

significant.

Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten

Leren van overeenkomsten en verschillen
in beleid en uitvoering jeugdhulp

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl



Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Referentie: 201800274.003.115

Datum: 19 april 2019

Versie: Definitief

Auteur(s): Coby Peeters, Maarten Batterink, Garrit Schumacher, Patrick Tazelaar

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	17
1.1 Achtergrond	17
1.2 Doel en vraagstelling	17
1.3 Aanpak	18
1.4 Context	21
1.5 Leeswijzer	21
2. Kenmerken gemeenten in benchmark	24
2.1 Inleiding	24
2.2 Selectie	24
2.3 Algemene kenmerken	25
2.3.1 Geografische spreiding	25
2.3.2 Grootteklassen	26
2.3.3 Overige kenmerken	26
2.4 Financiële kenmerken gemeenten	26
2.4.1 Saldo inkomsten en uitgaven jeugdzorg	26
2.5 Volumeontwikkelingen	28
2.5.1 Ontwikkeling aantal unieke cliënten met jeugdhulp	28
2.5.2 Ontwikkeling volume specifieke jeugdhulpvormen	29
2.6 Gemiddelde uitgaven per cliënt per jaar	29
2.6.1 Verschillen tussen gemeenten in de gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar	29
2.6.2 Ontwikkeling gemiddelde uitgaven per cliënt	31
3. Inkomsten en exogene factoren	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Inkomsten Integratie-uitkering Sociaal domein - Jeugd	33
3.3 Exogene factoren	36
3.3.1 Exogene factoren in verdeelmodel	36
3.3.2 Exogene factoren die niet in het objectief verdeelmodel zitten	38
3.3.3 Concluderend ten aanzien van exogene factoren	41
3.4 Maatschappelijke ontwikkelingen	42
4. Inrichting: keuzes en praktijk	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Vertalen van de Jeugdwet naar sturing	43
4.3 Gemeentelijke toegang	45
4.4 Sturen op resultaat per cliënt	48
4.5 Sturen op resultaat voor een populatie	48
4.6 Inkoop en budgetplafonds als instrument voor beheersing van kosten	50
4.6.1 Selecteren van aanbieders of 'Open House'	50
4.6.2 Werking van budgetplafonds en volumeafspraken	51
4.7 Versterken van de gekozen sturing	52
4.8 Uitvoeringskosten	53

5.	Interventies en transformatie	55
5.1	Investeren in preventie als basis van de transformatie	55
5.2	Interventies gericht verschuivingen in het zorglandschap	56
5.3	Interventies gericht op stakeholders in het jeugddomein	57
5.3.1	Afspraken met huisartsen	57
5.3.2	Afspraken met onderwijs	58
5.3.3	Afspraken in de veiligheidsketen	59
6.	Afbakeningskwesties	60
6.1	Afbakening eigen versus publieke verantwoordelijkheid	60
6.2	Verruiming jeugdhulp en het open karakter van de Jeugdwet	60
6.3	Afbakening jeugdhulp - Wet langdurige zorg	61
6.4	Afbakening jeugdhulp - Volwassen GGZ en ambulantisering (Zvw)	62
6.5	Afbakening jeugdhulp - Onderwijszorg (passend onderwijs)	62
6.5.1	Context	62
6.5.2	Toenemend beroep op jeugdhulp	63
6.5.3	Wat gemeenten doen	64
7.	Reflectie	65
7.1	Generaliseerbaarheid onderzoek	65
7.2	Reflecties op groei van volume en uitgaven en de roep om afbakening	65
7.3	Leren door gemeenten	67
7.4	Tijd/stabiliteit	67
7.5	Thema's en vragen voor vervolgonderzoek	68
A.	Bijlage	69

Samenvatting

Voor u ligt de rapportage van deelonderzoek c, de benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp. Op verzoek van opdrachtgever zijn de resultaten van deelonderzoeken a (het volume-onderzoek) en deelonderzoek b (analyse aanvragen fonds tekortgemeenten) meegenomen in het samenvattende deel van deze rapportage.

Inleiding

Met de inwerkingtreding van het nieuwe jeugdstelsel per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Dit nieuwe stelsel dient verandering op het vlak van jeugdhulp te stimuleren: de transformatie. Deze transformatie in de hulp die aan gezinnen geboden wordt is nodig om deze meer te richten op preventie, het bieden van juiste, integrale, hulp op maat voor gezinnen, waarbij wordt uitgegaan van de eigen kracht van gezinnen en hun sociale omgeving en er meer ruimte is voor professionals door vermindering van de regeldruk. Demedicalisering en verschuiving van zware naar lichtere vormen van zorg zijn ook beoogde doelen van het nieuwe stelsel. Het resultaat van deze verandering dient te leiden tot minder inzet van jeugdhulp en derhalve minder uitgaven.

Inmiddels zijn we ruim vier jaar verder. Gemeenten hebben veelal transitieactiviteiten afgerond en zijn gestart met het doorvoeren van veranderingen. De afgelopen jaren ervaren gemeenten tekorten in de jeugdhulp. Een flink aantal gemeenten geeft aan dat substantieel meer wordt uitgegeven aan jeugdhulp dan dat zij ontvangen voor deze taken. Gemeenten voelen de urgentie zodanig dat zij het kabinet hebben gevraagd om in actie te komen. Het kabinet heeft laten weten dat een extra onderzoek zal worden uitgevoerd naar de oorzaken en verklaringen voor tekorten en overschotten bij gemeenten ten aanzien van jeugdhulp. De afgelopen periode zijn verschillende deelonderzoeken uitgevoerd met als doel een beeld te vormen over de ontwikkeling van het gebruik en uitgaven naar jeugdhulp en (mogelijke) verklaringen te geven over deze ontwikkelingen. Het gaat daarbij om de volgende deelonderzoeken:

- a. Een analyse van de volumeontwikkeling, die zichtbaar is in de beleidsinformatie Jeugd;
- b. Een analyse van de aanvragen in het Fonds Tekortgemeenten;
- c. Een benchmarkanalyse van beleid en uitvoering van de Jeugdwet, in de context van het sociaal domein.

De resultaten uit deze onderzoeken geven een antwoord op de volgende hoofdvragen:

- a. Hoe ontwikkelt het volume voor de inzet van verschillende vormen van jeugdhulp zich in de afgelopen periode?
- b. Hoe ontwikkelen de uitgaven aan jeugdhulp zich, onder andere in het licht van de volumeontwikkeling?
- c. Gegeven de ontwikkeling van het volume en de uitgaven, welke verklaringen zijn hiervoor te vinden?
- d. In hoeverre zijn verklaringen te vinden voor verschillen tussen gemeenten in ontwikkeling van volume en uitgaven in termen van exogene factoren, beleids-, sturings- en inrichtingskeuzes?

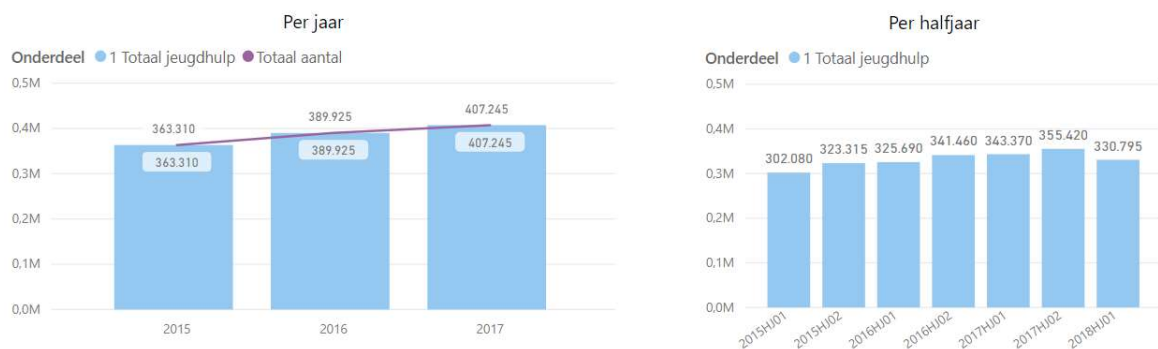
Elk van de onderzoeken kent een eigen onderliggende vraagstelling. In deze overkoepelende meta-analyse zijn antwoorden op deze hoofdvragen samenhangend beschreven gebruikmakend van informatie uit onderliggende onderzoeken en rapporten.

Bevindingen

Het aantal cliënten met jeugdhulp is in de periode 2015 - 2017 toegenomen

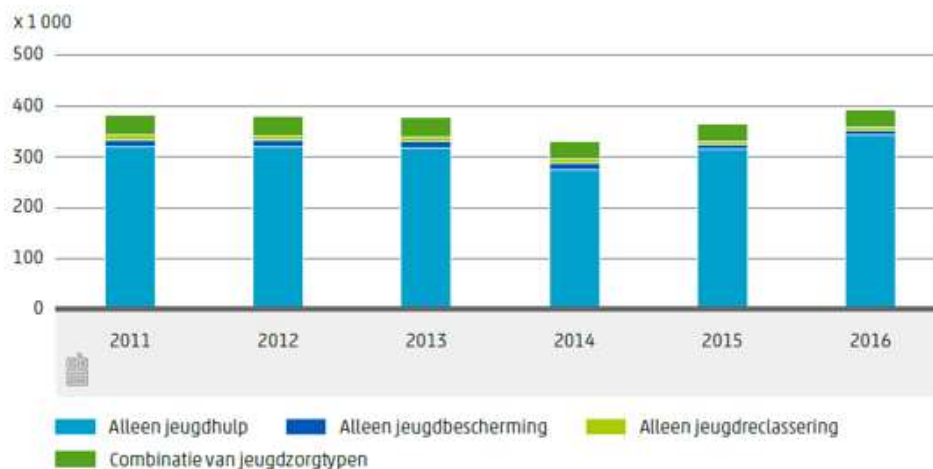
De toename is op verschillende manieren waarneembaar

Uit de Beleidsinformatie jeugd blijkt dat het aantal unieke jongeren met jeugdhulp in de periode 2015 - 2017 is toegenomen (zie figuur 1). Voor de jaren 2016 en 2017 bevat de beleidsinformatie jeugd de meest betrouwbare cijfers. In 2017 is het aantal unieke jongeren met jeugdhulp ten opzichte van 2016 met 4,4% toegenomen. De stijging in de periode 2015-2017 was 12%. Doordat er enkele beperkingen kleven aan de cijfers over 2015 (zoals beschreven in het volume-onderzoek) is het onmogelijk om op basis van deze cijfers exact vast te stellen met welk percentage het volume vanaf 2015 is gestegen. Het genoemde percentage moet dus met de nodige voorzichtigheid worden geduid. Op basis van de beschikbare gegevens over de eerste helft van 2018 is het nog niet mogelijk om te concluderen of deze ontwikkeling zich voortzet.



Figuur 1. Ontwikkeling volume jeugdhulp 2015-2017 (Bron: Beleidsinformatie jeugd). De cijfers over de eerste helft van 2018 zijn voorlopig en zijn (nog) onderhevig aan registratieproblemen, namelijk onderregistratie door GGZ organisaties, die in het volume-onderzoek worden beschreven

Ondanks eventuele beperkingen van de beleidsinformatie over 2015, zijn de cijfers over 2015 wel in lijn met de cijfers over het aantal unieke jongeren met jeugdhulp in de periode 2011-2014 (zie figuur 2). Het totaal aantal cliënten dat jeugdhulp ontvangt in 2016 en 2017 is bovendien groter dan in de jaren 2011-2014. Dit is een extra indicatie dat het aantal jongeren met jeugdhulp sinds 2015 is toegenomen. De toename verschilt per type jeugdhulp. De trend van de inzet van jeugdhulp wijkt daarmee af van de verwachte trend ten tijde van de decentralisatie. De algemene verwachting was dat de inzet van jeugdhulp, met name de zwaardere vormen van zorg, na verloop van tijd zou afnemen.

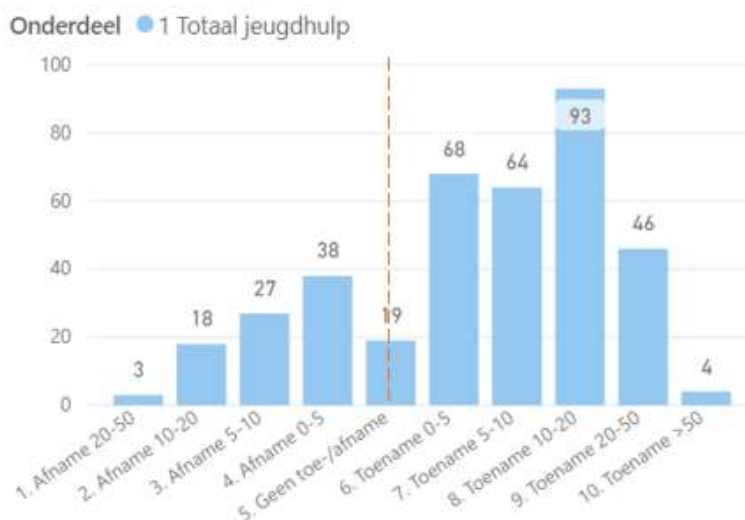


Figuur 2. Jongeren met jeugdzorg naar type jeugdzorg 2011-2016 (Bron: Onderzoek CBS, 2018)

Het merendeel van de gemeenten heeft te maken met een toename van de inzet van jeugdhulp

Ook wanneer we kijken naar verschillen tussen gemeenten, zien we dat het merendeel van de gemeenten te maken heeft met een toename. In 72% van de gemeenten stijgt het aantal cliënten en in 23% van de gemeenten daalt deze (in 5% van de gemeenten is het volume in deze periode gelijk gebleven). Ruim een derde (142 gemeenten van de 380 gemeenten) heeft te maken met een toename van meer dan 10% van het aantal cliënten. Omgekeerd zien we dat slechts 21 gemeenten te maken hebben met een afname van meer dan 10%. We zien tevens dat de grote gemeenten over het algemeen met een grotere toename te maken hebben ten opzichte van de middelgrote of kleinere gemeenten. Hierbij merken we wel op dat een procentuele verandering bij een kleine gemeente veroorzaakt kan zijn door een in absolute zin beperkt aantal jeugdigen of gezinnen.

Aantal gemeenten per procentuele toename 2015-2017



Figuur 3. Aantal gemeenten per procentuele toename/afname in de periode 2015 - 2017 (Bron: Beleidsinformatie jeugd)

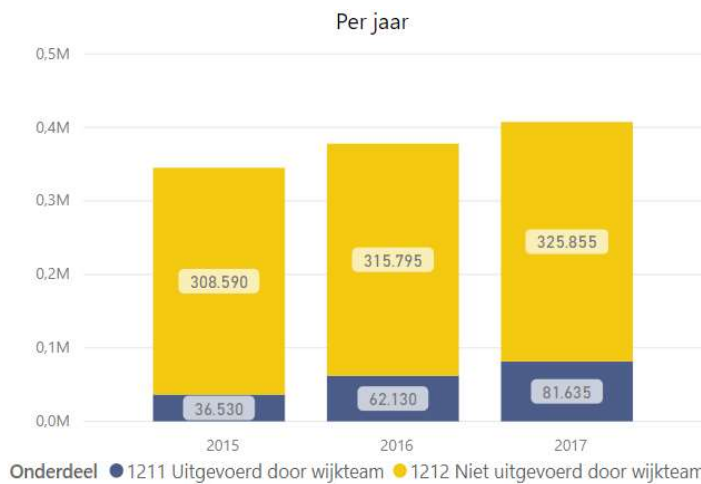
De inzet van hulp door wijkteams stijgt harder dan andere vormen van jeugdhulp, de inzet van pgb's neemt af

Ook tussen de vormen van jeugdhulp zien we verschillen in de ontwikkeling. De grootste toename is waarneembaar bij de inzet van hulp via de wijkteams. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat sinds 2015 wijkteams zijn geïntroduceerd die in verschillende gemeenten eenvoudige hulpverlening zijn gaan overnemen van aanbieders. Ook zijn deze wijkteams in de loop van de periode registraties gaan bijhouden over de hulpverlening. Beide aspecten dragen bij aan de forse stijging die waarneembaar is.

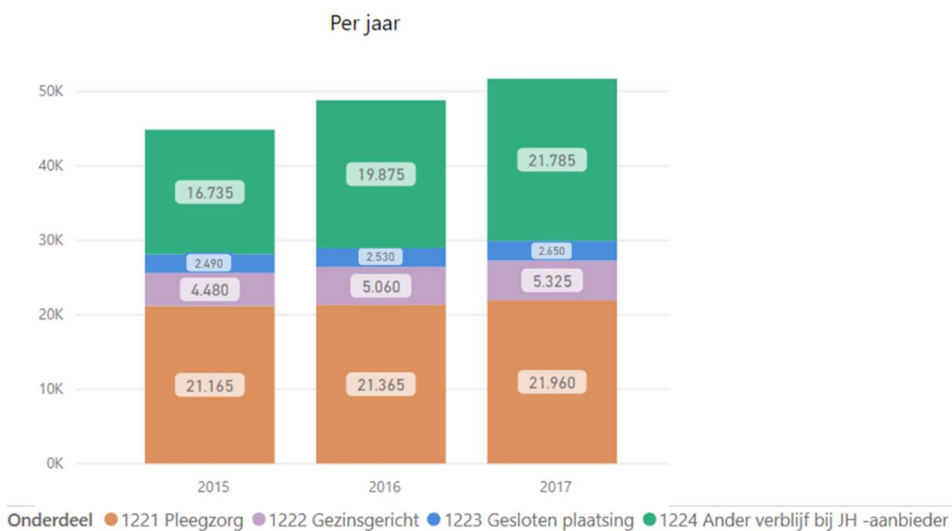
Wanneer we uitsluitend kijken naar de ambulante jeugdhulp en jeugdhulp met verblijf zien we dat deze beide vormen ook stijgen, zij het minder groot dan de stijging van de inzet van het wijkteam. Daarmee zien we dat de inzet door de wijkteams per saldo (nog) niet heeft geleid tot een daling van (met name) ambulante jeugdhulp. Bij jeugdhulp met verblijf stijgt het volume binnen alle sub-vormen van verblijfszorg, waarbij de toename voor 'ander verblijf op locatie van de aanbieder' relatief en absoluut gezien het sterkst is. Bij jeugdhulp met verblijf tellen ook cliënten mee die in een betreffend jaar slechts één of enkele dagen bij een aanbieder verbleven. Wel zien we dat het aantal pgb's afneemt. Veel gemeenten zetten meer in op zorg in natura waardoor in de cijfers een daling van het aantal pgb's te zien is dat voor een deel is opgevangen door de inzet van ambulante jeugdhulp en jeugdhulp met verblijf. In onderstaande figuren zijn de trends grafisch weergegeven.



Figuur 4. Ontwikkeling volume jeugdzorg naar verschillende typen in de periode 2015 - 2017 (Bron: Beleidsinformatie jeugd). NB: De aantallen van de verschillende categorieën tellen niet op tot de totalen zoals gepresenteerd in figuur 2, omdat in figuur 2 de aantallen op totaalniveau zijn ontdebeld terwijl in figuur 4 cliënten die bijvoorbeeld zowel zorg met verblijf als zorg zonder verblijf hebben gehad in beide categorieën worden meegeteld.



Figuur 5. Ontwikkeling volume jeugdhulp zonder verblijf in de periode 2015 - 2017 (Bron: Beleidsinformatie jeugd). NB: De aantallen van de verschillende categorieën tellen niet op tot de totalen zoals gepresenteerd in figuur 4, omdat in figuur 4 de aantallen op totaalniveau (zonder verblijf) zijn ontdekt terwijl in figuur 5 cliënten die bijvoorbeeld zowel door het wijkteam als door aanbieders worden geholpen in beide categorieën worden meegeteld.



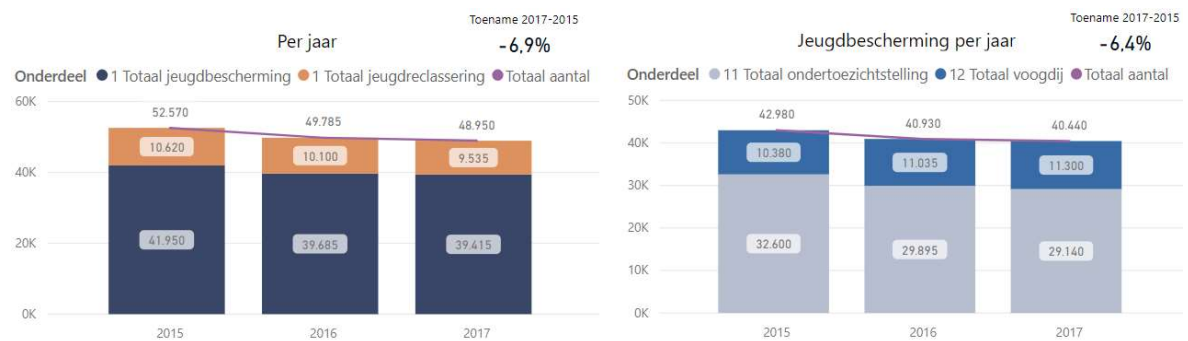
Figuur 6. Ontwikkeling volume jeugdhulp met verblijf in de periode 2015 - 2017 (Bron: Beleidsinformatie jeugd). N.B. de aantallen van de verschillende categorieën tellen niet op tot de totalen zoals gepresenteerd in figuur 4, omdat in figuur 4 de aantallen op totaalniveau (met verblijf) zijn ontdekt terwijl in figuur 6 cliënten die bijvoorbeeld zowel gesloten plaatsing als "overig verblijf" hebben gehad in beide categorieën worden meegeteld.

Het aantal beschermingsmaatregelen neemt iets af, maar het aantal cliënten in gesloten plaatsing stijgt licht

De jeugdhulp kent naast de vrijwillige zorg, ook een gedwongen kader bestaande uit kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclasseringsmaatregelen en gesloten plaatsingen¹. Daarin zien we dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen (OTS en Voogdij) in de periode 2015 - 2018 afneemt met 6,4%

¹ Op basis van een machtiging gesloten jeugdzorg (JeugdzorgPlus) of op basis van een machtiging BOPZ (Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen).

(zie figuur 7). Het aantal cliënten met een OTS neemt daarbij flink af, maar het aantal cliënten met voogdij is echter wel toegenomen. Ook het aantal cliënten met een jeugdreclasseringsmaatregel neemt in deze periode licht af. Deze trends zijn in lijn met de beoogde ontwikkeling in het nieuwe jeugdstelsel waarin minder inzet van maatregelen nodig is.



