld problematiek rondom schulden of wonen. De baten van B15 ontstaan door de inzet van de Doorbraakmethode bij multiprobleemgezinnen.^(a) De methode voorkomt uithuisplaatsingen, maar in de voorbeelden wordt dit voorkomen door andere maatregelen dan intensief ambulante jeugdhulp. Bijvoorbeeld de voorkoming van een huisuitzetting voor het gezin met een huurachterstand.^(b) Ook wordt in de richtlijn voor uithuisplaatsingen aangegeven dat de inzet van intensief pedagogische thuishulp ineffectief is bij multiprobleemgezinnen^(c) waardoor er geen samenloop is in de baten van beide maatregelen.
- **B16 Investeren versterken van het normale leven/veerkracht binnen en buiten Jeugdwet.** Ook bij deze maatregel gaat het om het versterken van het pedagogisch klimaat/systeem rondom de jeugdige. Dit raakt grotendeels dezelfde gezinnen. Daarnaast raakt deze maatregelen het normaliseren van problematiek die bij het 'gewone opvoeden en opgroeien' horen. De effecten leiden ertoe dat mogelijk uithuisplaatsingen worden voorkomen waardoor er samenloop ontstaat met het effect van B17. De onder B16 benoemde besparingen hebben vooral betrekking op besparingen in ambulante hulp; er geen directe interferentie is tussen

beide maatregelen.

- **B19 Inzet en verwijzen volwassen-ggz:** Bij deze maatregel wordt volwassen-ggz betrokken om psychische problemen bij de ouders op te lossen en de thuissituatie te verbeteren. Deels zijn dit dezelfde gezinnen als bij B17 en deels vergroot B19 de doelgroep waarbij succesvol een intensief ambulant traject kan worden ingezet. De maximale samenloop heeft betrekking op 2,5% van de jeugdigen waarbij de baten van € 6.114 per jeugdige van B19 komen te vervallen voor maximaal € 0,7 miljoen per jaar.



Bijlage J: Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde bronnen

Op volgorde van voorkomen:

1. Stelsel in groei (AEF, 2020)
2. Jeugdzorg onderwerp van aanhoudende zorg (Commissie van wijzen 2021)
3. Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (Rijksoverheid, 2020)
4. Doorbraakmethode geeft sociaal werkers en gemeenten zicht op beter maatwerk (Sociaal werk Nederland, 2020)
5. Richtlijn voor uithuisplaatsingen (richtlijnenjeugdhulp, 2019)
6. Jeugdzorgaanbieders maken buitensporige winsten (Binnenlands Bestuur, 2021)
7. Investeren in opgroeien en opvoeden loont! (VNG, 2013)
8. Potentie van preventie (NJI, 2021)
9. Effecten van preventie in het jeugdveld (NJI, 2021)
10. Vroeginterventie en vindplaatsgericht werken op school en opvang (Sinzer, 2017)
11. Effectieve preventie Rotterdam (NJI, 2019)
12. De maatschappelijke Business Case jongerenwerk voor gemeenten (Participe Advies, 2017)
13. Meta-analyse Businesscases Sociaal Werk (SEOR, 2021)
14. Cijfers over jeugd en opvoeding, (NJI, 2021)
15. Kostprijzen voor de jeugd-ggz, (Berenschot, 2019)
16. Financiële tabel (Commissie van Wijzen Jeugdzorg, 2021)
17. CBS StatLine (2019)
18. Duur jeugdhulp (I&O Research, 2020)
19. Controle zorgfraude faalt, OM en verzekeraars luiden noodklok (NOS, 2020)
20. Een wereld te winnen (VNG)
21. Strategische verkenning Buitenshuisproject (Trimbos, 2020)
22. Zorgkeuzes in kaart (CPB, 2021)
23. Kostprijzen voor de jeugd GGZ (Berenschot, 2019)
24. Ontregel de zorg. Congres over experiment (Arkin en Zilveren Kruis, 2021)
25. Meer tijd door minder registreren bij GGZ Centraal (Inkoop sociaal domein, 2021)
26. Driekwart jeugdzorgmedewerkers overweegt te stoppen door administratieve lasten (FNV, 2021)
27. Enquête administratieve lasten (Jeugdzorg Nederland, 2018)
28. GGZ-instelling Arkin: minder administratie, meer tijd voor zorg, (Zorgverzekeraars Nederland, 2019)
29. Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen (KPMG Health, 2020)
30. Database gemeentelijke zorginkoop (Inkoop Sociaal Domein, 2021)
31. Plaatsings- en uitstroomgegevens jeugdzorg plus (Jeugdzorg Nederland, 2020)
32. HEVO, Eindrapportage inzicht jeugdzorg, 2021
33. Uitgangspuntennotitie verdeling incidentele middelen open driemilieusvoorzieningen
34. StatLine Jeugdmonitor (CBS, 2021)
35. Omvang van de KOPP/KOV-groep (Trimbos, 2021)
36. NEMESIS-2 onderzoek (Trimbos, 2018)
37. KOPP/KOV: wat zijn de risico's? (Trimbos, 2021)
38. Kerncijfers over jeugdzorg, 2015-2020 (CBS, 2020)
39. Pilot 'Innovatie Psychiatrie, GGD Amsterdam en Jeugdbescherming (Trimbos, 2018)
40. Sociale (wijk) teams: vijf jaar later (Movisie, 2019)
41. Strategische verkenning Buitenshuisproject (Trimbos, 2020)
42. Businesscase depressiepreventie KOPP/KVO (Riagg Maastricht, 2013)
43. Werkbare uren per jaar (Rekenkeizer, 2020)
44. CAO-GGZ 2019-2021 (Ambtenarensalaris, 2019)
45. Loonkosten voor de werkgever (WAB) in 2021 (Berekenhet, 2021)
46. Aantal gemeenten daalt in 2021 verder tot 352 (CBS, 2020)
47. Sturing en bekostiging van de tweedelij (VNG, 2014)
48. De financiële positie van Jeugdhulp aanbieders, (Jeugdzorg Nederland, 2020)
49. Resultaatovereenkomst Jeugdhulp 2021 e.v. (Regio Haaglanden, 2021)



KPMG on social media



KPMG app

© 2022 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG-organisatie.