Figuur 7. Ontwikkeling volume jeugdbescherming en jeugdreclassering (Bron: Beleidsinformatie jeugd). NB: De cijfers in de rechter figuur over jeugdbescherming sluiten niet exact aan bij de cijfers in de linker figuur, omdat bij de uitsplitsing naar OTS en voogdij (figuur rechts) jongeren soms in beide categorieën kunnen worden meegeteld, daar waar deze in de linker figuur door het CBS zijn ontdubbeld.

In een aantal situaties is gesloten plaatsing noodzakelijk. Het aantal cliënten gesloten plaatsing neemt in de periode 2015 - 2017 licht toe (zie figuur 5).

Verschillen tussen gemeenten in de toename van het aantal cliënten met jeugdhulp wordt voor ongeveer 30 tot 40% verklaard door exogene factoren als het aantal bijstandsgezinnen, eenoudergezinnen en de groei van het aantal jongeren

Uit de statistische analyse over de verschillen tussen gemeenten in de ontwikkeling van het volume jeugdhulp kan 30% tot 40% worden verklaard door factoren als de ontwikkeling van het aantal jongeren in de gemeenten, de (ontwikkeling) van jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond, het aantal gezinnen met een bijstandsuitkering, het aantal eenoudergezinnen en het inkomen van gezinnen. Dergelijke parameters² maken ook onderdeel uit van de verdeelsystematiek van de uitkering van het Rijk aan gemeenten in het sociaal domein (Integratie Uitkering Sociaal Domein).

De rest van de verschillen tussen gemeenten in volumeontwikkeling (60% tot 70%) is niet statistisch te verklaren en hangt samen met andere factoren, zoals verschillen tussen gemeenten in beleid en uitvoering. Wel zien we dat de onverklaarde verschillen samenhang vertonen met regionale aspecten. Zo blijkt dat de verschillen in ontwikkeling van het volume tussen gemeenten in verschillende jeugdhulpregio's groter zijn dan tussen gemeenten binnen een regio. De verklaring hiervoor is dat verschillen waarschijnlijk samenhangen met aspecten als de historische ontwikkeling van de jeugdhulp in een bepaald gebied, de ontwikkeling van het zorglandschap en jeugdhulpaanbod in bepaalde gebieden of doordat samenwerkende gemeenten vergelijkbare keuzes hebben gemaakt op het gebied van beleid, inrichting, of sturing. Een statistische analyse

² Jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond maken geen deel uit van het objectief verdeelmodel.

om te achterhalen welke van deze variabelen een verklaring vormen is op grond van beschikbare data niet te maken.

Bij het merendeel van de gemeenten in de benchmarkanalyse nemen de uitgaven aan jeugdhulp sterker toe dan het gebruik van jeugdhulp

Hulpvraag en verandering leiden tot hogere gemiddelde uitgaven per cliënt

In de uitgaven van 26 onderzochte gemeenten zien we dat de uitgaven meer zijn toegenomen dan het volume. In de selectie van de 26 gemeenten is gezocht naar gemeenten die een groot financieel tekort ervaren en gemeenten die een overschot waarnemen ten opzichte van de inkomsten vanuit het Rijk. In de uiteindelijke selectie blijkt dat gemeenten die eerdere jaren een overschot kenden, inmiddels naar verwachting in 2018 geen overschot meer hebben. We merken hierbij op dat de selectie van 26 gemeenten niet representatief is voor alle gemeenten in Nederland, maar dat andere gemeenten deze ontwikkelingen wel herkennen.

Er zijn verschillende oorzaken genoemd waarom de uitgaven sterker toenemen dan het volume. Uit de analyse onder de 26 gemeenten zien we dat de gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar toe zijn genomen. Gemeenten en aanbieders hebben zelf vaak geen uitgebreide op feiten gebaseerde analyse van oorzaken beschikbaar, maar zien op basis van ervaringen en declaraties wel een aantal verklaringen hiervoor:

- a. De problematiek van cliënten in jeugdhulp die door aanbieders en de lokale wijkteams worden geholpen is gemiddeld genomen zwaarder geworden in de loop van de tijd. Doordat het aantal cliënten in totaliteit niet afneemt, leidt dit per saldo tot hogere uitgaven;
- b. Na de introductie van een grote verandering in de regio (veelal in de opbouw van de dienstverlening en bekostiging) is in de registratie een verzwaring te zien van de ingezette zorg, terwijl de cliëntpopulatie in diezelfde periode niet zodanig is veranderd. Een deel wordt mogelijk verklaard door het fenomeen 'upcoding': met upcoding wordt de zorgbehoefte van de cliënt administratief zwaarder voorgesteld dan in werkelijkheid het geval is. Gevolg is dat zwaardere zorg wordt ingezet en betaald dan noodzakelijk. Betreffende regio's en gemeenten voeren veelal eigen onderzoeken uit om vast te stellen in hoeverre er sprake is van upcoding en in hoeverre de (verandering in) productstructuur en bekostiging een rol speelt om vervolgens op basis van bevindingen bij te kunnen sturen;
- c. Bij kleinere gemeenten leiden kleine schommelingen in het aantal cliënten met relatief dure jeugdhulp tot relatief grote schommelingen van de gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar.

De toename van de uitgaven zien we als het product van het volume, de intensiteit van de zorg en het tarief. Deze is daarmee niet gelijk aan de ontwikkeling van kosten bij aanbieders. Uit de gesprekken zien we dat aanbieders aangeven te maken hebben met kostenverhogende factoren als administratieve lasten. Als redenen worden genoemd de inkooptrajecten, het toegenomen aantal financiers en de variatie tussen gemeenten in voorwaarden voor hulp en bekostiging. Daarnaast speelt ook de druk op de arbeidsmarkt een rol. Voor zover zij dit niet konden verdisconteren in tarieven hebben zij dit opgevangen via efficiëntieverbetering, bijdragen van andere onderdelen van een concern of het (eigen) vermogen. In het onderzoek hebben we hier niet specifiek nader onderzoek naar gedaan.

Verandering van verdeelmodel versterkt bij een aantal gemeenten het verschil

Een aantal gemeenten ziet hun inkomsten vanuit het Rijk voor jeugd sinds de introductie van het objectief verdeelmodel in 2016 afnemen tot wel meer dan 20% (inclusief de taakstelling die op macroniveau is toegepast). Deze gemeenten lukt het niet om de uitgaven in hetzelfde tempo bij te sturen. De onderzochte gemeenten die hiermee te maken hebben zien het verschil tussen inkomsten en uitgaven derhalve toenemen. Veel gemeenten geven aan dat aanvullen van het verschil vanuit andere domeinen of uit de eigen reserves geen duurzame oplossing kan zijn. Enerzijds omdat eerdere overschotten op de Wmo afnemend zijn en anderzijds omdat college en raad niet structureel het tekort vanuit andere domeinen willen aanvullen. Dit leidt bij deze gemeenten tot extra nadruk op financiële sturing, beperking van investeringsruimte en mogelijk tot een forse interventie om de uitgaven te beperken. Daarnaast geven enkele gemeenten aan dat zij (net) niet in aanmerking komen voor enkele 'compensatieregelingen' (zoals de regeling voor voogdij/18+ en het fonds tekortgemeenten) omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden.

Achter de ontwikkeling van de inzet van en uitgaven aan jeugdhulp, zijn veel verschillende veranderingen waarneembaar

In het merendeel van de 26 onderzochte gemeenten is nog geen sprake van een stabiel functionerend jeugdinstel en alle onderzochte gemeenten zijn nog (volop) bezig met transformatieopgaven

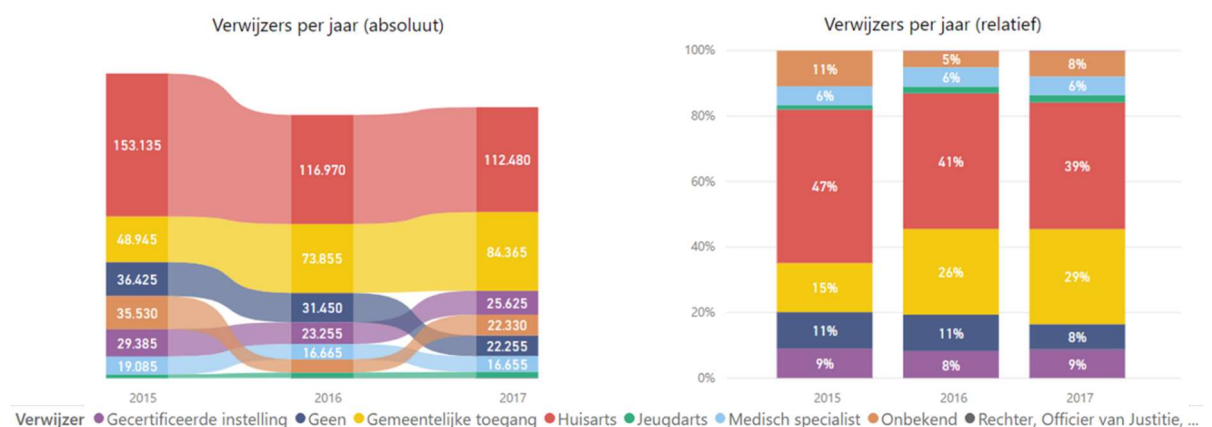
Uit het onderzoek onder 26 gemeenten zien we dat in geen enkele gemeente er al sprake is van een volledig stabiele situatie zodat een goed beeld te schetsen is van de opbrengsten van alle veranderingen. De gemeenten die min of meer ver zijn in ontwikkeling lukt het om op basis van beschikbare informatie een leercyclus te doorlopen die leidt tot een verdere doorontwikkeling van ingezette veranderingen. We zien dit beeld terug bij enkele gemeenten in de benchmark. Het merendeel van de gemeenten is echter nog niet zo ver en is nog volop bezig om veranderingen, die soms pas recent zijn doorgevoerd, te implementeren en bij te sturen. Zij hebben dan ook nog geen goed onderbouwd beeld van de exacte opbrengst van deze veranderingen en hebben nog tijd nodig om deze in beeld te krijgen. Enkele gemeenten geven hierbij aan dat zij in 2018 pas voldoende betrouwbare informatie hebben die zij zien als 'nulmeting' waar zij de komende jaren resultaten van verandering tegen kunnen afzetten. Alle onderzochte gemeenten geven aan dat de informatiepositie in 2015 onvoldoende was om als uitgangspunt te fungeren en dat pas in de loop van de tijd, vanaf 2017, de kwaliteit van de informatiepositie beter is geworden. Soms hangt dit samen met wijzigingen in de gedefinieerde producten en diensten en/of in de bekostiging, waardoor vergelijkbaarheid van gegevens wordt bemoeilijkt en nieuwe reeksen gestart en opgebouwd moeten worden. Het beschikken over kwalitatief goede informatie is voor gemeenten een belangrijke voorwaarde om hun sturing en leercyclus op te kunnen inrichten.

In de cijfers zien we veranderingen optreden in verwijzstromen als gevolg van de ingezette transformatie

In de cijfers is een aantal veranderingen waarneembaar in lijn met de beoogde transformatie. De belangrijkste verandering is dat, zo blijkt uit de beleidsinformatie jeugd, de wijkteams een grotere verwijzer zijn geworden in

de periode 2015 - 2017. Het aantal verwijzingen naar jeugdhulp vanuit de wijkteams is toegenomen doordat de wijkteams werk overnemen van andere verwijzers en zich laagdrempelig en meer lokaal profileren en daardoor mogelijk andere of latente hulpvragen aantrekken. Het aantal verwijzingen vanuit de huisarts is afgenomen evenals de verwijzingen vanuit de gecertificeerde instellingen. Het aantal verwijzingen vanuit medisch specialistische zorg en jeugdarts is ongeveer gelijk gebleven. Ook het benchmarkonderzoek onder gemeenten bevestigt dit beeld, zij het dat er nog geen sprake is van een stabiele situatie en de ene gemeente verder is in de implementatie dan de andere gemeente.

Het benchmarkonderzoek laat een grote variatie van inrichting en uitvoeringspraktijken zien bij gemeenten. Ook op dit punt is dit het geval. Het aandeel (nieuwe) verwijzingen door de huisarts in een jaar varieert in de onderzochte gemeenten van 15% tot 65%. Gemeenten die inmiddels goede afspraken met huisartsen hebben kunnen maken lukt het om beter samen te werken in de toegang tot jeugdhulp. Tevens verwachten we dat de lichte afname van het aantal beschermingsmaatregelen tevens heeft geleid tot een lichte afname van het aantal verwijzingen vanuit de gecertificeerde instellingen naar jeugdhulp. In onderstaande figuur is de verandering in verwijsstromen grafisch weergegeven:



Figuur 8. Ontwikkeling verwijsstromen bij nieuwe trajecten jeugdhulp in natura (Bron: Beleidsinformatie jeugd)

Omdat veranderingen nog niet zijn afgerond is het daarmee verklaarbaar dat bij de 26 onderzochte gemeenten slechts beperkte correlaties zichtbaar zijn tussen verschillen in uitgavenontwikkeling en keuzes in sturing, beleid en inrichting

In het onderzoek onder 26 gemeenten hebben we gekeken of bepaalde sturings-, beleids-, of inrichtingskeuzes van invloed zijn op de verschillen in uitgavenontwikkeling van de jeugdhulp. Dit is een lastig te maken vergelijking omdat we niet exact weten wat de uitgavenontwikkeling geweest zou zijn als bepaalde keuzes niet zouden zijn gemaakt. En, verschillende sturingskeuzes zoals inkoop, bekostiging, budgetgrenzen kennen veel onderlinge samenhang zodat het lastig inzichtelijk te maken is welke variabele een verklaring vormt.

We zien bij de 26 onderzochte gemeenten beperkte correlaties terug bij enkele onderzochte variabelen. We zien hierbij dat gemeenten met een hogere uitgave aan lokale teams/toegang een iets lagere gemiddelde uitgave per cliënt per jaar kennen. Een tweede (beperkte) correlatie is dat gemeenten met een groter aantal

aanbieders een iets hoger tekort saldo hebben. We benadrukken hierbij dat dit correlaties zijn op basis van een beperkt aantal gemeenten in de benchmark en dat dit geen causaliteit aantoont.

Voor overige sturingsvariabelen zoals inkoopvorm, budget- of volumegrenzen, zien we geen correlaties tussen keuzes en verschillen in uitgavenontwikkeling of zijn keuzes in de loop van de tijd door gemeenten los gelaten waardoor we geen verbanden konden leggen.

Wel zien we in de benchmarkanalyse dat enkele gemeenten die vroegtijdig keuzes hebben gemaakt op het gebied van sturing, beleid en inrichting en consistent hierin zijn geweest wel beter zicht hebben op de uitgavenontwikkeling en bijsturingmogelijkheden

We zien wel dat gemeenten die hun stelsel op lokaal niveau beter op orde hebben dan andere gemeenten, beter in staat zijn te duiden wat oorzaken zijn van de uitgavenontwikkeling en sturings- en leeracties hebben ingericht die de ontwikkeling kunnen beïnvloeden. Werkzame elementen hierin zijn wijkteams die stabiel functioneren³ en (al dan niet) zelf ook hulp kunnen verlenen en perspectiefregie⁴ uitvoeren (en ook werken zoals theoretisch bedacht), de goede samenwerking met huisartsen al dan niet met POH, goede samenwerking met het onderwijs en afspraken met aanbieders die enkele jaren geleden zijn ingevoerd en waar men vinger aan de pols houdt of deze afspraken de juiste opbrengsten opleveren. Ook zien we bij veel van de deelnemende gemeenten dat een verandering niet direct leidt tot een afname, maar soms eerder tot een toename in volume of uitgaven waarna een proces start van bijsturen. Enkele gemeenten die al ruim voor 2015 zijn gestart met veranderingen hebben beter zicht op de uitgaven en inzicht in mogelijkheden tot verbetering en bijsturing.

Gemeenten en aanbieders ervaren een aantal generieke dilemma's in de ontwikkeling van het jeugdhulpstelsel met een (mogelijk) effect op de volumeontwikkeling

Onderzochte gemeenten ervaren in toenemende mate een spanningsveld tussen inhoud en financiële kaders

Vrijwel alle 26 gemeenten die we hebben onderzocht ervaren een spanningsveld tussen de inhoud van het jeugddomein en financiële beheersbaarheid de komende periode. Aangezien gemeenten nog fors in veranderprocessen zitten, verwachten ze dat eventuele opbrengsten niet op korte termijn zichtbaar zijn in volume en in de uitgaven. Om te kunnen bijsturen zijn soms (nieuwe) investeringen nodig, maar tegelijkertijd zien gemeenten zich gedwongen om extra middelen voor jeugdhulp in te zetten ter voorkoming van een toename van wachtlijsten of om aanbieders die bijvoorbeeld budgetgrenzen overschrijden te compenseren. Bij diverse gemeenten ontstaat druk vanuit financiën of politiek om de tekorten 'op te lossen'. Daar waar de eerste jaren men coullance had voor de grote opgave in het sociaal domein en eventuele financiële tekorten

³ Stabiliteit van wijkteams is hier opgevat als: (1) continuïteit in organisatie en personeel en (2) geen overbelasting zodat men aan beoogde taken en functies invulling kan geven.

⁴ Met perspectiefregie wordt bedoeld: regie voeren op het toewerken naar en realiseren van het in het (jeugdhulp/zorg)plan vastgelegde perspectief (bijvoorbeeld zelfstandig wonen, terug naar thuis, weer zelfstandig zonder bepaalde vorm van hulp functioneren, et cetera).

wilde aanvullen, verandert de situatie anno 2019. Gemeenten en aanbieders zien daarmee de druk toenemen om maatregelen te treffen die (mogelijk) contrair zijn aan de gewenste transformatie.

Uit het benchmarkonderzoek volgt een aantal dilemma's die van invloed zijn op effectieve sturing op volume en uitgaven

Naast het spanningsveld tussen inhoud en financiële kaders volgen uit het benchmarkonderzoek een aantal dilemma's die gemeenten benoemen in het onderzoek. Dit zijn achtereenvolgens:

- a. Het open einde karakter van de Jeugdwet, onder begrensde financiële middelen;
- b. Dichtbij organiseren met als effect een groter bereik van jeugdigen met een ondersteuningsbehoefte;
- c. Keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid voor de jeugdige of het gezin maakt het lastig voor gemeenten om regie te voeren en het zorggebruik te begrenzen;
- d. Door privacy-beperkingen kunnen gemeenten beperkt regie voeren op medische verwijzingen;
- e. Schaalvoordelen door regionale samenwerking versus lokale autonomie in de sturing.

Bij de toegang tot jeugdhulp is het wijkteam in toenemende mate de verwijzer en degene - vaak samen met aanbieders - die de aard en omvang van de ingezette hulp bepalen. Uit de diverse gesprekken blijkt dat gemeenten zoekende zijn in welke mate zij de hulp kunnen of moeten begrenzen. Vaak zijn zij in 2015 vertrokken vanuit het uitgangspunt 'doen wat nodig is' of 'geen kind tussen wal en schip' waardoor zij nauwelijks grenzen stelden aan de toegang tot hulp of hulp via het wijkteam. Doordat gemeenten wijkteams hebben ingericht die dicht in buurten en wijken opereren, is de drempel om hulp te vragen op veel plekken verlaagd. Sommige wijkteams zoeken ook bewust naar situaties waar mogelijke problemen zijn.

Eenzelfde begrenzingsdiscussie speelt in gesprekken tussen gemeenten en aanbieders over de reikwijdte van het begrip 'passende zorg'. Daarom zetten veel onderzochte gemeenten meer in op casusregie en kostenbewustzijn bij medewerkers in de toegang, maar ervaren hierbij vervolgens capaciteits- of kennisgebrek bij wijkteams. Vanwege de toenemende druk op de uitgaven, ontstaat bij gemeenten de discussie tot hoe ver hun verantwoordelijkheid gaat en op welke wijze zij grenzen kunnen stellen.

De grip op medische verwijzingen die niet onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen (huisarts, medisch specialist) ervaren veel onderzochte gemeenten als een dilemma. In enkele gemeenten zien we dat er een vruchtbare samenwerking is ontstaan en diverse gemeenten investeren bijvoorbeeld in de POH voor jeugd. Zo ontstaan er werkbare voorbeelden dat gemeenten en medische verwijzers samen werken aan een verbetering van de verwijzing of alternatieve inzet van hulp. Tegelijk zijn er situaties waarin de samenwerking (deels) niet op gang komt of belemmeringen liggen bij de uitwisseling van gegevens. Omdat gemeenten de samenwerking niet kunnen afdwingen zien ze geen mogelijkheid om dat deel van de keten te verbeteren.

De regionale samenwerking is overal ingezet vanwege de schaalvoordelen die dit biedt. Als gevolg van de samenwerking moeten individuele gemeenten onderling concessies doen aan de 'eigen' sturingsopvattingen en daardoor voelen ze zich soms geremd in de ontwikkeling. Ook ervaren gemeenten soms een afstand tussen de gemeente en het regionale samenwerkingsverband of kent de samenwerking een zekere traagheid in besluitvorming. Een deel van de gemeenten ziet zeker de voordelen en noodzaak van de regionale

samenwerking. Daarmee zien we het spanningsveld tussen de eigen autonomie op het vlak van sturing en het nut en noodzaak van de regionale samenwerking.

Ontwikkelingen in het onderwijs, de GGZ en de Wlz zien onderzochte gemeenten als een risicofactor voor de ontwikkeling van de vraag naar jeugdhulp

Een derde dilemma die gemeenten in ons onderzoek duiden is de samenhang met andere beleidsterreinen en ontwikkelingen. Zij noemen daarbij drie terreinen die aansluiten op het jeugdstelsel waarvan zij aangeven dat deze leidt tot een toename van de vraag naar jeugdhulp. Op al deze drie terreinen heeft de gemeente in gesprekken met andere partijen wel invloed, maar gaat ze er niet over. Ze zien weinig goede mogelijkheden om direct te kunnen sturen op de handelswijze in deze domeinen. De gemeenten beschikken niet of slechts beperkt over feitelijke analyses over de impact van deze domeinen op het jeugdstelsel, maar onderbouwen hun beeld met de ervaringsverhalen van cliënten, wijkteams en professionals. Deze drie terreinen zijn:

- a. Het onderwijs: diverse onderzochte gemeenten hebben afspraken gemaakt of pilots uitgevoerd over de samenwerking tussen (passend) onderwijs en gemeenten. Echter, gemeenten ervaren dat scholen die moeite hebben om kinderen waar iets mee aan de hand is niet altijd bereid zijn om deze kinderen goede ondersteuning te bieden. Vervolgens volgt een beroep op jeugdhulp, terwijl gemeenten zich afvragen of de oorzaak van de vraag niet in het onderwijs ligt. Dit heeft op verschillende plaatsen geleid tot discussies over 'grenzen' tussen onderwijs en gemeente omtrent de bekostiging van hulp;
- b. De GGZ: door de ambulantisering in de GGZ merken gemeenten een toenemend aantal gezinnen dat te maken heeft met (complexe) GGZ-problematiek in de wijk. Gemeenten merken hierdoor dat zij in toenemende mate (verergerde) problematiek zien die leidt tot een jeugdhulpvraag;
- c. De Wlz: op 1 juli 2017 zijn de voormalig AWBZ-cliënten (na overgangsregeling en herindicatie) al dan niet geland in de Jeugdwet. Gemeenten hebben hier middelen voor ontvangen, maar zien in de verschillende casuïstiek van hulpvragen die voorbij komt complexe hulpvragen waarvan zij zich afvragen of de betreffende cliënt niet beter in een Wlz-context thuishoort. De meeste gemeenten spreken van een toename van dergelijke cliënten en daaraan gerelateerde kosten, maar hebben hier geen cijfermatige analyse op uitgevoerd. Enkele grote gemeenten hebben onderzoek gedaan naar dit onderwerp. Op basis hiervan lijkt het vooralsnog lastig tot goed onderbouwde conclusies te komen op dit punt. Daarnaast is er een groep jeugdigen met dezelfde kenmerken die vanaf 1 januari 2015 zijn ingestroomd in de Jeugdwet.

Reflectie van de onderzoekers

Enkele kanttekeningen zijn te maken bij de generaliseerbaarheid van het benchmarkonderzoek. Hoewel de selectie van 26 gemeenten te beperkt is om representatief te zijn voor heel Nederland bieden de bevindingen aanknopingspunten in het leren over sturing en dilemma's die gemeenten ervaren in de ontwikkeling van het jeugdstelsel. De voorbeelden en getrokken lessen kunnen daarbij dienen als belangrijke aandachtspunten voor andere gemeenten.

Het onderzoek geeft een beeld over ontwikkeling van volume, uitgaven en sturing van jeugdhulp in 26 gemeenten. Er is ontegenzeggelijk sprake van groei in volume (aantal unieke cliënten) en uitgaven gedurende de onderzoeksperiode. Enerzijds is de jeugdhulp laagdrempeliger georganiseerd door de inrichting van

wijkteams en is de toegankelijkheid van jeugdhulp toegenomen. Dit kan gezien worden als een succes van de decentralisatie jeugdhulp. Anderzijds zijn de uitgaven meer gestegen dan het volume. De vraag is of het om een tijdelijke stijging van uitgaven gaat of dat deze stijging structureel zal blijken te zijn. De stijging van uitgaven roept de discussie op over begrenzing van jeugdhulp. Zowel de begrenzing van jeugdhulp met aanpalende terreinen als de begrenzing wat we als maatschappij 'passende zorg' vinden. Onze waarneming en reflectie is dat het nog te vroeg is om vast te stellen of het om een tijdelijke dan wel structurele uitgavenstijging gaat. Er is meer tijd nodig om de verdere doorwerking te zien van de gekozen inrichting en genomen maatregelen. Er zal nog verder geïnvesteerd moet worden in de transformatie omdat we waarnemen dat veel leerprocessen over de transformatie zich in een beginfase van de leercyclus bevinden. Er zal nog meer en over een langere periode, geleerd moeten worden om de transformatie te kunnen realiseren. Kortom: er is tijd, investering en leren nodig om het jeugdstelsel door te ontwikkelen en de potentie van het jeugdstelsel te realiseren.

We zien een aantal thema's die relevant zijn om landelijk te agenderen om beter inzicht te krijgen op de impact en eventuele oplossingsrichtingen. We noemen ze hier kort: verklaringen van de grote bandbreedte in gemiddelde uitgaven per unieke cliënt, oorzaken van de toename van het volume, gedragsreactie van aanbieders op sturing van gemeenten ook in financiële zin, sturing op professionele ontwikkeling en afbakeningsvragen omtrent Wlz, GGZ en onderwijs.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Gemeenten ervaren tekorten in de jeugdhulp. Een flink aantal gemeenten geeft aan dat er substantieel meer wordt uitgegeven aan jeugdhulp dan dat zij ontvangen voor deze taken. Gemeenten voelen de urgentie zodanig dat zij het kabinet hebben gevraagd het lopende onderzoek naar uitgavenontwikkeling en verdeling in het kader van herziening van het verdeelmodel te bespoedigen. Het kabinet heeft daarop gereageerd dat dit niet mogelijk is, maar dat wel op korte termijn een extra onderzoek zal worden uitgevoerd naar de oorzaken en verklaringen voor tekorten en overschotten bij gemeenten ten aanzien van jeugdhulp (TK2018-2019, 34477, nr. 45).

Het kabinet wil een verdiepend onderzoek naar jeugdhulp laten uitvoeren met de volgende componenten (TK2018-2019, 34477, nr. 45):

- a. Een analyse van de volumeontwikkeling, die zichtbaar is in de beleidsinformatie Jeugd;
- b. Een analyse van de aanvragen in het Fonds Tekortgemeenten;
- c. Een benchmarkanalyse van de uitvoering van de Jeugdwet, in de context van het sociaal domein.

Dit onderzoek, de benchmarkanalyse, richt zich op het verkrijgen van inzicht op twee niveaus. Ten eerste ligt de nadruk op leren, innoveren en het bieden van handvatten die verspreid kunnen worden onder alle gemeenten. Deze punten worden ondergebracht in het programma 'Zorg voor jeugd'. Ten tweede zal het onderzoek input leveren over de werking van het jeugdhulpstelsel in algemene zin. Hoe ontwikkelt dit zich inhoudelijk en financieel, welke kansen en problemen doen zich voor en in welke mate zijn deze te veralgemeniseren? De afzonderlijke delen van dit onderzoek zijn najaar 2018 gestart, zodat in de lente van 2019 het Rijk en gemeenten zich over de uitkomsten kunnen beraden en hierover het gesprek kunnen voeren.

Het bureau AEF heeft deelonderzoek b (analyse aanvragen Fonds Tekortgemeenten) uitgevoerd. Het onderzoeks- en adviesbureau Significant heeft deelonderzoeken a (volumeontwikkeling) en c (benchmarkanalyse) uitgevoerd. Opdrachtgever heeft gevraagd de onderzoeksresultaten van deze deelonderzoeken waar mogelijk te verbinden aan gegevens en analyses van deelonderzoek c (benchmarkanalyse) en de conclusies in één rapport op te nemen. Dit rapport ligt nu voor u en is bedoeld om te dienen als basis voor voortgezette gesprekken tussen het Rijk en de gemeenten verenigd in de VNG.

1.2 Doel en vraagstelling

Dit onderzoek betreft een benchmarkanalyse van de uitvoering van de Jeugdwet onder 26 gemeenten. De doelstelling voor deze benchmarkanalyse is:

Leren over de ontwikkeling van uitgaven van gemeenten voor jeugdhulp en (mogelijk) verklarende factoren door te vergelijken, te analyseren en te correleren (kracht van verbanden in beeld te brengen).

Het doel van deze benchmarkanalyse is dus niet om een representatief beeld te verkrijgen voor heel Nederland⁵. Daarvoor is de opzet van dit onderzoek niet geschikt.

De centrale vraag van deze benchmarkanalyse luidt:

Hoe hebben gemeenten vormgegeven aan beleid en uitvoering van jeugdhulp tussen 2015 en heden en welke keuzes van gemeenten en welke al dan niet te beïnvloeden factoren lijken bij te dragen aan tekorten of overschotten van gemeenten op jeugdhulp.

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, onderscheiden wij de volgende deelvragen.:

- a. Welke beleidskeuzes zijn gemaakt door gemeenten en komen deze overeen met de filosofie van de Jeugdwet?
- b. Welke beleidskeuzes zijn gemaakt door gemeenten en hoe hebben deze (aantoonbare) invloed op volume- en uitgavenontwikkeling?
- c. Welke instrumenten zetten gemeenten in die beoogd zijn om bij te dragen aan beheersing van volume- en uitgavenontwikkeling en hebben gemeenten zicht op de mate van effectiviteit hiervan?
- d. Op welke wijze en in welke mate hebben gemeenten inzicht gecreëerd in de effectiviteit van hun instrumenten?
- e. In hoeverre zijn er verschillen bij gemeenten in volume- en uitgavenontwikkeling in specifieke vormen van jeugdhulp, bij specifiek type aanbieders?
- f. In hoeverre leidt toetsing van patronen uit de volumeanalyse die onafhankelijk van dit onderzoek plaatsvindt (deelonderzoek a), aan de data van de benchmarkanalyse tot bevestiging dan wel ontkenning van deze patronen?
- g. Welke niet-rechtstreeks te beïnvloeden factoren zijn er, waarvan de gemeente concrete aanwijzingen heeft dat die van invloed zijn op de volume- en uitgavenontwikkeling? Mogelijke factoren die in beeld kunnen komen zijn: (1) onderliggende 'infrastructuur' (welke jeugdhulpvoorzieningen waren bij aanvang aanwezig in de gemeente?) (2) wijzigingen in de vraagontwikkeling, (3) trends in demografie en bevolkingssamenstelling (4) gewijzigd gedrag van aanbieders (5) waterbedefferd door maatregelen in andere onderdelen van het sociaal domein in brede zin; denk daarbij aan onderwijs, welzijn, werk en inkomen, schulden, politie & justitie, zorgverzekeraars, et cetera;
- h. Wat kan geleerd worden uit reeds uitgevoerde onderzoeken en evaluaties over beleid en praktijk van jeugdhulp in de periode 2015 - heden?

1.3 Aanpak

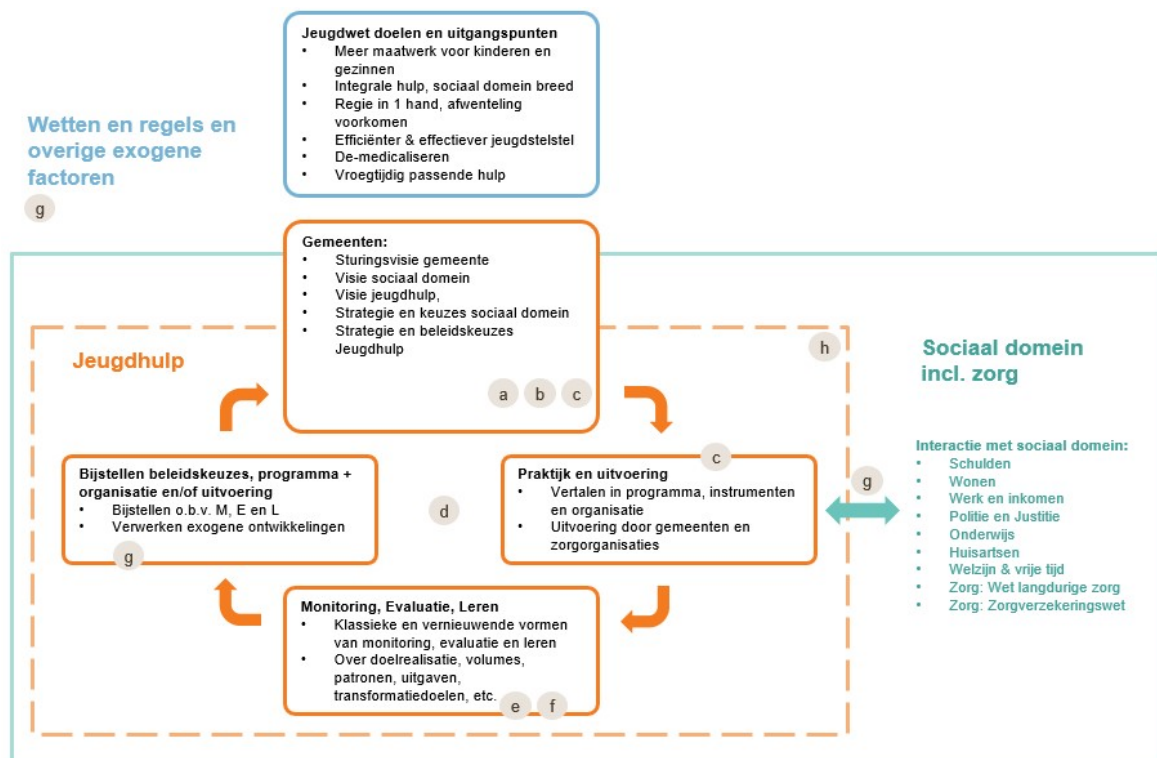
Om ordening aan te brengen in de vraagstelling/deelvragen is naar jeugdhulp gekeken als een door de rijksoverheid gedelegeerd taakgebied waarin gemeenten de wet en zijn uitgangspunten vertalen naar de lokale beleids-, en organisatie- en uitvoeringsrealiteit en daarvan proberen te leren.

Het onderzoek met als belangrijkste doel om te leren richt zich op 26 gemeenten die samen geen representatieve selectie vormen voor alle Nederlandse gemeenten. De bevindingen uit dit onderzoek hebben

⁵ Dat is ook geen uitgangspunt geweest voor de selectie van gemeenten, zie ook hoofdstuk 2.

dan ook primair betrekking op deze selectie van 26 gemeenten. Waar relevant trianguleren we deze bevindingen met andere onderzoeken, zoals de andere deelonderzoeken die zijn genoemd in paragraaf 1.1. De conclusies die we trekken op basis van dit onderzoek zijn mogelijk breder relevant dan alleen de 26 gemeenten in deze benchmark. De voorbeelden en getrokken lessen kunnen daarbij dienen als belangrijke aanknopingspunten voor andere gemeenten.

Leren kan op vele manieren plaatsvinden. Eén van de bekende en nog dominante leercycli is de PDCA-cyclus (plan, do, check, act). Het taakgebied jeugdhulp is het oranje deel van onderstaand figuur. Jeugdhulp staat in directe relatie en interactie met andere taakgebieden van de gemeente. Het gaat met name om de diverse onderdelen van het Sociaal Domein en omvat onder meer: schulden, wonen, participatie (werk en inkomen), politie en justitie, onderwijs, welzijn & vrije tijd en huisartsen. Daarnaast is er interactie met zorg waar het naast diezelfde huisartsen onder meer ook gaat om het stelsel van langdurige zorg (Wet langdurige zorg) en het stelsel van verzekerde zorg (Zorgverzekeringswet). Dit is het groene deel van onderstaand figuur. De uitvoering van Jeugdhulp vindt plaats in het wettelijk kader van de Jeugdwet, die is gestoeld op doelen en uitgangspunten voor diezelfde taakuitvoering. Daarnaast zijn er wijzigingen in andere wetten en regels en/of nieuwe wetten en regels, die invloed kunnen hebben op de uitvoering van Jeugdhulp (denk aan de Wet Passend Onderwijs, nieuwe Privacywetgeving, et cetera). Ook andere exogene factoren kunnen invloed hebben op de resultaten van de uitvoering van Jeugdhulp. Culturele en sociaaleconomische ontwikkelingen en bijvoorbeeld ontwikkelingen op wetenschappelijke vakgebieden kunnen van invloed zijn op de uitvoering van jeugdhulp. Dit is het blauwe deel in onderstaande figuur. De deelvragen a. tot en met h. zijn in deze visualisatie geplaatst en daarmee ook geclusterd.



Figuur 9. Ordening en inrichting van het jeugdhulpdomein met deelvragen (a t/m h) in dit onderzoek

De aanpak van dit onderzoek bestaat uit de volgende elementen:

1. Selectie en benaderen van gemeenten die deel willen nemen. Daarbij ligt de nadruk op een selectie van gemeenten met de nodige variatie op belangrijke variabelen. Een toelichting hierop treft u aan in hoofdstuk 2 (kenmerken gemeenten in benchmark);
2. Feitenvraag op basis van een vast format per e-mail. De uitvraag omvatte vragen geclusterd op de volgende thema's: (i) kenmerken (ii) inrichting (iii) interventies en (iv) volume en kosten⁶. De vraag is voor de kerstvakantie uitgestuurd met het verzoek deze rond 10 januari 2019 te retourneren. Voor veel gemeenten is deze termijn verlengd tot later in januari maar wel een aantal dagen voor de onderzoeksdag;
3. Op basis van liggend onderzoek, domeinkennis van onderzoekers zijn een aantal stellingen geformuleerd. Zowel gedelegeerd opdrachtgever als bezoekers van de eerste leerbijeenkomst hebben hierop feedback en verdere input gegeven. Op basis hiervan zijn de stellingen aangescherpt. De aangescherpte stellingen zijn bijgevoegd als bijlage A. Hierin is ook opgenomen waar in de rapportage reacties op de stellingen zijn verwerkt;
4. Onderzoeksdag per gemeente bestaande uit: (i) interview van 2 uur met gemeente (beleid, financiën, inkoop, toegang), (ii) verdiepend interview van ongeveer één of meerdere specifieke thema's, (iii) groepsgesprek ('whole system in the room'- gesprek) met zorgaanbieder(s), cliëntvertegenwoordiger(s), toegangsmedewerker(s), jeugdhulpregio, gemeente en eventuele andere betrokken partijen. Vanwege organisatielast is aan gemeenten gevraagd deze gesprekken te organiseren en hiervoor de benodigde mensen uit te nodigen. De onderzoeksdagen hebben plaatsgevonden in de periode 16 januari tot en met 8 februari 2019;
5. Drie leerbijeenkomsten met deelnemende gemeenten.

Iedere gemeente is door twee onderzoekers bezocht voor de onderzoeksdag. De interviews hebben een halfgestructureerd karakter gehad waarbij vaste elementen in elk interview met een gemeente aan de orde zijn geweest. Naast de informatie van gemeentelijke zijde over beleid en uitvoeringspraktijk jeugd is door het 'whole system in the room'- gesprek ook van andere partijen en belanghebbenden informatie ingewonnen om enerzijds tot een rijker en anderzijds meer gevalideerd beeld hiervan te komen (triangulatie van bronnen). Aan het eind van elke onderzoeksdag is door onderzoekers gecheckt welke stellingen/thema's er in interviews en groepsgesprek al aan de orde zijn geweest en zijn soms enkele checkvragen gesteld indien dit relevant was volgens onderzoekers. In enkele gevallen heeft het 'whole system in the room'- gesprek om praktische redenen op andere wijze plaatsgevonden (telefonisch, separate gesprekken, of een ingekorte versie).

Door de onderzoekers is per gemeente een verslag opgesteld en is een analyseschema gevuld met een aantal gegevens uit zowel het ingevulde feitenformat als uit de interviews dan wel nagestuurde informatie. Op basis van 'tekortpercentages 2018' zijn groepen gemeenten geformeerd en is gekeken of er verbanden zijn

⁶ We hebben voor dit onderzoek een format inclusief definities gehanteerd om tot een zo eenduidig mogelijke uitvraag onder de gemeenten te komen. Gemeenten hanteren zelf soms andere definities, verschillende (financiële) systemen, kennen kostenplaatsen soms verschillend toe en hebben allemaal hun eigen manier voor het berekenen van hun 'saldo inkomsten en uitgaven jeugdzorg'. Met dit onderzoek doen wij geen poging om tot een 'absolute waarheid' hierover te komen, wel proberen we tot zo veel mogelijk eenduidige en vergelijkbare cijfers te komen. Daarmee sluiten berekeningen in dit onderzoek met betrekking tot individuele gemeenten niet altijd aan bij de berekeningen van gemeenten zelf.

met een aantal relevante variabelen. Daarnaast zijn op basis van verschillende variabelen correlaties bekeken. Dit is een belangrijke basis voor onderdelen van dit rapport.

De leerbijeenkomsten zijn enerzijds gericht op het ophalen van mogelijke verklaring voor de uitgaven ontwikkelingen (leerbijeenkomst 1) en anderzijds op onderling leren tussen deelnemende gemeenten over relevante thema's en factoren die de uitgaven van jeugdhulp mede kunnen beïnvloeden (leerbijeenkomsten 2 en 3). Verslagen van de leerbijeenkomsten zijn gedeeld met alle gemeenten die deelnemen aan het onderzoek.

1.4 Context

De context is voor de lezer wellicht bekend, maar het is goed die nogmaals te benoemen. Met de inwerkingtreding van het nieuwe jeugdstelsel per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Dit nieuwe stelsel dient verandering op het vlak van jeugdhulp te stimuleren: de transformatie. Deze transformatie is nodig in de hulp die aan gezinnen wordt geboden om deze meer te richten op preventie, het bieden van juiste, integrale, hulp op maat voor gezinnen, waarbij wordt uitgegaan van de eigen kracht van gezinnen en hun sociale omgeving en er meer ruimte is voor professionals door vermindering van de regeldruk. Demedicalisering en verschuiving van zware naar lichtere vormen van zorg zijn ook beoogde doelen van het nieuwe stelsel. Het resultaat van deze verandering dient te leiden tot minder inzet van jeugdhulp en derhalve minder uitgaven.

Vanuit het perspectief van beleid en uitvoering van gemeenten is sprake van een nieuw omvangrijk taakgebied dat er per januari 2015 bij komt. Gemeenten kennen dit taakgebied van oudsher niet en moeten hiervan kennis opbouwen. De voorbereidingstijd is beperkt geweest en op onderdelen zijn er kort voor januari en zelfs in 2015 nog (beperkte) wijzigingen in het takenpakket. Continuïteit van zorgverlening is in de voorbereiding en voor het eerste jaar dominant. Er is dan nog weinig ruimte voor sturing geven aan of het herinrichten van het taakgebied. Veel stond in het teken van inregelen en het werkend krijgen van het systeem en de processen en natuurlijk de continuïteit van zorg. Na 2015 maar veelal pas na 2016 is er meer ruimte gekomen voor lokale keuzes. In diverse eerdere onderzoeken⁷ is de complexiteit van deze stelselwijziging benoemd.

1.5 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn aanleiding, doelstelling en vraagstelling gepresenteerd en is kort de aanpak van het onderzoek geschetst. Vervolgens is ingegaan op de context van de te onderzoeken praktijk. De context is een veelomvattende decentralisatie van een taakveld in het publieke domein (de transitie) met een gelijktijdige opdracht om op een nieuwe en andere manier dan voorheen deze taken te gaan uitvoeren (de transformatie)

⁷ Het gaat hier, zonder de ambitie te hebben om op dit punt volledig te zijn, om onder meer de Jaarrapportages 2016 en 2017 van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ); de tussenevaluatie van de Jeugdwet (ZonMw); en verschillende nadere onderzoeken in opdracht van het ministerie van VWS naar de volgende onderwerpen: sturing bij specialistische jeugdhulp; de rol van gecertificeerde instellingen in de toegang naar jeugdhulp met verblijf; regionale verschillen in jeugdhulp met verblijf; het inzetten van preventie voor jeugdhulp door gemeenten; verschillen van pgb-gebruik bij gemeenten.

met medeneming van een budgetkorting (bezuiniging c.q. taakstelling). Tegelijkertijd zijn er factoren die het lastig maken om te leren. Meten is immers ingewikkeld evenals het isoleren van factoren dan wel het isoleren van de gevolgen van bepaalde interventies. Dit leidt ertoe dat causale 1 op 1 relaties en harde conclusies moeilijk te vinden dan wel te trekken zijn.

In het tweede hoofdstuk wordt beschreven hoe voor dit onderzoek gekomen is tot een selectie van deelnemende gemeenten en welke kenmerken deze gemeenten hebben. Ook wordt ingegaan op financiële kenmerken van deze gemeenten met betrekking tot jeugdzorg, zoals de ontwikkeling van het saldo inkomsten-uitgaven jeugdzorg.

In het derde hoofdstuk beschrijven we de ontwikkeling van de Integratie Uitkering Sociaal Domein - Jeugd voor deze gemeenten. De verdeelsystematiek voor deze uitkering is gebaseerd op meerdere maatstaven, waarbij men op basis van onderzoek een bepaalde samenhang met de vraag naar jeugdzorg heeft gevonden. In dit hoofdstuk wordt vervolgens beschreven welke exogene factoren door gemeenten zijn genoemd die van invloed zijn op de uitgaven jeugdhulp (onderdeel van deelvraag g). Een deel van deze factoren hangt samen met de overgang van een historische verdeling naar een objectieve verdeling van de middelen voor jeugdhulp. Een aantal andere factoren zijn reeds onderdeel van het verdeelmodel; waarbij dan door gemeenten de vraag gesteld wordt of deze voldoende gewicht hebben in de verdeling. Weer een ander deel van de door gemeenten genoemde factoren is geen onderdeel van het verdeelmodel. Tot slot zijn er ook exogene factoren die niet zozeer per gemeente verschillen. Ze zijn meer te beschouwen als maatschappelijke ontwikkelingen die onderliggend zijn aan de vraag naar c.q. behoefte aan jeugdhulp. Daarmee zijn het ook factoren die de totale uitgaven aan jeugdhulp beïnvloeden.

Vervolgens wordt in de hoofdstukken 4 en 5 ingegaan op het handelen van gemeenten zelf. Hoofdstuk 4 behandelt de deelvragen over de beleidskeuzes van gemeenten en de instrumentatie daarvan (deelvragen a, b en c). In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de leerprocessen van gemeenten ten aanzien van jeugdhulp waarbij de deelvragen over 'inzicht in effectiviteit van instrumenten' en over patronen in volume en uitgaven worden beantwoord (deelvragen d, e en f).

In hoofdstuk 6 verschuift de lens weer naar de samenhang en interactie van jeugdhulp met andere onderdelen van het sociaal domein inclusief de zorg. Hoe gaan gemeenten om met deze afhankelijkheden en welke ervaringen zijn er reeds met het beïnvloeden van die afhankelijkheden door gemeenten. Het gaat hier voor gemeenten voor een deel om directe sturing aangezien bepaalde aanpalende taakgebieden zoals schuldhulpverlening en participatie taken van gemeenten zelf zijn, maar voor een deel ook om indirecte vormen van sturing omdat de gemeente niet die verantwoordelijkheden heeft over bijvoorbeeld wonen en onderwijs. Naast het handelen van de gemeente is er ook aandacht voor het handelen van de wetgever die de gemeenten voor wat betreft jeugdhulp in deze positie geplaatst heeft.

In het afsluitende hoofdstuk 7 wordt gereflecteerd op de uitkomsten in relatie tot de vraagstelling. Het onderzoek heeft als doelstelling dat geleerd wordt over de werking van het jeugdhulpstelsel. Welke lessen kunnen er geleerd worden? En hoe zou de rijksoverheid het decentrale stelsel van uitvoering van jeugdhulp en daarmee uiteindelijk de mensen die zij dient, het beste van dienst kunnen zijn? Is er wat betreft de uitgaven aan jeugdhulp sprake van een boeggolf, en zo ja hoe lang duurt die dan? Of is er meer sprake van een

structurele stijging en moeten we enerzijds verder zicht krijgen op oorzaken ervan om effectieve maatregelen te nemen dit te stoppen maar anderzijds tegelijkertijd ook de gevolgen onder ogen zien en hiernaar te handelen.

Beantwoording deelvragen	
Deelvragen a, b en c	Hoofdstuk 4
Deelvraag d	Hoofdstuk 5
Deelvraag e	Hoofdstuk 2
Deelvraag f	Hoofdstuk 3
Deelvraag g - 1 : exogene factoren	Hoofdstuk 3
Deelvraag g - 2 : begrenzing aanpalende domeinen	Hoofdstuk 6
Deelvraag h	Verwerkt in opzet van het onderzoek en Hoofdstuk 7

Bij het schrijven van dit rapport maken we gebruik van informatie en inzichten verkregen van individuele gemeenten. In veel gevallen is het voor het formuleren van onze bevindingen niet nodig namen van gemeenten te noemen. We noemen alleen de naam van een specifieke gemeente wanneer zonder deze vermelding het formuleren van een bevinding niet mogelijk of niet relevant is.

2. Kenmerken gemeenten in benchmark

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de selectie van gemeenten die deel uitmaken van de benchmarkanalyse. Hierbij beschrijven we op welke manier deze selectie tot stand is gekomen. Daarnaast beschrijven we enkele kenmerken van deze selectie, waarmee we vooral willen aangeven dat deze selectie de nodige variatie bevat op belangrijke kenmerken. Daarna gaan we in op de financiële situatie van deze gemeenten met betrekking tot jeugdhulp. We geven een classificatie van het saldo inkomsten en uitgaven jeugdzorg en de ontwikkeling daarbij over de jaren 2016, 2017 en 2018. Vervolgens gaan we in op de ontwikkelingen van het volume jeugdhulp en de gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar (intensiteit). Daarmee geven we vooral een beschrijving van de situatie van deze gemeenten (zonder deze gemeenten daarbij bij naam te noemen) die onderdeel zijn van deze benchmarkanalyse.

2.2 Selectie

Een belangrijk uitgangspunt van de benchmarkanalyse is dat dit traject een leerproces faciliteert. Representativiteit is geen doel op zich (daarvoor is het aantal van 26 te klein), maar het is wel van belang om in de analyse (en dus al in de selectie) een goede selectie te hebben van gemeenten met de nodige variatie op belangrijke kenmerken. Een van de uitgangspunten was om zowel gemeenten te selecteren die te maken hebben met een financieel 'tekort' op het gebied van jeugdhulp als gemeenten die geen tekort hebben of een 'overschot'. Het op voorhand bepalen van een tekort- of overschotgemeenten is lastig, omdat dit mede afhankelijk is van definities en wijze van toerekenen van inkomsten en uitgaven aan het jeugddomein en het gebrek aan landelijk beschikbare informatie. Daarnaast was het belangrijk dat we gemeenten selecteerden die op korte termijn wilden en konden meewerken.

Het selectieproces van gemeenten voor dit onderzoek zag er als volgt uit:

Ongeveer 30 gemeenten (en regio's) hebben zich bij de VNG en het Rijk (VWS en BZK) gemeld met interesse of zelfs een heel concreet verzoek om mee te doen aan het onderzoek. Binnen deze 30 gemeenten bevonden zich een groot aantal gemeenten die aangaven in 2018 een tekort te hebben, een klein aantal gemeenten (en regio's) gaven aan wel (ongeveer) uit te komen met het budget dat zij voor jeugdzorg hebben gereserveerd. Voor een deel van de gemeenten op deze lijst waren de olopemde tekorten een reden om mee te willen doen aan dit onderzoek. Deze gemeenten hadden dus een zekere commitment om mee te werken aan dit onderzoek dat in korte tijd moet worden uitgevoerd. Daarbij hebben we ook gekeken naar geografische spreiding en naar een redelijke verdeling van grote en kleinere gemeenten. Deze lijst met gemeenten was het vertrekpunt voor de selectie.

Bij de gemeenten van deze eerste lijst is op basis van inkomsten voor jeugd uit de integratie-uitkering minus de uitgaven aan jeugdhulp volgens IV3 voor 2017 nagegaan of zij een tekort dan wel een overschot hebben. Dit is echter slechts een eerste indicatie dat er sprake is van een tekort of overschot, waarbij het bovendien over 2017 gaat en niet over 2018. In totaal hadden 11 gemeenten uit onze eerste selectie op basis van deze rekensom geen tekort in 2017. Na een eerste contact met een aantal van deze gemeenten die op basis van

deze rekensom geen tekort hebben, bleek bij een deel toch sprake te zijn geweest van een tekort in 2017 en/of in 2018.

Vervolgens hebben wij aanvullend op de eerste selectie gemeenten uit het netwerk van betrokkenen geselecteerd waarvan het vermoeden bestond dat zij in 2018 uit lijken te komen met het budget voor jeugdhulp (dus geen tekort ervaren). Een deel van deze aanvullende gemeenten gaf aan voor 2018 toch een tekort te verwachten. Een ander deel was niet bereid om mee te werken aan dit onderzoek, vanwege de voor dit onderzoek benodigde inzet vanuit de gemeente in combinatie met de duur en timing van de onderzoeksperiode.

Uiteindelijk vielen na een eerste start nog enkele gemeenten af, omdat ze aangaven toch niet te kunnen meewerken aan dit onderzoek (veelal door de beperkte doorlooptijd van het onderzoek). Van deze gemeenten waren enkele gemeenten met een ogenschijnlijk 'overschot' op jeugdhulp. Aanvullend hebben wij nog enkele gemeenten benaderd met het verzoek om mee te doen met een 'lichte variant' van het onderzoek. Deelname door middel van de lichte variant betekent dat niet alle gevraagde gegevens zijn geleverd en dat er een beperkt(er) aantal gesprekken heeft plaatsgevonden. Daaraan hebben 3 gemeenten gehoor gegeven. Uiteindelijk hebben in totaal 26 gemeenten meegedaan aan dit onderzoek.

Deelnemende gemeenten	
Almere	Huizen
Alphen aan den Rijn	Krimpen aan den IJssel
Assen	Midden-Groningen
Barneveld	Montfoort*
Berkelland	Opsterland
Druten*	Papendrecht
Etten-Leur	Rotterdam
Goes	's-Gravenhage
Groningen	Tiel
Heerlen	Tilburg
Hellendoorn	Utrechtse Heuvelrug
Helmond	Vlissingen
Hoorn*	Zutphen

Tabel 1. Deelnemende gemeenten (* licht variant)



Figuur 10. Geografische spreiding deelnemende gemeenten

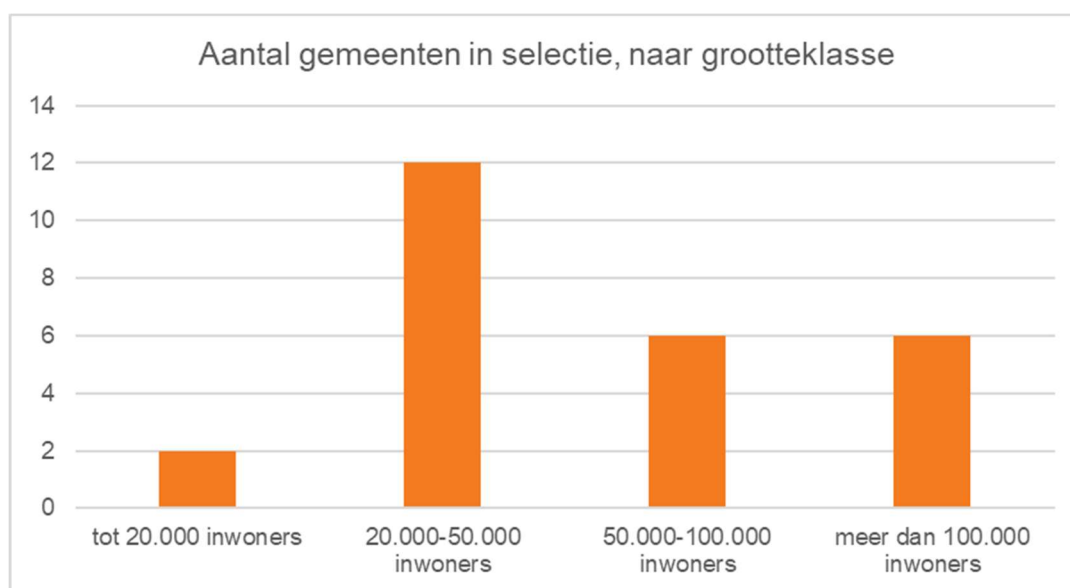
2.3 Algemene kenmerken

2.3.1 Geografische spreiding

In figuur 2 (paragraaf 2.2) is de spreiding van de gemeenten die deelnemen aan het onderzoek weergegeven. Alle provincies zijn in het onderzoek vertegenwoordigd en in totaal 22 van de 42 jeugdhulpregio's.

2.3.2 Grootteklassen

In de benchmarkanalyse doen gemeenten van verschillende grootteklassen mee. De meeste gemeenten in de selectie hebben tussen de 20.000 en 50.000 inwoners. In verhouding doen relatief veel grote gemeenten (meer dan 50.000 inwoners mee) en relatief weinig kleine (minder dan 20.000 inwoners). Twee gemeenten van de G4 zijn onderdeel van de selectie.



Figuur 11. Aantal gemeenten per grootteklasse in de benchmarkanalyse (totaal 26 gemeenten)

2.3.3 Overige kenmerken

Verder bevat de selectie van gemeenten een aantal plattelandsgemeenten, een aantal gemeenten die te maken hebben met relatief hoge uitgaven vanwege de aanwezigheid van aanbieders van verblijfszorg waar relatief veel kinderen met een voogdijmaatregel wonen. Een deel van deze gemeenten is in aanmerking gekomen voor een financiële compensatie hiervoor van het Rijk. Binnen de selectie van gemeenten worden verschillende manieren van inkoop en bekostiging gehanteerd, waarmee ook op dit thema de nodige variatie aanwezig is (in hoofdstuk 4 gaan we hier verder op in).

2.4 Financiële kenmerken gemeenten

2.4.1 Saldo inkomsten en uitgaven jeugdzorg

Van 24 gemeenten in dit onderzoek waarover we financiële informatie hebben ontvangen over uitgaven aan jeugdzorg hebben wij een saldo berekend. Hierbij zijn op jeugdzorg gerichte uitgaven aan maatwerk, lokale (wijk)teams (inclusief gemeentelijke toegang), en uitvoering (zowel gemeente als regio) afgezet tegen de inkomsten van de gemeente op basis van de 'integratie uitkering sociaal domein - jeugd' (IUSD-Jeugd). Dit geeft een zo goed als mogelijke vergelijkbare indicatie van het saldo (tekort dan wel overschot). Hierbij merken we op dat de berekening van dit saldo door gemeenten soms verschillend wordt geïnterpreteerd en dat gemeenten aangeven dat het toerekenen van de uitgaven aan het wijkteam aan enerzijds jeugd en

anderzijds andere beleidsterreinen (Wmo, Participatiewet) lastig is omdat zij zelf dit onderscheid niet (meer) maken. Daarnaast blijkt het rond preventieve taken voor gemeenten lastig om een grens te trekken tussen de 'oude preventieve taken' en preventieve activiteiten die de gemeenten pas zijn gaan uitvoeren na 2015. Gemeenten gaan begrotingstechnisch verschillend om met de uitgaven aan preventieve taken waarbij deze soms wel en soms niet binnen de begroting voor jeugdzorg vallen. In onze berekening hebben we zo veel mogelijk 'preventieve activiteiten' erbuiten gelaten, om een zo eenduidig mogelijke berekening te kunnen maken van het saldo. Hiermee doen we echter geen uitspraak over hoe het saldo zou moeten worden berekend en of het al dan niet terecht is om deze preventieve activiteiten erbuiten te laten. Door het hanteren van een zo veel als mogelijke eenduidige manier van het berekenen van het saldo kunnen we ook de ontwikkeling hiervan in de tijd volgen. Daarbij gaat het ons niet om de exacte saldi, maar gaan we uit van verschillende saldo-categorieën. In onderstaande tabel is te zien dat in 2016 nog 5 gemeenten een positief saldo hadden en 9 gemeenten een negatief saldo hadden niet lager dan -10%. In 2018 heeft nog maar één gemeente een positief saldo en hebben 21 van de 24 gemeenten een negatief saldo lager dan -10%, waarvan 10 gemeenten met een negatief saldo lager dan -30%.

	2016	2017	2018
geen tekort	5	1	1
tot 10% tekort	9	4	2
10-20% tekort	10	5	6
20-30% tekort	3	8	6
30-40% tekort	2	5	5
> 40% tekort	0	2	5
Totaal	24	24	24

Tabel 2. Saldo inkomsten en uitgaven jeugdzorg per jaar (aantal gemeenten per saldo-categorie)

Van de 26 gemeenten in de benchmarkanalyse hebben 6 gemeenten met succes een beroep gedaan op het fonds tekortgemeenten. De inkomsten vanuit dit fonds tekortgemeenten zijn niet in bovenstaande berekening verwerkt.

Er lijkt weinig verband te zijn tussen het saldo in 2018 en de omvang van de gemeente. In onderstaande tabel is het (ongewogen) gemiddelde saldo (zoals wij voor dit onderzoek hebben berekend) per grootteklasse berekend, evenals het laagste en hoogste saldo. Gemiddeld genomen is het saldo van de 6 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners minder negatief dan het saldo van kleinere gemeenten. We zien echter ook dat de spreiding bij de grotere gemeenten ook groot is, met een uitschieter van het saldo naar bijna -40%.

Aantal inwoners	Saldo inkomsten en uitgaven jeugdzorg (2018)		
	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Tot 50.000 inwoners (N=12)	-31,1%	-52,4%	2,3%
50.000 tot 100.000 inwoners (N=6)	-30,4%	-50,1%	-18,4%
Meer dan 100.000 inwoners (N=6)	-18,5%	-38,5%	-4,5%

Tabel 3. Gemiddelde, minimum en maximum saldo per grootteklasse⁸

⁸ We hanteren hier slechts 3 grootteklassen zodat er voldoende gemeenten zijn per klasse om een gemiddelde te kunnen berekenen.

2.5 Volumeontwikkelingen

2.5.1 Ontwikkeling aantal unieke cliënten met jeugdhulp

De gemeenten in deze benchmarkanalyse is gevraagd naar het aantal unieke cliënten in de jaren 2016, 2017 en 2018. Daarbij waren de cijfers over 2018 veelal een prognose op basis van de gemeentelijke administratie per begin 2019, waarbij rekening is gehouden met nog verwachte facturen voor nieuwe cliënten in 2018. Ongeveer twee derde van de gemeenten in de benchmarkanalyse had te maken met een stijging van het aantal unieke cliënten in de periode 2016-2017. Ongeveer 40% van de gemeenten had te maken met een volumestijging in de periode 2017-2018. Ruim 80% van de gemeenten in de benchmarkanalyse had in de periode 2016-2018 te maken met een volumestijging. Gemiddeld genomen is de stijging vooral zichtbaar in de periode 2016-2017. Opvallend is dat wanneer het gewogen gemiddelde wordt genomen het volume in de periode 2017-2018 met nog maar 0,2% is gestegen (zie onderstaande tabel). Deze cijfers sluiten aan bij het beeld dat gemeenten in de gesprekken met de onderzoekers hebben gedeeld, namelijk dat het volume vooral in de periode tot en met 2017 is toegenomen maar in 2018 niet meer of nauwelijks, terwijl de totale uitgaven aan jeugdhulp vooral in 2018 zijn gestegen. Ook sluiten de cijfers grotendeels aan op de cijfers uit het deelonderzoek 'analyse volume jeugdhulp'. Daarin komt onder andere naar voren dat het aantal unieke cliënten met jeugdhulp in de periode 2016-2017 met 4,4% is gestegen (en in de periode 2015-2017 met 12,1%). Uit het volume-onderzoek blijkt ook dat ruim 70% van de gemeenten in de periode 2015-2017 te maken heeft met een stijging van het volume. De voorlopige cijfers⁹ over de eerste helft van 2018 die in het volume-onderzoek worden genoemd suggereren daarnaast ook dat de volumestijging in 2018 (voor alle gemeenten bij elkaar) is gestopt en zelfs gedaald. Aangezien we met de benchmarkanalyse te maken hebben met een niet-representatieve selectie van gemeenten en omdat het verschillende registraties betreft, kunnen we de cijfers niet een-op-een met elkaar vergelijken. De trends wijzen echter wel dezelfde kant op.

	2016-2017	2017-2018	2016-2018
Ongewogen gemiddelde	5,2%	3,6%	7,4%
Gewogen gemiddelde	8,3%	0,2%	8,5%

Tabel 4. Ontwikkeling van het volume (aantal unieke cliënten per jaar), ongewogen en gewogen gemiddelden van de gemeenten uit de benchmarkanalyse

In tabel 5 is te zien dat de gemiddelde ontwikkeling van het volume per grootteklasse niet sterk van elkaar afwijkt. Wel is te zien dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten als het gaat om de ontwikkeling van het volume jeugdhulp. We zien geen duidelijk verband tussen hoe de gemeenten de inrichting van het jeugdhulpdomein hebben vormgegeven (zie hoofdstuk 4) en de ontwikkeling van het volume.

⁹ In deze voorlopige cijfers is mogelijk sprake van een onderschatting van het aantal unieke cliënten met jeugdzorg. Het deelonderzoek volume ontwikkelingen jeugdhulp gaat daar verder op in.

Ontwikkeling volume jeugdhulp 2016-2018			
Aantal inwoners	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Tot 50.000 inwoners (N=11)	7,5%	-15,5%	40,4%
50.000 tot 100.000 inwoners (N=5)	6,9%	-2,1%	25,3%
Meer dan 100.000 inwoners (N=6)	7,6%	-11,5%	29,3%

Tabel 5. Ontwikkeling van het volume (aantal unieke cliënten per jaar) in de periode 2016-2018 per grootteklasse voor de gemeenten uit de benchmarkanalyse

Op basis van correlaties met informatie van de gemeenten uit de benchmarkanalyse zien we geen verband tussen de volume-ontwikkelingen en het saldo in 2018. Het gemiddelde saldo in 2018 voor gemeenten met een afname van het volume is vergelijkbaar met het gemiddelde voor gemeenten met een toename van het volume. Oftewel, (grote) tekorten zien we zowel bij gemeenten waarvoor het volume is gestegen als bij gemeenten waarvoor het volume is afgenomen.

2.5.2 Ontwikkeling volume specifieke jeugdhulpvormen

Uit het volume-onderzoek blijkt dat de stijging van het volume zichtbaar is bij de meeste vormen van jeugdhulp. Gemeenten in de benchmarkanalyse geven aan dat, voor zover ze te maken hebben met volumestijgingen, ze deze stijging meestal ook bij meerdere vormen van jeugdhulp zien. Relatief veel gemeenten noemen dat ze een stijging zien van het volume van meer begeleidingsgerelateerde producten en (tijdelijke) logeervoorzieningen. Ook geven veel gemeenten in de benchmarkanalyse aan dat het volume jeugdhulp met verblijf (zowel het aantal cliënten als het aantal verblijfsdagen) redelijk stabiel is gebleven. Net zoals zichtbaar is in het volume-onderzoek, zien ook de gemeenten in de benchmarkanalyse (in lijn met hun beleid) het aantal pgb's afnemen, waarbij vooral in 2015 en 2016 sprake is geweest van een afname.

Voor het overige is het beeld meer diffuus. Enkele gemeenten wijzen als het gaat om volumestijging vooral naar de traditionele GGZ-aanbieders, terwijl weer andere gemeenten aangeven dat de stijging vooral zichtbaar is bij relatief nieuwe en kleinere aanbieders en minder bij de grotere 'gevestigde' aanbieders.

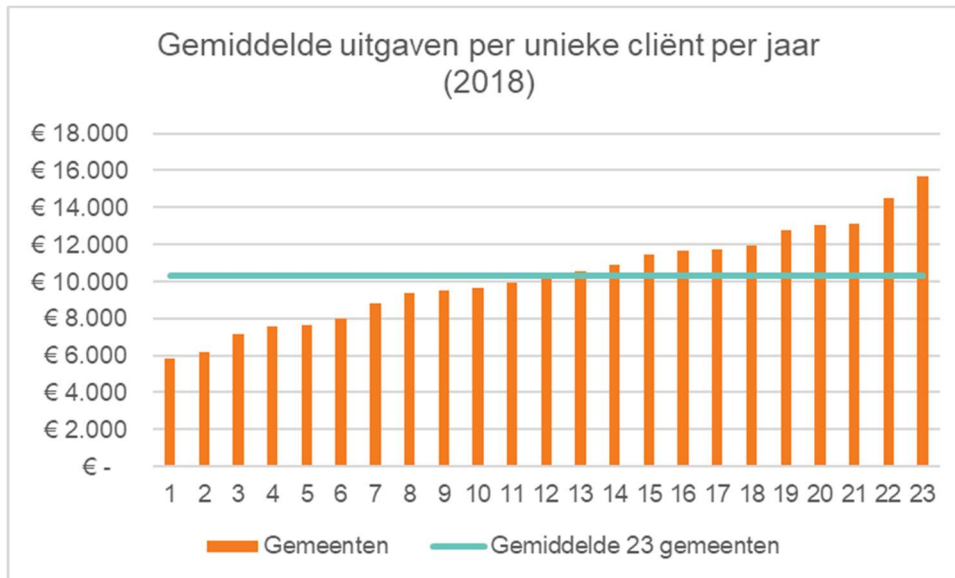
2.6 Gemiddelde uitgaven per cliënt per jaar

2.6.1 Verschillen tussen gemeenten in de gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar

Met het volume (aantal unieke cliënten jeugdhulp) en de totale uitgaven aan jeugdzorg kunnen we een schatting maken van de gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar per gemeente, over de jaren 2016, 2017 en 2018.

Opvallend is het grote verschil in de gemiddelde uitgaven per cliënt per gemeente. Zo variëren de gemiddelde uitgaven per cliënt per gemeente in 2018 tussen de (ongeveer) € 5.000 en bijna € 16.000 (zie figuur 12). Een belangrijke verklaring voor de verschillen tussen gemeenten hierin is het al dan niet (kunnen) meetellen van cliënten die door de lokale (wijk)teams zijn geholpen. We kunnen daarom niet te veel waarde hechten aan deze absolute verschillen in intensiteit tussen gemeenten. Daarnaast speelt vooral bij kleine gemeenten dat de gemiddelde intensiteit sterk wordt bepaald door het aantal cliënten met de meest dure vormen van jeugdhulp, zoals JeugdzorgPlus of andere intensieve vormen van verblijfszorg. Kleine schommelingen in het

aantal cliënten met deze dure vormen van jeugdhulp hebben relatief grote impact op de gemiddelde uitgaven per cliënt.



Figuur 12. Gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar

Wanneer we kijken naar de gemeenten met gemiddelde uitgaven boven het gemiddelde van deze 23 gemeenten, dan zijn dit vooral gemeenten die te maken hebben met relatief lage SES (sociaal economische status) factoren (zie tabel 6). Deze gemeenten geven dit (lage SES) ook als belangrijke verklaring voor het tekort dat zij hebben op jeugdzorg (zie ook hoofdstuk 3)¹⁰. De gemeenten met een lage intensiteit zijn in vergelijking met de andere gemeenten in deze benchmarkanalyse relatief klein (zie ook tabel 7). In paragraaf 4.3 laten we zien dat er een beperkte negatieve correlatie is tussen uitgaven aan de lokale (wijk)teams/toegang en de gemiddelde uitgaven per cliënt.

Top-5 hoogste intensiteit (2018)	Top-5 laagste intensiteit (2018)
Almere	Berkelland
Groningen	Etten-Leur
Heerlen	Huizen
Midden-Groningen	Krimpen aan den IJssel
Opsterland	Papendrecht

Tabel 6. Top-5 gemeenten met hoogste en laagste intensiteit in 2018 (alfabetische volgorde)

In onderstaande tabel is te zien wat de gemiddelde intensiteit is per grootteklasse. We zien dat er enige samenhang is tussen de omvang van de gemeente en de gemiddelde uitgaven per cliënt. Vooral gemeenten tot 50.000 inwoners hebben gemiddeld genomen in 2018 te maken met een lagere gemiddelde uitgaven per

¹⁰ In de verdeelsystematiek wordt ook rekening gehouden met de samenstelling van de populatie die kan leiden tot een hoger te ontvangen bedrag per kind.

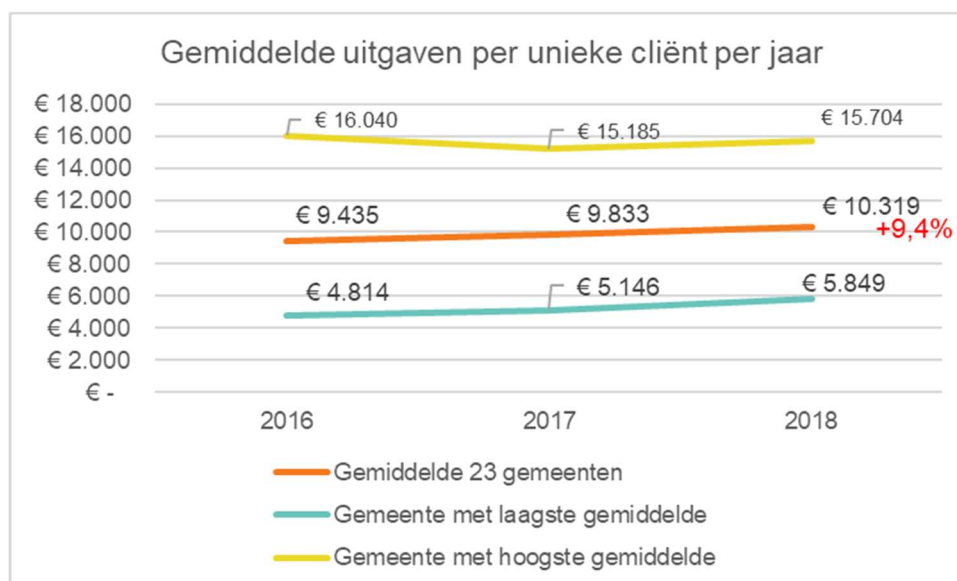
cliënt dan gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

Gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar (2018)			
Aantal inwoners	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Tot 50.000 inwoners (N=12)	9.129	5.849	14.483
50.000 tot 100.000 inwoners (N=6)	11.998	9.532	15.704
Meer dan 100.000 inwoners (N=6)	11.160	9.384	13.064

Tabel 7. Gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar per grootteklasse

2.6.2 Ontwikkeling gemiddelde uitgaven per cliënt

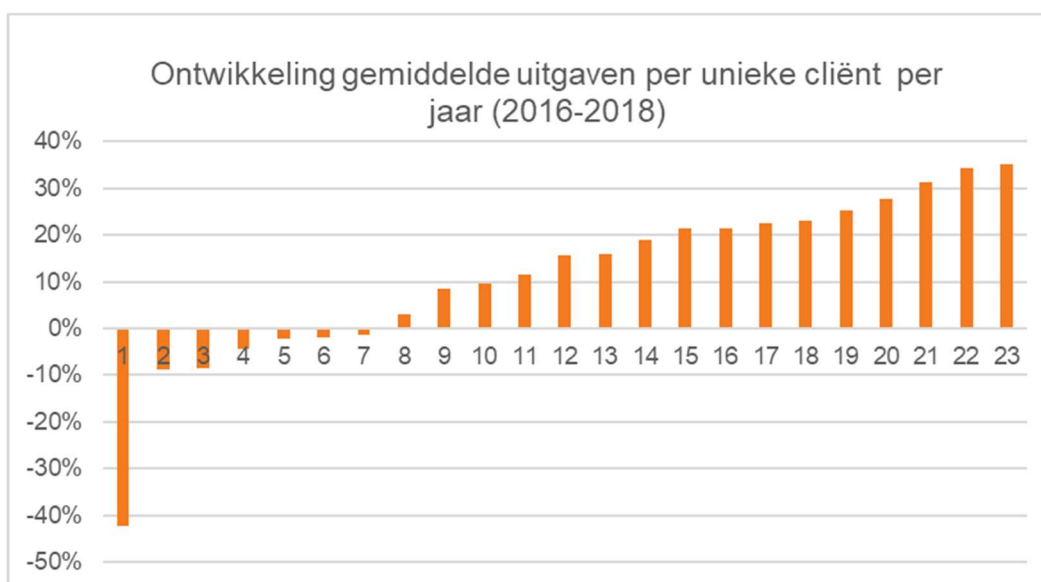
In onderstaande figuur is te zien wat de ontwikkeling is van de gemiddelde uitgaven per cliënt per jaar van alle gemeenten in de benchmarkanalyse samen (oranje lijn), en per jaar wat de laagste en hoogste gemiddelde uitgaven per cliënt per jaar zijn. Gemiddeld genomen stijgen voor deze gemeenten de gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar met 9,4% in de periode 2016 tot 2018.



Figuur 13. Ontwikkeling gemiddelde uitgaven per unieke cliënt jeugdzorg, en de bandbreedte hiervan voor de gemeenten uit de benchmarkanalyse

Van de 23 gemeenten waarover wij de relevante cijfers hebben ontvangen, hebben 16 gemeenten te maken met een toename en 7 gemeenten met een afname van de gemiddelde uitgaven per cliënt. Gemeenten die te maken hebben met een toename van de uitgaven per cliënt geven aan zoekende te zijn naar verklaringen voor deze ontwikkeling. In het gesprek met aanbieders hierover geven aanbieders als belangrijkste oorzaak dat de gemiddelde zwaarte van cliënten die zij helpen is toegenomen, omdat cliënten met lichtere problematiek steeds meer door de lokale (wijk)teams en/of andere aanbieders worden geholpen. Dit kan echter hooguit verklaren waarom de gemiddelde uitgaven per cliënt bij die aanbieder is toegenomen, niet waarom dit voor de gehele gemeente is toegenomen. Gemeenten die te maken hebben met een relatief sterke stijging van de gemiddelde uitgaven per cliënt in 2018 schrijven dit voornamelijk toe aan een verandering van de contractvoorwaarden waaronder de bekostiging en/of productstructuur. Onder deze

voorwaarden zetten aanbieders volgens deze gemeenten intensievere vormen van zorg (bijvoorbeeld meer uren per maand en/of tegen een hoger tarief) in dan onder de oude voorwaarden. Gemeenten kunnen op basis van de informatie die zij hebben onmogelijk hard maken dat de problematiek van de cliënten van deze aanbieders die gemiddeld genomen intensievere zorg bieden gelijk is gebleven (dan zou er sprake zijn van een zogenaamd upcoding-effect) dan wel is veranderd. In ieder geval pakken de veranderde voorwaarden financieel gezien negatief uit voor deze gemeenten. Verder is een deel van de stijging van de gemiddelde uitgaven per cliënt toe te schrijven aan prijsindexatie. Daarbij kunnen gemeenten moeilijk aangeven om welk deel van de stijging het hier gaat, omdat prijsindexaties niet voor alle producten hetzelfde zijn geweest en de tariefsaanpassingen soms tegelijkertijd met de aanpassing van de andere voorwaarden is gegaan. In hoofdstuk 4 gaan we verder in op de relatie tussen inkoopvoorwaarden en ontwikkelingen met betrekking tot uitgaven en volume. Bij een gemeente met een sterke afname van de gemiddelde uitgaven per cliënt in de periode 2016-2018 (zie figuur) ligt de oorzaak bij een sterke toename van het aantal unieke cliënten, wat waarschijnlijk voor een aanzienlijk deel een administratieve oorzaak heeft.



Figuur 14. Ontwikkeling gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar per gemeente

3. Inkomsten en exogene factoren

3.1 Inleiding

Centrale vraag in dit onderzoek is: *'Hoe hebben gemeenten vormgegeven aan beleid en uitvoering van jeugdhulp tussen 2015 en heden en welke keuzes van gemeenten en welke al dan niet te beïnvloeden factoren lijken bij te dragen aan tekorten of overschotten van gemeenten op jeugdhulp'*. In dit hoofdstuk gaan we in op al dan niet te beïnvloeden factoren, deelvraag g van dit onderzoek.

Een deel van deze factoren is opgenomen als verdeelmaatstaf in de integratie-uitkering Sociaal Domein Jeugd, waarmee gemeenten een financiële compensatie ontvangen voor deze factoren. Sinds 2019 is de integratie-uitkering onderdeel van de algemene uitkering. Tijdens de interviews zijn ook diverse exogene factoren genoemd die geen onderdeel zijn van het verdeelmodel. Deze beschrijven we in dit hoofdstuk. We betrekken hierbij ook de inzichten uit de andere deelonderzoeken. De vraag of deze factoren al dan niet opgenomen zouden kunnen of moeten worden in het verdeelmodel jeugd is buiten de scope van ons onderzoek. Hetzelfde geldt voor de vraag of de genoemde factoren reden zijn voor het aanpassen van het macrobudget jeugd.

3.2 Inkomsten Integratie-uitkering Sociaal domein - Jeugd

Bij de decentralisatie in 2015 is het budget bedoeld voor jeugdzorg verdeeld onder alle gemeenten. Hierbij is in 2015 een historisch verdeelmodel gehanteerd: een verdeling van middelen op basis van historisch jeugdzorggebruik¹¹. In 2016 is een objectief verdeelmodel geïntroduceerd. Op het macrobudget is een taakstelling toegepast, oplopend van 120 miljoen in 2015, naar 300 miljoen in 2016 en 450 miljoen in 2017 en verder¹². De taakstelling in combinatie met positieve en negatieve herverdeeleffecten vanuit het objectief verdeelmodel maakt dat de ene gemeente met een grotere verandering/daling van het jeugdhulpbudget te maken zal hebben dan een andere gemeente. Daarnaast hebben in de jaren na de decentralisatie een aantal bijstellingen (positief en negatief) op het totale jeugdhulpbudget plaatsgevonden, en is jaarlijks loon- en prijsbijstelling toegevoegd.

Waar het macrobudget jeugdhulp in 2015 nog op basis van historisch zorggebruik (2012) werd verdeeld, is in 2016 de verdeling van middelen gebeurd op basis van een objectief verdeelmodel. Deze systematiek hebben het Rijk, de VNG en gemeenten met elkaar afgesproken. Uitgangspunt van deze manier van verdelen van middelen is dat dit gebeurt op basis van een set zoveel mogelijk autonome maatstaven waarvan op basis van onderzoek wordt verondersteld dat deze samenhangen met de vraag naar jeugdhulp. Daarnaast wordt een deel van het macrobudget verdeeld op basis van kosten die de gemeenten maken voor voogdij en 18+. De mate waarin gemeenten met dergelijke kosten te maken hebben wordt namelijk voor een deel veroorzaakt door de aanwezigheid van (soms grote) locaties van instellingen waar jeugdigen met een voogdijmaatregel wonen. Dit fenomeen is geen onderdeel van het objectief verdeelmodel, gemeenten worden op een andere manier hiervoor gecompenseerd (wel onderdeel van de IUSD). In onderstaande tabel staan de factoren

¹¹ Memo: Aanvullende toelichting bij berekening macrobudget, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2014.

¹² Budget decentralisatie jeugdzorg, toets op de berekening, Algemene rekenkamer, 2013.

genoemd die onderdeel zijn van het objectief verdeelmodel. De verschillende factoren zijn op verschillende manieren geoperationaliseerd in het objectief verdeelmodel en hebben gewichten gekregen op basis van onderzoeken van het SCP en Cebeon in 2014¹³. Daarbij zijn (grotendeels) historische cijfers over jeugdhulpgebruik van 2012 gebruikt om het model zo goed mogelijk passend te krijgen en de maatstaven vast te stellen.

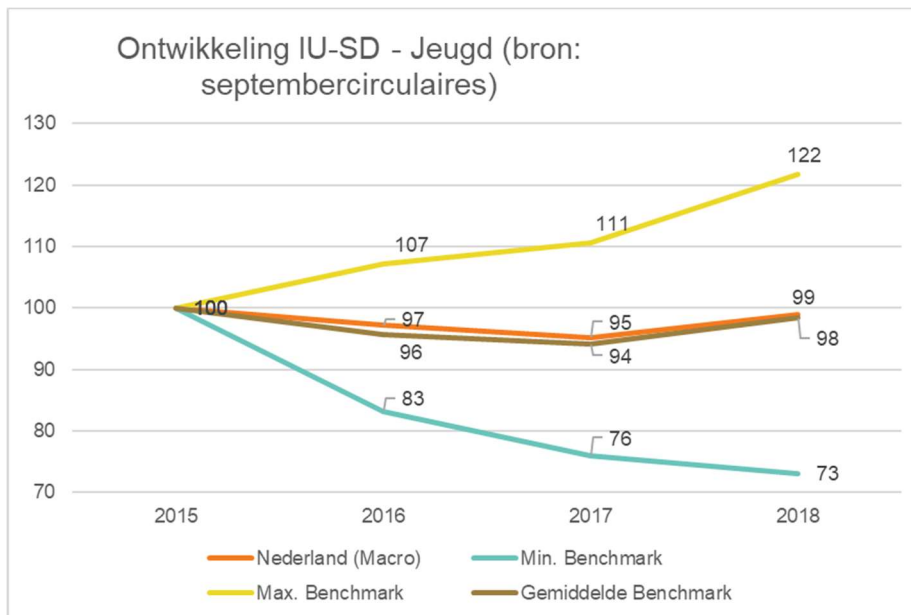
Factoren in objectief verdeelmodel
Inwoners jonger dan 18 jaar
Jeugdigen in gezinnen met armoederisico
Basisonderwijs-leerlingen met leerlingengewicht 0,3
Basisonderwijs-leerlingen met leerlingengewicht 1,2
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (huishoudens)
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (huishoudens met kinderen)
Ouders met langdurig psychisch medicijngebruik
Eenouderhuishoudens
Eenouderhuishoudens met 2 of meer kinderen
Bijstandshuishoudens met minderjarige kinderen
Bijstandsontvangers eenouderhuishoudens
Uitkeringsontvangers minus bijstandsontvangers

Tabel 8. Factoren in het objectief verdeelmodel van de integratie-uitkering Jeugd

Vanaf 2016 is aan de hand van een ingroepiad de verdeling van middelen op basis van het objectief verdeelmodel gedaan. Vanaf 2016 zien we dan ook dat de ontwikkeling van de uitkering voor jeugdhulp per gemeente verschilt.

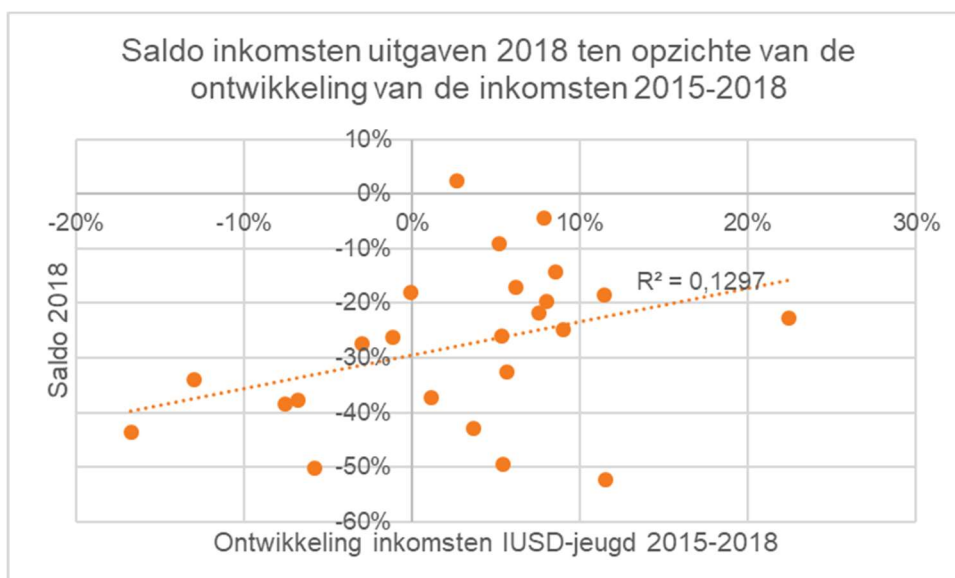
Voor de 26 gemeenten die onderdeel zijn van deze benchmarkanalyse zijn er verschillen in ontwikkeling van de uitkering voor jeugdzorg in de periode 2015-2018. In onderstaande figuur laten wij de ontwikkeling van het macrobudget zien (2015 = 100), met daarbij een lijn aan de boven- en onderkant van de ontwikkeling voor de 26 gemeenten. Achter de ontwikkeling van het macrobudget schuilt zowel de taakstelling als de bijstellingen voor loon- en prijsontwikkelingen (zoals hierboven ook benoemd). Het gemiddelde van de 26 gemeenten in de benchmark ligt dicht tegen de ontwikkeling van het macrobudget aan. Er zijn gemeenten die in 2018 ten opzichte van 2015 een meer dan 20% lagere uitkering voor jeugd hebben ontvangen, terwijl er ook gemeenten zijn die in 2018 een meer dan 20% hogere uitkering voor jeugdzorg hebben ontvangen dan in 2015. Dergelijke verschillen zijn veroorzaakt door de invoering van het objectief verdeelmodel in 2016 (herverdeeleeffecten), door veranderingen in het budget voor voogdij/18+, en voor sommige gemeenten door de compensatie vanuit de compensatieregeling voor voogdij/18+. De gemeente binnen deze selectie van 26 gemeenten met de grootste stijging van de uitkering voor jeugdzorg krijgt een in verhouding groot bedrag op basis van de compensatieregeling voor voogdij/18+. Maar er zijn ook gemeenten die geen extra middelen hebben ontvangen in het kader van deze compensatieregeling die een dergelijke stijging van de uitkering voor jeugdzorg hebben. In totaal hadden 9 van de 26 gemeenten in de benchmarkanalyse in de periode 2015-2018 te maken met een afname van de inkomsten, 17 met een toename.

¹³ Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp. Naar een objectieve verdeling van gemeentelijke budgetten. Cebeon, 2014.



Figuur 15. Ontwikkeling van de Integratie-uitkering sociaal domein - jeugdzorg (Bron: verschillende septembercirculaires)

Gemeenten die te maken hebben met een relatief sterke afname van de integratie-uitkering voor jeugdhulp geven in het onderzoek aan dat ze de snelheid waarmee het budget is afgenomen niet kunnen 'bijhouden' met interventies (transformatie) en sturingsmaatregelen die in die betreffende gemeenten leiden tot een evenredige afname van de uitgaven aan jeugdhulp. Bovendien hebben bijna alle gemeenten die te maken met een *afname* van de inkomsten daarnaast ook te maken met een *toename* van de uitgaven. Ook gemeenten waarbij het budget voor jeugdhulp in 2018 hoger ligt dan in 2015 geven aan te maken te hebben met uitgaven die harder stijgen dan de toename van de inkomsten via de integratie-uitkering voor jeugdhulp.



Figuur 16. Saldo inkomsten en uitgaven 2018 ten opzichte van de ontwikkelingen van de inkomsten 2015-2018

In figuur 16 is te zien dat bij de gemeenten in de benchmarkanalyse er slechts in beperkte mate een positieve relatie is tussen de ontwikkeling van de inkomsten en het saldo. De gemeenten in deze benchmarkanalyse

met een toename van de inkomsten van de IUSD-jeugd hebben gemiddeld genomen in 2018 een tekort van 24%, terwijl de gemeenten met een afname van de inkomsten gemiddeld een tekort hebben van 34%. Daarmee is de ontwikkeling van de inkomsten tot op zekere hoogte ook van invloed op de mate van de tekorten.

3.3 Exogene factoren

In deze benchmarkanalyse is tijdens de onderzoeksdagen gevraagd naar exogene verklaringen voor de ontwikkeling van het volume en uitgaven jeugdzorg voor de betreffende gemeente. Het gaat bij exogene verklaringen om factoren die niet binnen de directe invloedssfeer van de gemeente liggen. Gemeenten dragen verschillende (typen) verklaringen aan voor de bij hen waargenomen toe- en afname. Daarnaast is in het deelonderzoek 'Analyse volume jeugdhulp' onderzocht welke exogene factoren samenhangen met de ontwikkeling van het volume op basis van de beleidsinformatie jeugd. In deze paragraaf bespreken we eerst de exogene factoren die onderdeel zijn van het objectief verdeelmodel. Daarna gaan we in op exogene factoren die geen onderdeel zijn van het objectief verdeelmodel. Ten slotte gaan we in op maatschappelijke trends die zijn genoemd tijdens de onderzoeksdagen die niet direct te vangen zijn in concrete factoren, maar die mogelijk wel een effect hebben op de ontwikkeling van de uitgaven.

De gemeenten in de benchmarkanalyse wijzen verschillende exogene factoren aan als verklaring voor (een deel van de) tekorten en/of toename van de uitgaven. Daarbij kunnen zij vooral verklaren waarom het niveau van het jeugdhulpgebruik in hun gemeente hoog is, ze konden echter in dit onderzoek niet cijfermatig onderbouwen dat deze factoren een verklaring bieden voor de toename van de uitgaven. De informatie waarover gemeenten beschikken en op basis waarvan zij de ontwikkelingen inschatten komt vooral voort uit interne gesprekken met wijkteams, gesprekken met aanbieders en in beperktere mate uit cijfermatige analyses van het volume van verschillende jeugdhulpvormen.

Ongeacht de mate waarin exogene factoren eventuele ontwikkeling in volume en uitgaven (exact) kunnen verklaren, zijn de inzichten uit deze paragraaf relevant voor de doorontwikkeling van het objectief verdeelmodel.

3.3.1 Exogene factoren in verdeelmodel

In onderstaande tabel staan de factoren die onderdeel zijn van het objectief verdeelmodel. In de tweede kolom staat aangegeven welke relatie met de volumeontwikkeling is gevonden in het deelonderzoek 'analyse volume jeugdhulp'¹⁴ (of dat deze relatie niet is onderzocht). In de meest rechterkolom staat aangegeven of en zo ja hoe vaak deze factor expliciet aan de orde is gesteld door de gemeente en/of betrokken stakeholders als bepalende factor. Dit kan zijn als verklaring voor de tekorten op het gebied van jeugdzorg, dan wel als verklaring voor de toename van de uitgaven aan jeugdzorg.

¹⁴ Hier is de samenhang tussen verschillende factoren en (de ontwikkeling van) het volume jeugdhulp onderzocht.

Factoren in objectief verdeelmodel	Volume-onderzoek	Genoemd als bepalende factor benchmark
Inwoners jonger dan 18 jaar	positief verband	ja (1x)
Jeugdigen in gezinnen met armoederisico	niet getest	ja, lage SES & multiproblem (algemeen) (10x)
Achterstandsleerlingen: Basisonderwijs-leerlingen met leerlingengewicht 0,3	geen verband	
Achterstandsleerlingen: Basisonderwijs-leerlingen met leerlingengewicht 1,2	geen verband	
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (huishoudens)	niet getest	ja, lage SES & multiproblem (algemeen) (10x)
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (huishoudens met kinderen)	geen verband	ja, lage SES & multiproblem (algemeen) (10x)
Ouders met langdurig psychisch medicijngebruik	beperkt positief verband	ja, relatief veel ggz-problematiek (2x)
Eenouderhuishoudens	positief verband	ja (4x)
Eenouderhuishoudens met 2 of meer kinderen	niet getest	
Bijstandshuishoudens met minderjarige kinderen	positief verband	ja, lage SES & multiproblem (algemeen) (10x)
Bijstandsontvangers eenouderhuishoudens	niet getest	ja, lage SES & multiproblem (algemeen) (10x)
Uitkeringsontvangers minus bijstandsontvangers	niet getest	ja, lage SES & multiproblem (algemeen) (10x)

Tabel 9. Exogene factoren in het objectief verdeelmodel als mogelijke verklaring voor toename van de uitgaven aan en tekorten op jeugdzorg bij gemeenten

Meerdere gemeenten en stakeholders noemen vooral factoren die samenhangen met de aanwezigheid van relatief veel inwoners met een lage sociaal economische status (SES) in de gemeente. Een deel van de factoren uit het objectief verdeelmodel hangt hiermee samen, zoals jeugdigen in gezinnen met armoederisico, het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (van huishouden met kinderen), bijstandshuishoudens met minderjarige kinderen en bijstands- en uitkeringsontvangers. Gemeenten met relatief lage SES-factoren geven aan dat ze op meerdere domeinen (historisch gezien) een hoge zorgconsumptie kennen. Deze situatie is voor deze gemeenten in de afgelopen jaren echter niet noemenswaardig veranderd, waardoor dit geen directe verklaring kan zijn voor de toename in de uitgaven aan jeugdhulp. Gemeenten geven daarbij echter ook aan dat hun lokale (wijk)teams voor een aanzienlijk deel gericht zijn op het signaleren en ondersteunen van multiproblem gezinnen, wat samenhangt met lage SES-factoren. Ten opzichte van de periode vóór 2015 is een deel van deze groep beter in beeld door de inzet van de lokale (wijk)teams en wordt er dus in verhouding meer zorg ingezet binnen deze doelgroep dan voorheen.

Het volume-onderzoek laat voor wat betreft SES-gerelateerde factoren uit het objectief verdeelmodel alleen een statistisch significant verband zien tussen 'bijstandshuishoudens met minderjarige kinderen' en volumeontwikkeling (een aantal SES-gerelateerde factoren zijn niet meegenomen in deze analyses). Daarnaast blijkt uit een andersoortige analyse van deelonderzoek 'analyse fonds tekortgemeenten' dat tekortgemeenten op enkele factoren afwijken van andere gemeenten. In een vergelijking tussen tekortgemeenten en andere gemeenten blijkt dat tekortgemeenten die mee zijn genomen in dit deelonderzoek gemiddeld meer dan een kwart meer bijstandsontvangers (zowel met als zonder kinderen) hebben dan andere gemeenten en 12% meer armoede. Ook scoren deze tekortgemeenten in die analyse hoger op achterstandsleerlingen. In het volume-onderzoek zijn geen verbanden gevonden tussen volume-

ontwikkelingen en achterstandsleerlingen. In deze benchmarkanalyse hebben gemeenten dit ook niet genoemd als bepalende factor voor de toename van de uitgaven aan jeugdhulp.

We hebben met dit onderzoek niet onderzocht in hoeverre de verdeling van middelen op basis van het objectief verdeelmodel op de juiste manier rekening houdt met de verschillende SES-factoren. We zien in ieder geval dat bij de gemeenten met de grootste tekorten voor jeugdhulp in 2018 het voor een deel gaat om gemeenten met relatief lage SES-factoren, voor een deel gaat het echter ook om gemeenten die in mindere mate te maken hebben met lage SES-factoren.

Naast lage SES-factoren noemen verschillende gemeenten een relatief sterke aanwezigheid van ggz-gerelateerde problematiek in hun gemeente als verklaring voor hoge uitgaven aan jeugdzorg. In het volume-onderzoek kwam een beperkt positief verband naar voren tussen psychische medicatiegebruik in een gemeente en de ontwikkeling van het volume: gemeenten met relatief veel langdurig psychisch medicatiegebruik onder volwassenen hebben te maken met relatief sterke volumegroei.

Verder komt uit het volume-onderzoek een positief verband naar voren tussen de ontwikkeling van het aantal eenoudergezinnen en de ontwikkeling van het volume jeugdzorg: gemeenten met een relatief sterke toename (afname) van het aantal jongeren in eenoudergezinnen hebben gemiddeld genomen te maken met een sterkere toename (afname) van het volume jeugdhulp. In de benchmarkanalyse wordt dit verband ook gelegd door gemeenten zelf en de betrokken aanbieders. Zij zien in de afgelopen jaren een toename van problematiek die gerelateerd is aan complexe echtscheidingen. Verschillende gemeenten hebben hier (al dan niet preventief) hulpaanbod voor ontwikkeld of laten ontwikkelen, maar zien desondanks dat deze problematiek relatief vaak aan de orde is en wijten een deel van de toename van de uitgaven hieraan. Het aandeel jongeren betrokken bij echtscheidingen bleek echter geen samenhang te vertonen met de ontwikkeling van het volume jeugdhulp in het volume-onderzoek (zie tabel 8). Hierbij moeten we opmerken dat een deel van dergelijke factoren ook weer onderling samenhangt met elkaar, waardoor deze in een multivariate statistische analyse niet altijd samen als verklarende factor naar voren komen.

Het aantal jongeren in een gemeente is ook een van de factoren in het objectief verdeelmodel. In het volume-onderzoek komt ook een positief verband naar voren tussen de ontwikkeling van het aantal jongeren in een gemeente en de volume-ontwikkeling. Dit is echter een logisch verband: naarmate er meer jongeren bij komen zal het volume jeugdhulp gemiddeld genomen ook stijgen. Toch zien we bij enkele gemeenten met een relatief sterke afname van het aantal jongeren in de gemeente dat er geen sprake is van een afname van het volume. Mogelijk dat dit effect bij deze gemeenten pas na enkele jaren zichtbaar wordt in de cijfers van het jeugdhulpgebruik.

3.3.2 Exogene factoren die niet in het objectief verdeelmodel zitten

Gemeenten noemen naast factoren die onderdeel zijn van de verdeelsystematiek nog verschillende andere factoren als verklaring voor de toename van het volume en/of uitgaven aan jeugdzorg. Een deel van deze factoren is ook meegenomen in de statistische analyses die deel uitmaken van het volume-onderzoek.

Factoren niet in objectief verdeelmodel	Volume-onderzoek	Genoemd als bepalende factor benchmark
Veel hoogopgeleiden	niet getest	ja (2x)
Echtscheidingsgerelateerd	geen verband met aantal jongeren betrokken bij echtscheidingen, wel positief verband met ontwikkeling van het aantal eenoudergezinnen	ja (4x expliciet), vaker genoemd als maatschappelijke trend met impact op zorggebruik
Aanwezigheid voogdijinstelling en/of hoog aantal pleeggezinnen	niet getest	ja (2x)
Veel lvb-gerelateerde problematiek	niet getest	ja (3x)
Ontwikkelingen volume in relatie tot migratie-achtergrond	positief verband	ja (2x)
Toename statushouders	niet getest	ja (3x)
Veel middelengebruik	niet getest	ja (2x)
Regionaal gezien lage huizenprijzen en/of veel woningaanbod sociale huur	niet getest	ja (4x)
Plattelandsgemeente/landelijk	niet getest	ja (3x, waarvan 2x als verklaring voor extra uitgaven, 1x als verklaring voor minder uitgaven)
Veel historisch aanbod/centrumfunctie	niet getest	ja (8x)
Veel dyslexie	niet getest	ja (1x)
Compacte gemeente, stedelijk	stedelijkheid (beperkt negatief verband)	ja (1x, als verklaring relatief kleine uitgaven)

Tabel 10. Exogene factoren die niet in het objectief verdeelmodel zitten als mogelijke verklaring voor toename van de uitgaven aan en tekorten op jeugdzorg bij gemeenten

Relatief veel gemeenten noemen als verklaring voor hun tekorten op jeugdzorg dat de betreffende gemeente voor de regio een centrumfunctie vervult. In sommige gevallen zijn het gemeenten die (in formele zin) centrumgemeente zijn bijvoorbeeld ten aanzien van Maatschappelijk Opvang, Vrouwenopvang of Beschermd Wonen. Dit betekent dat deze gemeenten enerzijds geld krijgen om hier vorm aan te geven maar anderzijds dat dit leidt tot het aantrekken van kwetsbare groepen omdat er nu eenmaal voorzieningen voor deze doelgroepen in deze gemeenten zijn opgezet. Opgemerkt moet worden dat dit wel een hoger zorggebruik en jeugdhulpgebruik verklaard maar niet zo zeer een stijging van het gebruik van jeugdhulp.

Het begrip centrumfunctie wordt ook wel breder geïnterpreteerd, en heeft volgens een aantal gemeenten ook betrekking op het jeugdzorgaanbod dat historisch gezien al lange tijd aanwezig is in de regio. Enkele gemeenten hebben een aantal grote aanbieders binnen de gemeentegrenzen gevestigd waar cliënten vanuit de regio en zelfs van buiten de regio worden geholpen. Wanneer het gaat om kinderen met een voogdijmaatregel die bij deze aanbieders verblijven, komen de kosten voor rekening van deze 'centrumgemeente'. Gemeenten ontvangen een budget voor voogdij/18+, en voor gemeenten die te maken hebben met relatief hoge uitgaven aan deze doelgroep bestaat er een extra compensatieregeling¹⁵. Een gemeente met een sterk negatief saldo geeft aan dat de compensatie - al dan niet vanwege de t-2

¹⁵ Alle gemeenten ontvangen budget voor voogdij en 18+, gebaseerd op historisch zorggebruik (T-2). Indien gemeenten meer budget hebben uitgegeven dan zij ontvangen, kunnen zij aanspraak maken op de compensatieregeling voogdij en 18+. Alleen gemeenten die voldoen aan de voorwaarden komen voor deze regeling in aanmerking. De voorwaarden om te voldoen aan deze vorm van compensatie zijn bestuurlijk afgestemd tussen de VNG en het Rijk.

systematiek - waarschijnlijk niet helemaal volstaat. Uit de 'analyse fonds tekortgemeenten' blijkt ook dat tekortgemeenten relatief vaak een hoge vergoeding krijgen voor voogdij, wat erop kan duiden dat een deel van de tekorten wordt veroorzaakt door fluctuerende kosten voor voogdij¹⁶, of doordat de financiële compensatie onvoldoende is voor deze gemeenten (bijvoorbeeld door indirecte uitgaven die worden gedaan voor deze doelgroep, bijvoorbeeld naast de uitgaven in het kader van het verblijf in een pleeggezin of gezinshuis ook uitgaven aan aanvullende hulpverlening). Een gemeente uit de benchmarkanalyse kan hun 'tekort' in 2018 op jeugdzorg voor een aanzienlijk deel hieraan toeschrijven. Een ander aspect van de centrumfunctie en de historische aanwezigheid van zorgaanbod (ook buiten jeugdzorg) maakt volgens deze gemeenten dat in het verleden vanuit de regio of zelfs het hele land mensen die zorg nodig hadden (bijvoorbeeld jeugdzorg en/of ggz-gerelateerd) naar deze gemeente kwamen om behandeld te worden. Na verloop van tijd heeft een deel van deze mensen zich definitief in deze gemeenten gevestigd, waarbij een deel van deze mensen ook lage SES heeft (en in de toekomst ook relatief vaak hulp nodig heeft). Weer een ander aspect dat hier volgens gemeenten mee samenhangt is de lage huizenprijzen en het aanbod sociale huurwoningen in enkele gemeenten met 'centrumfunctie'. Vooral mensen met een lage SES uit omliggende gemeenten verhuizen naar deze centrumgemeenten, omdat er in deze gemeenten meer betaalbare woningen beschikbaar zijn. Ook bij echtscheidingen zien gemeenten dat de ouder waarbij de kinderen wonen verhuizen naar goedkopere woonruimte in de centrumgemeente. Met dergelijke mechanismen is er volgens deze gemeenten sprake van een extra toename van problematiek naar deze gemeenten.

Twee gemeenten noemen als verklaring een toename van het aantal jongeren met een niet westerse migratieachtergrond. Deze gemeenten geven daarbij aan dat het hun lokale (wijk)teams steeds beter lukt om deze doelgroep te bereiken, iets wat ook door de beleidsinformatie jeugd wordt bevestigd¹⁷. Ook het volume-onderzoek laat een dergelijk verband zien: gemeenten met een relatief sterke toename van het aantal jongeren met een niet westerse migratieachtergrond hebben gemiddeld genomen te maken met een sterkere toename van het volume jeugdhulp. Echter, uit het volume-onderzoek blijkt ook dat gemeenten met een relatief hoog aandeel jongeren met een niet westerse migratieachtergrond in een gemeente gemiddeld genomen te maken hebben met een minder sterke toename van het volume jeugdhulp dan gemeenten met een relatief laag aandeel jongeren met een niet westerse migratieachtergrond. Deze ogenschijnlijke tegenstelling is lastig te duiden, ook niet op basis van inzichten uit de benchmarkanalyse. Mogelijk merken vooral gemeenten met een in absolute zin laag maar stijgend aantal jongeren met een niet westerse migratieachtergrond dat het volume jeugdhulp aan het stijgen is. Gemeenten met een in absolute zin hoog maar niet per se stijgend aantal jongeren met een niet westerse migratieachtergrond hebben gemiddeld genomen te maken met een relatief kleine stijging (of afname) van het volume.

Opvallend is dat twee gemeenten het relatief grote aandeel hoger opgeleide mensen in de gemeente als verklaring geven voor hoge uitgaven aan jeugdhulp. Het zijn volgens deze gemeenten in toenemende mate hoger opgeleide ouders die de weg naar jeugdzorg goed weten te vinden. Dit potentiële verband hangt samen met enkele maatschappelijke trends die we in de volgende paragraaf beschrijven.

¹⁶ In combinatie met de compensatie die gebaseerd is op de historische uitgaven (t-2).

¹⁷ Uit de beleidsinformatie Jeugd blijkt dat het volume jeugdzorg onder jongeren met een niet westerse migratieachtergrond met 22,4% is gestegen in de periode 2015-2017. Deze stijging ligt aanzienlijk hoger dan de stijging van het totale volume jeugdhulp.

Ook noemen gemeenten als verklaring voor hoog jeugdhulpgebruik en daarmee hoge tekorten op jeugdzorg dat ze te maken hebben met relatief veel middelengebruik, relatief veel jongeren met een licht verstandelijke beperking en een toename in het aantal minderjarige statushouders.

Tot slot noemen enkele gemeenten het feit dat ze een plattelandsgemeente zijn als verklaring voor de hoge uitgaven aan jeugdzorg. Het blijkt alleen lastig voor deze gemeenten om te duiden wat nou precies maakt dat het feit dat ze plattelandsgemeente zijn, ze (daardoor) hoge uitgaven aan jeugdzorg hebben. In twee plattelandsgemeenten is sprake van een aantal relatief kleine dorpskernen, waarbij in al deze kernen een lokaal team van de gemeente aanwezig is. Deze gemeenten hebben echter geen opvallend hoge uitgaven aan deze lokale teams. Een van deze gemeenten heeft wel opvallend hoge uitvoeringskosten. Een van de plattelandsgemeenten met een groot tekort in 2018 geeft aan te maken te hebben met hoog middelengebruik binnen een van de kernen. Het zijn van een gemeente met relatief veel platteland wordt daarnaast ook wel genoemd als verklarende factor voor relatief lage uitgaven aan jeugdhulp. De mate van stedelijkheid blijkt in het volume-onderzoek in beperkte mate negatief samen te hangen met jeugdhulp: minder stedelijke gemeenten hebben gemiddeld genomen te maken met een sterkere toename van het volume jeugdhulp dan de meer stedelijke gemeenten. Dit verband is echter niet zeer uitgesproken. Een gemeente zonder een tekort in 2018 op jeugdhulp geeft aan dat het feit dat ze een compacte stedelijke gemeente zijn zonder omringende kernen een mogelijke verklaring is voor het feit dat ze uitkomen met het beschikbare budget voor jeugdhulp, wanneer zij hun gemeente vergelijken met andere gemeenten in dezelfde jeugdhulpregio.

3.3.3 Concluderend ten aanzien van exogene factoren

Het blijft al met al niet eenvoudig te duiden in hoeverre exogene factoren daadwerkelijk een verklaring zijn voor de toename van de uitgaven aan jeugdhulp en/of tekorten. Veel van de besproken factoren hangen onderling samen, en een deel van de factoren maakt onderdeel uit van de huidige verdeelsystematiek. Uit eerder onderzoek van AEF naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen worden de nodige bezwaren genoemd bij de huidige verdeelsystematiek¹⁸. Op basis van deze benchmarkanalyse en het volume-onderzoek kunnen we niet concluderen of de huidige verdeelsystematiek voldoende recht doet aan de bestaande relaties tussen exogene factoren en uitgaven aan jeugdhulp. De inzichten uit deze benchmarkanalyse onder 26 gemeenten en het volume-onderzoek laten wel zien dat een deel van de ontwikkelingen van de uitgaven samen lijkt te vallen met maatstaven uit het huidige objectief verdeelmodel en correcties hierop, maar dat er ook andere factoren zijn die een rol spelen in de ontwikkeling van de uitgaven. Een aantal in de benchmarkanalyse genoemde factoren zijn de aanwezigheid van bepaalde problematiek (bijvoorbeeld: lvb, echtscheidingsgerelateerd, dyslexie), historisch aanwezige aanbod/centrumfunctie van de gemeente en lagere huizenprijzen in vergelijking tot de regio en veel aanbod van sociale huurwoningen.

¹⁸ Zoeken naar balans. Een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein. AEF, 2018.

3.4 Maatschappelijke ontwikkelingen

Verschillende gemeenten en stakeholders wijzen in deze benchmarkanalyse ook op een aantal maatschappelijke trends, als één van de onderliggende verklaringen voor de toename van de vraag naar jeugdhulp. De meest gehoorde verklaringen, hoewel deze verklaringen onmogelijk te onderbouwen zijn:

- a. Afnemende tolerantie voor afwijkend gedrag of ontwikkeling. Als een jeugdige opvalt qua gedrag of ontwikkeling zoeken ouders sneller dan voorheen naar mogelijke verklaringen. In combinatie met 'verbeterde' diagnostiek leidt dat dikwijls tot eerdere diagnoses waarmee vervolgens een beroep wordt gedaan op de jeugdhulp;
- b. Prestatiemaatschappij: zowel ouders als scholen vinden het steeds belangrijker om hun kinderen zo goed mogelijk te laten presteren. Daarbij wordt een zekere maakbaarheid verondersteld. Scholen worden hier ook deels op afgerekend en ouders willen hun kinderen zo goed mogelijk voorbereiden op een succesvol zelfstandig leven in de maatschappij. Als prestaties tegenvallen of onder de verwachtingen zijn, wordt snel(ler) gezocht naar hulp en ondersteuning die ertoe moeten leiden dat de prestaties verbeteren;
- c. Ouders worden steeds mondiger en nemen in combinatie met de beschreven punten onder a. en b. minder snel genoegen met een advies om geen hulp in te zetten of minder hulp dan gevraagd/verwacht. Daarbij weten ouders steeds beter hun weg naar de jeugdhulp te vinden: via de lokale (wijk)teams, maar als dat niet tot het door de ouders gewenste advies leidt, weten zij ook de weg naar de huisarts als toegangspoort tot jeugdhulp.

Deze punten kunnen worden gezien als tegengestelde krachten bij een van de uitgangspunten van de Jeugdwet: het meer stimuleren van normalisatie en het demedicaliseren. Gemeenten geven dan ook aan dat, ondanks dat dit ook een van de uitgangspunten van hun beleid is, dit in de praktijk moeilijk te realiseren is.

Het SCP rapport 'Groeit de jeugdzorg door?' (2013) analyseerde het gebruik van jeugdhulpvoorzieningen in de periode 2001-2011 en maakt een raming voor de periode 2011-2017. Het SCP noemt in deze rapportage ook vergelijkbare maatschappelijke ontwikkelingen en concludeert dat achter de historische ontwikkeling een ontwikkeling schuilgaat die losstaat van de risicokenmerken die de kans op een beroep op jeugdzorg verhogen: *Op basis van de ontwikkeling van de risicokenmerken was een daling van het beroep op de jeugdzorg verwacht. De daadwerkelijke vraag naar jeugdzorg (tot 2011) wordt daarmee vooral gedreven door 'de resttend'. Er kunnen verschillende factoren achter schuilgaan die niet getoetst zijn of niet toetsbaar zijn. Genoemd worden onder andere de afnemende tolerantie voor afwijkend gedrag, de verbetering van de diagnostiek en beleidswijzingen, waaronder het dichterbij organiseren van de jeugdhulp.*

4. Inrichting: keuzes en praktijk

4.1 Inleiding

Centrale vraag in dit onderzoek is: *'Hoe hebben gemeenten vormgegeven aan beleid en uitvoering van jeugdhulp tussen 2015 en heden en welke keuzes van gemeenten en welke al dan niet te beïnvloeden factoren lijken bij te dragen aan tekorten of overschotten van gemeenten op jeugdhulp'*. In dit hoofdstuk gaan we in op deelvragen a, b, c en d. We beschrijven welke keuzes gemeenten maken en in welke mate zij zelf een beeld hebben van de effectiviteit van deze keuzes. Daarnaast verkennen we of er een relatie bestaat tussen deze keuzes en de uitgaven van Jeugdhulp.

In het kader van dit onderzoek onderzoeken we of er een relatie bestaat tussen de sturingsvisie (en de vertaling daarvan naar de praktijk) enerzijds en de ontwikkelingen van de jeugdhulputgaven anderzijds. We doen dit langs de volgende thema's:

- Vertaling van de dilemma's van het jeugdhulpstelsel naar sturing en inrichting (paragraaf 4.2);
- De rol en de invulling van de gemeentelijke toegang (paragraaf 4.3);
- Sturen op behalen van het resultaat van individuele jeugdigen (paragraaf 4.4);
- Sturen op behalen van de doelen voor een populatie als geheel (paragraaf 4.5);
- Inkoop en budgetplafonds als instrument voor beheersing van kosten (paragraaf 4.6);
- Versterken van de sturing en informatievoorziening (paragraaf 4.7).

In elk van deze paragrafen beschrijven we de praktijk die voortkomt uit lokale sturingskeuzes. Op basis van de inzichten verzameld in dit onderzoek kunnen we niet vaststellen welke keuzes het meest effectief zijn of dat er een relatie bestaat met (beheersing van) de jeugdhulputgaven. De ervaringen en succesfactoren die we beschrijven, zijn de ervaringen van de gemeenten zelf, die we op de onderzoeksdag zoveel mogelijk getoetst hebben met aanwezige bronnen en besproken met de diverse andere stakeholders; jeugdhulp-aanbieders, toegangsmedewerkers en cliënten.

Naast deze inrichtingsvraagstukken zetten alle gemeenten, maar zeker gemeenten met tekorten, interventies in gericht op verbetering van samenwerking tussen verschillende stakeholders vanuit een gemeenschappelijke doelstelling. Meerdere voorbeelden hiervan zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5.

4.2 Vertalen van de Jeugdwet naar sturing

De eerste twee deelvragen van dit onderzoek gaan in op het vertalen van de filosofie van de Jeugdwet naar beleidskeuzes (deelvraag a) en de vraag in hoeverre deze (aantoonbare) invloed hebben op de volume- en uitgavenontwikkeling (deelvraag b).

Alle gemeenten geven aan dat gemeentelijke beleid, de uitgangspunten en de geformuleerde doelen gebaseerd zijn op de filosofie van de Jeugdwet. Echter, het sturen op deze doelen bleek in de eerste jaren erg lastig. Het jaar 2015 kenmerkte zich als 'overleven', met grote nadruk op de continuïteit van zorg. Alle gemeenten geven aan dat ze in de eerste jaren weinig informatie hadden om te sturen. In die jaren is veel geïnvesteerd in het inrichten van uitvoeringsorganisaties, processen in de backoffice (inkoop,

informatievoorziening, controle) en het in gesprek brengen van het grote aantal stakeholders dat betrokken is bij de jeugdhulp.

In de loop van 2017 werd bij meerdere gemeenten duidelijk dat de transformatie nog niet op gang kwam terwijl de uitgaven van de Jeugdhulp een stijging lieten zien. Gemeenten noemen daarvoor als oorzaken diverse dilemma's in de Jeugdwet die hen voor uitdagingen stelden, waaronder:

- a. Het open einde karakter van de Jeugdwet, onder begrensde financiële middelen;
- b. Inzetten op transformatie en verandering, terwijl tegelijkertijd besparingen moeten worden doorgevoerd;
- c. Dichtbij organiseren met als effect een groter bereik van jeugdigen met een ondersteuningsbehoefte;
- d. Keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid voor de jeugdige of het gezin maakt het lastig voor gemeenten om regie te voeren en zorggebruik te begrenzen;
- e. Door privacy-beperkingen kunnen gemeenten beperkt regie voeren op medische verwijzingen;
- f. Schaalvoordelen door regionale samenwerking versus lokale autonomie in de sturing.

Op basis van de uitkomsten van de benchmark is duidelijk geworden dat er geen ideale oplossing bestaat voor deze dilemma's. Dit rapport beschrijft daarom met name welke keuzes gemeenten hebben gemaakt, wat daarbij volgens de gemeenten succesfactoren zijn en we kijken hoe deze keuzes gerelateerd zijn aan de jeugdhulputgaven en het saldo voor jeugdhulp in diverse gemeenten.

In deze context is het interessant te bezien welke keuzes twee gemeenten hebben gemaakt die ongeveer uitkomen met het jeugdbudget: Montfoort en Etten-Leur. Onderstaand beschrijven we op hoofdlijnen hoe deze gemeenten de uitgangspunten van de Jeugdwet hebben vertaald naar sturing en inrichting van het jeugd domein.

Etten-Leur benoemt als belangrijke kenmerken van haar aanpak:

- De dreiging van een sterk dalend jeugdhulp budget betekende een duidelijke urgentie om al in 2012 te starten met het voorbereiden van de decentralisatie. Regionaal is veel geïnvesteerd in gezamenlijke visie en samenwerkingsrelaties tussen gemeenten op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Belangrijke thema's waren erkenning van eigen verantwoordelijkheden van gemeenten, de wederzijdse afhankelijkheid van jeugdhulporganisaties en de verantwoordelijkheid van jeugdhulporganisaties voor het slagen van de decentralisatie;
- Op basis hiervan ontstond een duidelijke visie die gezamenlijk is opgesteld en periodiek wordt doorleeft. Leidend principe: 'handel alsof het je eigen kind is'. Rolopvatting van de gemeente: De wijze waarop recht op zorg/zorgplicht wordt ingevuld is een verantwoordelijkheid van gemeente. In samenwerking met jeugdhulpaanbieders is gebouwd aan een nieuw stelstel waarin gezamenlijke opgestelde doelen gerealiseerd kunnen worden. Hierbij wordt samengewerkt, en sterk gestuurd op houding en gedrag. Het doorleven van wederzijdse verantwoordelijkheden, niet alleen de aanbieder (het hoe) maar ook de gemeente heeft een verantwoordelijkheid (het wat en het integraal sturen);
- Een onafhankelijk van jeugdhulpaanbieders en gemeenten gepositioneerde (Hbo/hbo+ gekwalificeerde) toegang die mag doen wat nodig is. Een toegang die ook casusregie heeft en houdt. Een toegang waarin huisartsen en scholen voldoende vertrouwen hebben en waarmee goede afstemmings- en samenwerkingsrelaties opgebouwd kunnen worden.

Montfoort benoemt als belangrijke kenmerken van haar aanpak:

- Centraal staat het werken vanuit een visie: Nabijheid en Doen wat nodig is en werkt ("If it aint broken, don't fix it"). Eigen verantwoordelijkheid van de inwoner staat voorop, niet vanuit kwetsbaarheid maar vanuit kracht. We werken vanuit vertrouwen, niet vanuit controle, met de vele partijen betrokken in of bij het jeugddomein. We zijn transparant, tonen discipline en voorbeeldgedrag;
- Montfoort heeft geen jeugdhulploket: het jeugdteam (5 fte) is mobiel overal aanwezig. Wij kiezen er bewust voor om niet meteen hulp aan te reiken met op zoek te gaan naar de achterliggende behoefte. Het jeugdteam houdt ook zicht op zorg en stopt deze zorg wanneer ze samen met de cliënt constateren dat deze niet effectief is.

Belangrijkste overeenkomsten tussen beide gemeenten is enerzijds hun schaal (kleine gemeenten) en anderzijds dat ze de bestuurlijke keuzes, in nauwe afstemming met de betrokken stakeholders, consistent uitvoeren. Beide gemeenten gaan het gesprek over wat is passende jeugdhulp (wat is 'goed genoeg') niet uit de weg. Door de kleine schaal lukt het in deze gemeenten om via persoonlijk contact een eenduidige visie te ontwikkelen en deze te vertalen naar een eenduidige werkwijze.

4.3 Gemeentelijke toegang

De rol en ook de invulling van de gemeentelijke toegang blijkt cruciaal, maar lastig vanwege de dilemma's van de Jeugdwet beschreven in paragraaf 4.2. Veel gemeenten, aanbieders en cliënten ervaren nog altijd operationele knelpunten in de gemeentelijke toegang (genoemd zijn wachttijden, kennis en kunde). Gemeenten zijn daarom nog steeds bezig hierin te investeren. In deze paragraaf gaan we in op de dilemma's rond het inrichten van de toegang en verkennen we hoe de inrichting van de gemeentelijke toegang zich verhoudt tot de totale jeugdhulpuitgaven.

Alle deelnemers geven aan dat zij door het dichterbij organiseren van de Jeugdhulp (uitgangspunt van de Jeugdwet), meer kinderen vinden met een jeugdhulpvraag. Gemeenten noemen hiervoor als verklaring de maatschappelijke ontwikkelingen, zie paragraaf 3.4. Binnen het tijdvak van dit onderzoek (2016-2018) zien we een stijging van het aantal jeugdigen dat een vorm van jeugdhulp ontvangt en een stijgende intensiteit van deze jeugdhulp (zie paragraaf 2.6). Mogelijk trad dit patroon ook al op voor 2015 met de introductie van bureaus Jeugdzorg. Omdat gemeenten geen cijfers hebben van vóór 2015 kunnen ze dit niet hard aantonen.

Gemeenten zijn de uitdaging aangegaan om een passend voorzieningenaanbod te organiseren met een gemeentelijke toegang. Ze hebben voor het inrichten van de gemeentelijke toegang veel verschillende uitvoeringsvormen gekozen. Voor een aantal hoofdthema's hebben we de verschillen in kaart gebracht bij 24 van de deelnemende gemeenten.

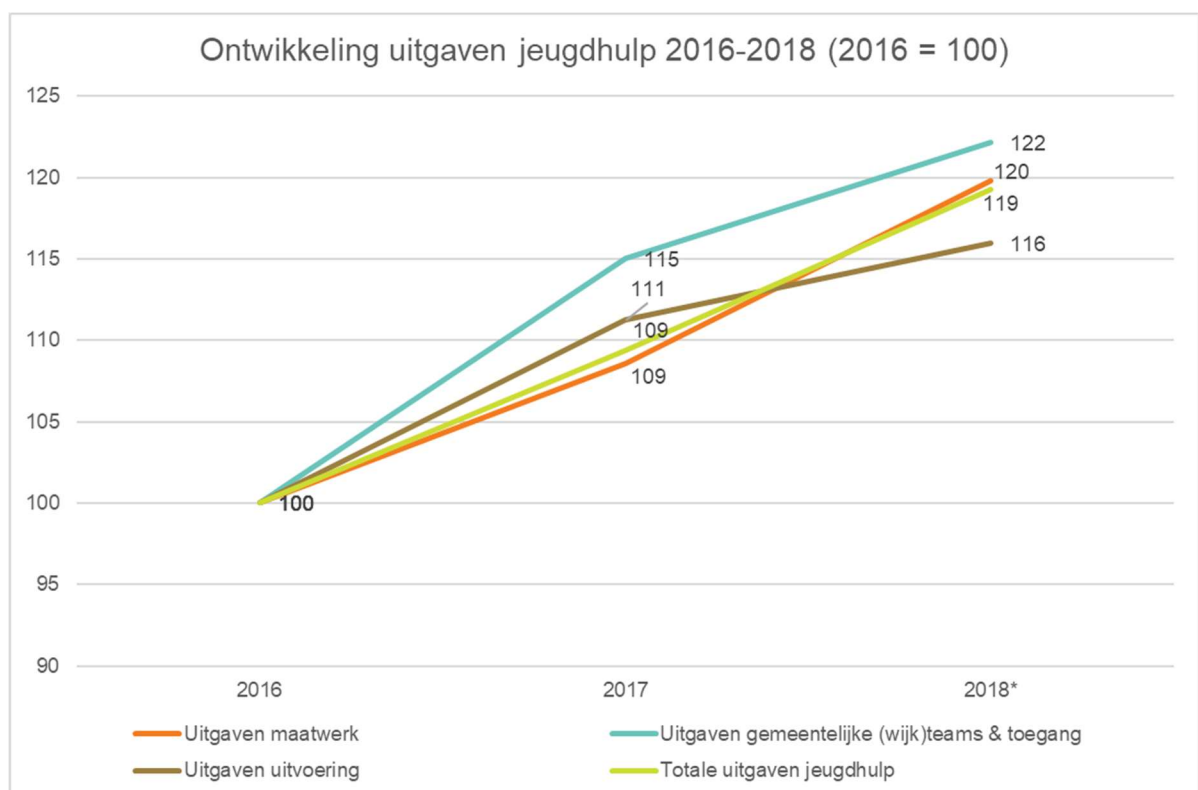
- In 9 gemeenten werken de toegangsteams specifiek voor jeugdigen terwijl in de andere 15 gemeenten de gemeentelijke toegang actief is voor inwoners van alle leeftijden;
- In 10 gemeenten focust het toegangsteam zich op vraagverheldering en toeleiding, soms in combinatie met proces- of casusregie. In de andere 14 gemeenten verlenen medewerkers van het toegangsteam ook lichte vormen van jeugdhulp;

- In 15 van de 24 gemeenten is sprake van een capaciteitsknelpunt in het toegangsteam of is recent de formatie opgehoogd. Van de overige gemeenten geven 7 gemeenten aan dat het team op sterkte is (waaronder de beide gemeenten genoemd in de vorige paragraaf).

We hebben echter geen relatie kunnen vinden tussen deze keuzes en de jeugdhulputgaven.

In meerdere gemeenten is de taakinfilling van de gemeentelijke toegang onderwerp van gesprek, veelal naar aanleiding van een ervaren capaciteitsprobleem. Specifiek wordt daarbij genoemd dat het wenselijk zou zijn als de toegang ook een vorm van casusregie op zich neemt of een vorm van toetsing of de beoogde resultaten zijn behaald. We hebben niet kunnen toetsen of er een relatie bestaat tussen de taakinfilling van de gemeentelijke toegang en de uitgaven Jeugdhulp.

Het aantal gemeenten met een capaciteitsknelpunt is opmerkelijk en heeft ook een relatie met de uitgaven die gemeenten doen voor de gemeentelijke toegang. Uit onderstaande figuur blijkt dat de gemeentelijke uitgaven aan (wijk)teams en gemeentelijke toegang in 2017 (blauwe lijn) sneller zijn gegroeid dan de totale uitgaven Jeugdhulp (groene lijn). In diverse interviews is aan de orde gekomen dat de formatie van de gemeentelijke toegang en/of het wijkteam is opgehoogd. In 2018 volgt de uitgavenontwikkeling voor wijkteam en gemeentelijke toegang de ontwikkeling van de totale uitgavenontwikkeling Jeugdhulp (beide ca 20% hoger dan in 2016).



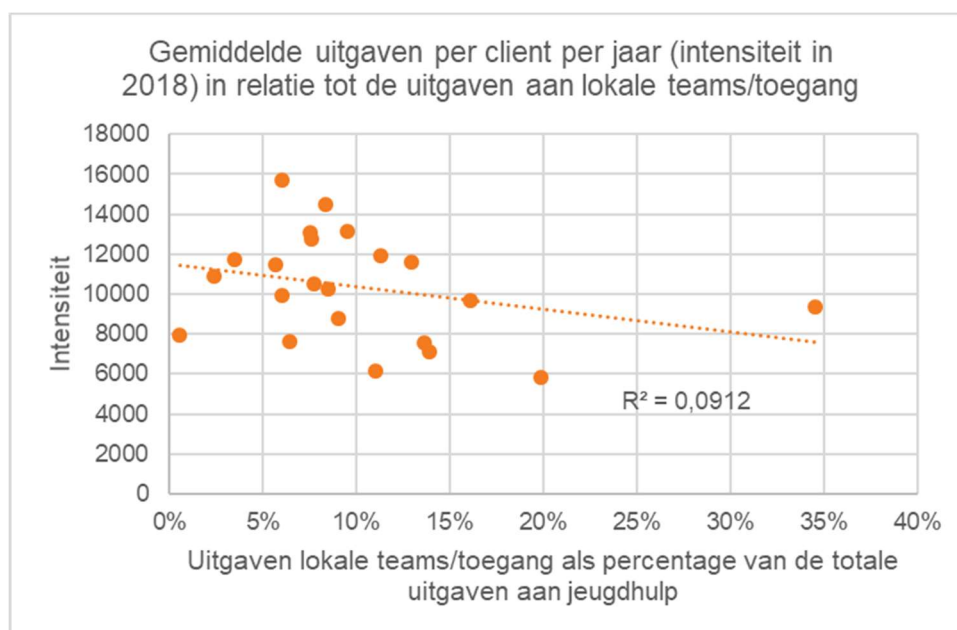
Figuur 17. Ontwikkeling van uitgaven jeugdhulp, naar aard van de kosten

Uit gesprekken op de onderzoeksdag bij gemeenten en de leerbijeenkomsten blijken de volgende uitdagingen rond de gemeentelijk toegang:

- Kostenbewustzijn bij medewerkers in de toegang. Het beeld bestaat dat voorliggende voorzieningen of onvoldoende aanwezig zijn (inkoop) of onvoldoende gebruikt worden (verwijzingen door toegang). Een oplossing is deze medewerkers inzicht te geven in de kosten van jeugdhulp en door teamcoördinatoren van de lokale toegang bij beleid en monitoring te betrekken;
- Naast capaciteitsproblemen (zie hierboven) noemen gemeenten ook risicomijdend gedrag van toegangsmedewerkers (bijvoorbeeld na een incident) twee keer als verklaring voor het mogelijk meer inzetten van maatwerkvoorzieningen dan nodig;
- Proces- en of casusregie komt niet van de grond door verschillende oorzaken: gebrek aan tijd, gebrek aan de juiste competenties in het team. Ook wordt een regierol vanuit de gemeentelijk toegang nog niet altijd geaccepteerd door alle betrokken partijen;
- Het ontbreken van een heldere (met alle stakeholders afgestemde) visie. Daarbij wordt veelal opgemerkt hoe belangrijk het is om te investeren in contact tussen professionals bij de vele betrokken partijen (zowel intern als extern). Bij kortere lijntjes verloopt de afstemming sneller en effectiever.

Wij hebben geen verband kunnen ontdekken tussen de uitgaven voor lokale teams/toegang en de ontwikkeling van de jeugdhulputgaven in de periode 2016-2018. Dit betekent dat we binnen de onderzoeksperiode met 23 waarnemingen niet hebben kunnen vaststellen dat met investeren in lokale toegang een ombuiging van de uitgaven wordt gerealiseerd.

We zien op basis van de gegevens van de gemeenten van de benchmarkanalyse een klein verband tussen de uitgaven voor lokale teams/toegang en de intensiteit van de ingezette maatwerkvoorzieningen (zie paragraaf 2.6). Hoewel deze correlatie beperkt is, zou dit kunnen betekenen dat het mogelijk is om met grotere inzet op de regierol in de toegang/wijkteams de uitgaven op het niveau van individuele cliënten te beperken.



Figuur 18. Relatie tussen uitgaven lokale teams/toegang en uitgaven per individuele jeugdige (intensiteit)

4.4 Sturen op resultaat per cliënt

Om de effectiviteit van de ingezette jeugdhulp centraal te zetten, hebben gemeenten in toenemende mate het sturen op resultaat van een ingezette behandeling op de agenda staan. In veel gemeenten stelt de gemeentelijke toegang, na een gesprek gericht op vraagverheldering, samen met het kind en het gezin een plan op. De mate waarin de gemeente ook werkelijk stuurt op het behalen van de resultaten beschreven in dit plan is sterk wisselend.

De meest vergaande vorm is de werkwijze die sinds 2015 wordt gehanteerd in jeugdhulpregio West-Brabant-West (gemeente Etten-Leur). Wanneer een maatwerkvoorziening wordt ingezet, is de aanbieder integraal verantwoordelijk voor het behalen van de vooraf geformuleerde resultaten. Toetsing van het behalen van deze resultaten gebeurt voor alle verleende jeugdhulp, ook bij verwijzing via de huisarts, door de gemeentelijke toegang in gesprek met de cliënt. Het is met name deze laatste stap die voor veel andere gemeenten lastig blijkt, zie paragraaf 4.3.

Etten-Leur geeft aan dat het sturen op resultaat meer is dan een systeem van bekostiging alleen. Een bekostigingssysteem kun je volgens deze gemeente pas implementeren als (1) de samenwerking tussen gemeenten loopt (2) een gezamenlijke visie met aanbieders aanwezig is (3) de lokale frontoffice is georganiseerd vanuit deze gezamenlijke visie en met beschikbaarheid van vrij toegankelijke voorzieningen als alternatief voor specialistisch aanbod (4) er duidelijke afspraken zijn over het uniformeren van de backoffice (waaronder de informatieprocessen).

Meerdere gemeenten overwegen een wijziging in de sturing zodat meer nadruk komt te liggen op het sturen op resultaat voor de cliënt. Vijf gemeenten hebben rond dit thema gedurende de onderzoeksperiode (in 2017 of 2018) een wijziging doorgevoerd. Ze indiceren en betalen Jeugdhulp in de vorm van arrangementen. De aanbieder krijgt dan een vooraf bepaald bedrag per cliënt (soms per arrangement, soms per maand, soms per jaar) voor de integrale ondersteuning aan de cliënt. Meerdere van deze gemeenten hebben grote tekorten. Ze ervaren dat de introductie van arrangementen kostenverhogend werkt, in ieder geval initieel. Bij het toewijzen van ondersteuning voor cliënten ervaren ze het risico dat voorzichtigheidshalve een zwaarder (en duurder) arrangement wordt afgegeven. Veel gemeenten hebben aanwijzingen dat de tarieven aan de hoge kant zijn in verhouding tot de geleverde ondersteuning binnen deze arrangementen. Deze regio's zijn op zoek naar aanscherpingen van de spelregels en herijking van de tarieven om de jeugdhulputgaven te kunnen beheersen.

4.5 Sturen op resultaat voor een populatie

Twee gemeenten in de benchmark (Alphen a/d Rijn en Heerlen) hebben gekozen voor een principieel andere inrichting van het jeugdhulpdomein, waarbij gestuurd wordt op het behalen van resultaten voor alle jeugdigen (de populatie) in een gemeente. Hieronder beschrijven we waarom deze keuze is gemaakt, welke risico's daaraan verbonden zijn en de verwachte succesfactoren in deze werkwijze. Beide gemeenten geven aan dat het starten met deze werkwijze extra kosten met zich meebrengt. Omdat beide gemeenten recent met deze werkwijze zijn gestart (resp. 2018 en 2019) is het te vroeg om conclusies te trekken over het bereiken van de verwachte effecten, zowel inhoudelijk als financieel.

De belangrijkste motivatie om te kiezen voor deze andere inrichting was voor de beide gemeenten inhoudelijk: hulp dicht bij huis en realiseren van innovatie. Beide gemeenten ervoeren dat de regionale inkoop van specialistische jeugdhulp onvoldoende bijdroeg aan de transformatiedoelen van de Jeugdwet. De regionale inkoop- en bekostigingsafspraken met de aanbieders ervoeren zij als uitgaven-opdrijvend (P*Q resp. arrangementen-systematiek zonder budgetplafonds) en de samenwerking met en tussen de gecontracteerde gespecialiseerde aanbieders kwam beperkt of niet op gang.

Meest gehoorde bezwaar tegen deze verandering is dat de keuzevrijheid van de cliënt wordt beperkt. De beide gemeenten geven aan dat cliënten ook met de nieuwe werkwijze een passend aanbod ontvangen, geleverd door een diversiteit aan professionals. In beide gemeenten heeft het consortium (de aanbieders die gezamenlijk zijn gecontracteerd om de jeugdhulp te leveren voor de populatie) de verplichting om een deel van de jeugdhulp te laten uitvoeren door kleine aanbieders in onderaannemerschap. Ook de inzet van persoonsgebonden budget (pgb's) is nog mogelijk.

Alphen aan de Rijn heeft per 2018 deze nieuwe vorm van sturing geïntroduceerd in het Jeugddomein en bouwt daarmee voort op ervaringen met dit model bij de Wmo. Deze keuze is sterk zorginhoudelijk gedreven maar zal naar verwachting op termijn ook leiden tot beheersing van de uitgaven Jeugdhulp. Alle Jeugdhulp (met uitzondering van het gedwongen kader) wordt uitgevoerd door een consortium (GO!) voor een vast budget en een meerjarig contract.

Deze opdracht is in de markt gezet met de doelen van de Jeugdwet als vertrekpunt. GO! heeft in haar inschrijving een mooie passende visie opgesteld. GO! geeft aan dat het een pittige opdracht is, maar daar hebben zij zelf voor gekozen en de gemeenten heeft hen alle benodigde informatie verschaft (onder andere een rapport van Rebel naar de inverdieneffecten). Het afgesproken budget is inclusief transitiekosten voor het consortium in de eerste jaren om deze nieuwe werkwijze vorm te geven. Door deze nieuwe systematiek heeft het consortium van zorgaanbieders financieel belang gekregen om te de-medicaliseren en te normaliseren, en samen te werken met alle andere stakeholders.

Beide partijen geven aan dat een goede balans tussen opdrachtgeverschap en partnerschap belangrijk is. De gemeente heeft met het consortium prestatie-indicatoren afgesproken gericht op het realiseren van de transformatiedoelen. De gemeente benoemt als succesfactor onder andere de heldere rolverdeling tussen gemeente en GO!. Voor GO! is een belangrijke succesfactor dat ze ook verantwoordelijk is voor de toegang tot Jeugdhulp. Er is veel aandacht voor het herplaatsen van toegangsmedewerkers bij het consortium. Beide benoemen als succesfactor dat GO! zelf aan de lat staat om de samenwerking vorm te geven met vele andere stakeholders (de Wmo-coöperatie, huisartsen, GI's, scholen, overige gemeentelijke taken en algemene voorzieningen).

Het jaar 2018 stond in het teken van inrichten, waarbij sprake is van veel transitiekosten, zowel in het budget van het consortium als voor cliënten die gedurende een overgangperiode indien nodig nog bij andere aanbieders in zorg kunnen blijven. Dit betekent hoge kosten in 2018. De gemeente is hoopvol over het gekozen model, met name zorginhoudelijk maar ook gericht op financiële beheersing. Het is te vroeg om te constateren of het werkt.

Heerlen is in 2019 gestart met een vergelijkbare werkwijze, ook voortbouwend op ervaringen in de Wmo. De visie van Heerlen is vergelijkbaar met Alphen a/d/ Rijn. Om inhoudelijke transformatie te realiseren en om meer grip te krijgen op jeugdhulpkosten heeft Heerlen samen met Landgraaf en Voerendaal voor de ambulante Jeugdhulp en lokaal preventieve activiteiten (Basishulp Jeugd) een eigen inkooptraject gestart. Voor intramurale jeugdhulp werkt Heerlen nog samen met de regio Zuid-Limburg. Ten behoeve van dit inkooptraject Basishulp Jeugd hebben de gemeenten alle beschikbare informatie verstrekt over jeugdhulpgebruik en -kosten. In een adviesrapport is beschreven wat de inverdieneffecten zijn voor de partij die dit gaat uitvoeren. Op deze manier heeft de gemeente de aanbieders zo transparant mogelijk geïnformeerd over de ontwikkelingen en verwachte effecten.

Het consortium van zeven aanbieders dat de aanbesteding heeft gewonnen (JENS) heeft een mooi passende visie geformuleerd op het jeugdhulpdomein: Investeren in preventie, verbinding met wijken en sterke aansluiting met onder andere scholen. Leden van het consortium zijn een mix van jeugdhulpaanbieders en de lokale welzijnsorganisaties. Meerdere van de jeugdhulporganisaties in het consortium verlenen ook intramurale jeugdhulp binnen de regionaal afgesloten contracten.

De nieuwe werkwijze is nog maar net gestart en heeft een grote impact voor de uitvoering, de gemeentelijke toegang en de aanbieders. Partijen moeten nog aan elkaar wennen, er wordt gezocht naar de juiste balans tussen partnerschap en opdrachtgeverschap. Dit jaar (2019) staat in het teken van inrichten van de samenwerking met scholen, huisartsen et cetera. De gemeente en het consortium verwachten belangrijke innovatie te kunnen realiseren door de preventieve mogelijkheden beter te benutten en efficiënter te werken.

4.6 Inkoop en budgetplafonds als instrument voor beheersing van kosten

Het maken van afspraken met jeugdhulpaanbieders zien gemeenten als een belangrijk instrument voor sturing én voor beheersing van kosten. In de keuzes die zij daarbij maken zijn de dilemma's uit het jeugdhulpstelsel herkenbaar. Twee thema's worden daarbij veel genoemd

- a. Het al dan niet selecteren van jeugdhulpaanbieders;
- b. Het al dan niet hanteren van budgetplafonds voor aanbieders.

Onderstaand worden beide dilemma's beknopt uitgewerkt en verkennen we de relatie tussen deze keuzes met de jeugdhulputgaven. Op basis van de informatie verzameld in dit onderzoek (zowel kwalitatief als kwantitatief) kunnen we deze relaties niet aantonen.

Noot: alternatief voor een budgetplafond op het niveau van een aanbieder (eventueel per ondersteuningsvorm), is het werken met een maximumbedrag beschikbaar voor de ondersteuning van een individuele cliënt. Deze werkwijze wordt vaak gecombineerd met sturen op resultaat voor een individuele cliënt, zie toelichting en ervaringen beschreven in paragraaf 4.4.

4.6.1 Selecteren van aanbieders of 'Open House'

Voor boekjaar 2015 contracteerden veel jeugdhulpregio's alle bestaande jeugdhulpaanbieders vanwege de vereiste continuïteit van ondersteuning voor de jeugdigen. In de daarop volgende jaren werd de vraag relevant of het nodig is om in een aanbesteding een inhoudelijke selectie te maken van aanbieders. In dit onderzoek

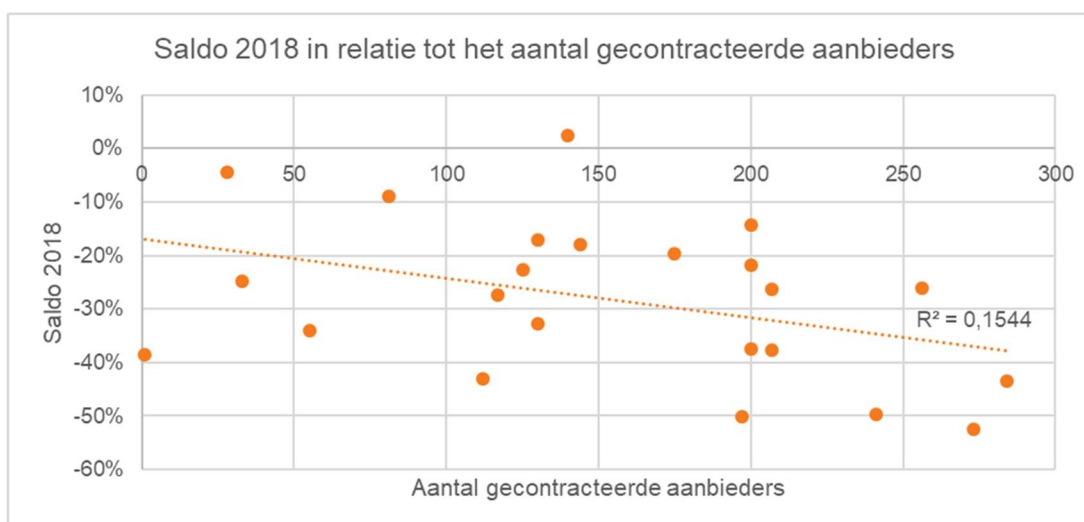
gaan we niet inhoudelijk in op deze afweging, maar verkennen we het effect van de gemaakte keuzes op de jeugdhulpuitgaven.

De systematiek zonder inhoudelijke selectie van aanbieders wordt aangeduid als 'Open House'. Een gemeente stelt binnen een Open House wel geschiktheidseisen en/of minimumeisen, maar maakt daarnaast geen selectie. Aanbieders kunnen in beginsel gedurende de hele looptijd van het systeem toetreden en hun diensten aanbieden. Cliënten maken zelf de keuze uit de door de gemeente toegelaten aanbieders. Het effect van deze systematiek is dat het aantal gecontracteerde aanbieders groot is.

Over de vraag of dit grote aantal aanbieders tot uitvoeringsproblemen leidt verschillen de gemeenten van mening. Dit onderzoek focust op het verband met de uitgaven Jeugdhulp. Dit kunnen zowel hogere uitvoeringskosten zijn (contract- en leveranciersmanagement) of hogere uitgaven aan maatwerkvoorziening, vanuit de vaak gehoorde hypothese 'aanbod creëert vraag'. Op basis van gegevens van de gemeenten in de benchmarkanalyse blijkt er geen duidelijke correlatie te zijn tussen Open house als inkoopsystematiek en (de ontwikkeling van) het saldo (inkomsten minus uitgaven, zie tabel 11). Wel zien we een beperkte negatieve correlatie tussen het aantal gecontracteerde aanbieders en het saldo voor jeugdhulp (inkomsten minus uitgaven) in 2018, zie onderstaande tabel en figuur. Deze correlatie moeten we met de nodige voorzichtigheid interpreteren.

Inkoop	Saldo jeugdhulp 2018	Ontwikkeling Saldo 2016-2018
Open House (N=13)	-30%	-18%
Geen Open House (N=9)	-26%	-20%

Tabel 11. Relatie tussen inkoopsystematiek en het saldo jeugdhulp



Figuur 19. Relatie tussen het aantal gecontracteerde aanbieders in 2018 en het saldo jeugdhulp

4.6.2 Werking van budgetplafonds en volumeafspraken

Gemeenten kunnen met aanbieders afspraken maken over een maximum aan de door een zorgaanbieder te besteden zorgkosten of aantal cliënten in een bepaald jaar. Het doel is voornamelijk kostenbeheersing. Dit instrument is in het transitiejaar 2015 door bijna alle gemeenten ingezet. Daarna is het gebruik ervan sterk

gedaald. Een inhoudelijke reden hiervoor is dat dit instrument niet past bij het werken met een Open House, immers het aantal aanbieders is in deze systematiek variabel (toetreding gedurende de looptijd) en de patiëntstromen zijn onzeker (keuze van de cliënt is leidend). Budgetplafonds hebben zeker in de eerste jaren bijgedragen aan de beheersing van de kosten. Het instrument vraagt echter veel inspanning van gemeenten en aanbieders, waaronder veel discussies over bijstellingen van budgetten en een krachtige handhaving van de budgetafspraken richting aanbieders.

Uiteindelijk is de ervaring in de meeste jeugdhulpregio's dat budgetplafonds beperkt kunnen bijdragen aan kostenbeheersing. Belangrijke reden hiervoor is de jeugdhulpplicht voor gemeenten zoals geformuleerd in de Jeugdwet. Gemeenten moeten er rekening mee houden dat rond het bereiken van de plafonds discussies gaan ontstaan met een sterke financiële focus. In urgente situaties zal linksom of rechtsom een route gevonden worden om een cliënt te helpen, soms via bestuurlijke escalaties en onwenselijke rechtszaken.

Bijna alle gemeenten geven aan geen budgetplafonds meer te gebruiken voor de jeugdhulp (exclusief lumpsumafspraken gericht op beschikbaarheid bijvoorbeeld voor essentiële functies). Vier van de deelnemende gemeenten hanteren nog wel maximumafspraken op het niveau van de gecontracteerde aanbieders. Dit zijn onder andere de beide gemeenten die werken met een integraal budget voor alle Jeugdhulp (zie paragraaf 4.5). Uit de cijfermatige analyse, zie tabel hieronder, blijkt dat het hanteren van een budgetplafond geen verklaring is voor (de ontwikkeling van) het saldo voor jeugdhulp (inkomsten minus uitgaven).

Budgetplafonds	Saldo jeugdhulp 2018	Ontwikkeling Saldo 2016-2018
Werken (deels) met budgetplafonds (N=4)	-32%	-22%
Werken niet met budgetplafonds (N=10)	-32%	-20%
Inmiddels gestopt met budgetplafonds (N=5)	-29%	-15%
Plafond per cliënt (N=2)	-11%	-15%

Tabel 12. Relatie gebruik budgetplafond en uitgaven jeugdhulp

4.7 Versterken van de gekozen sturing

Alle gemeenten geven aan dat het lang heeft geduurd voordat ze de informatievoorziening op orde hadden. Veel gemeenten geven aan dat ze sinds 2017 stevig inzetten op het inrichten van monitoring en sturing. Veel gemeenten hebben in kaart gebracht op welke wijze ze deze sturing kunnen versterken. De vertaling van deze inzichten in actieplannen is veelal pas relatief recent gestart, dus de effecten zijn nog niet zichtbaar in de cijfers. De belangrijkste aangrijpingspunten voor het versterken van de sturing zijn:

- a. Sturing op de toegang;
- b. Sturing op de patronen binnen de verleende indicaties per cliënt;
- c. Sturing op de aanbieders via contract- en leveranciersmanagement.

Ad a. Sturing op de toegang

De gemeentelijke toegang speelt een belangrijke rol in het vinden van een passend jeugdhulpaanbod, het werken aan transformatie, maar ook in het beheersen van de kosten. Zoals beschreven in 4.3 is met name het

kostenbewustzijn van de gemeentelijke toegang een belangrijke uitdaging. Veel gemeenten zetten daarom in op het verstrekken van informatie aan toegangsmedewerkers over de kosten van de ingezette ondersteuning en/of het controleren van beschikkingen boven een bepaald bedrag. Veel gemeenten zetten ook in op samenwerken met de andere wettelijke verwijzers om doelmatigheid van de ingezette ondersteuning te verbeteren en kosten te besparen (zie paragraaf 5.3).

Ad b. Sturing op de patronen binnen de verleende indicaties per cliënt

Door analyse van de verleende beschikkingen krijgen gemeenten inzicht in zorgpaden van cliënten en in eventuele ongewenste of niet logische stapeling van zorg. Ze gebruiken deze analyses om het kritische gesprek met aanbieders te voeren, maar ook om toegangsmedewerkers bewust te maken van patronen in het zorggebruik van cliënten en de ingezette zorg bij verschillende aanbieders.

Ad c. Sturing op aanbieders via contract- en leveranciersmanagement

Tijdens de onderzoeksdag hebben we met 18 gemeenten de rol van contract- en leveranciersmanagement (CLM) besproken vanuit de stelling 'hoe beter ingericht, hoe beter de beheersing van volume en kosten'. Eén van deze gemeenten herkende deze stelling niet. Deze gemeente is van mening dat in het sociaal domein het sturen op casusniveau veel effectiever is dan sturen via CLM. Twee gemeenten geven aan dat deze rol bij de regionale inkoop is belegd, waarbij de input vanuit individuele gemeenten wel wordt meegenomen. Veertien gemeenten onderschrijven de stelling. Vijf van deze 14 gemeenten geven expliciet aan dat hier nog veel verbetering mogelijk is.

Gemeenten die steviger gaan inzetten op CLM benoemen daarbij de volgende aandachtsgebieden:

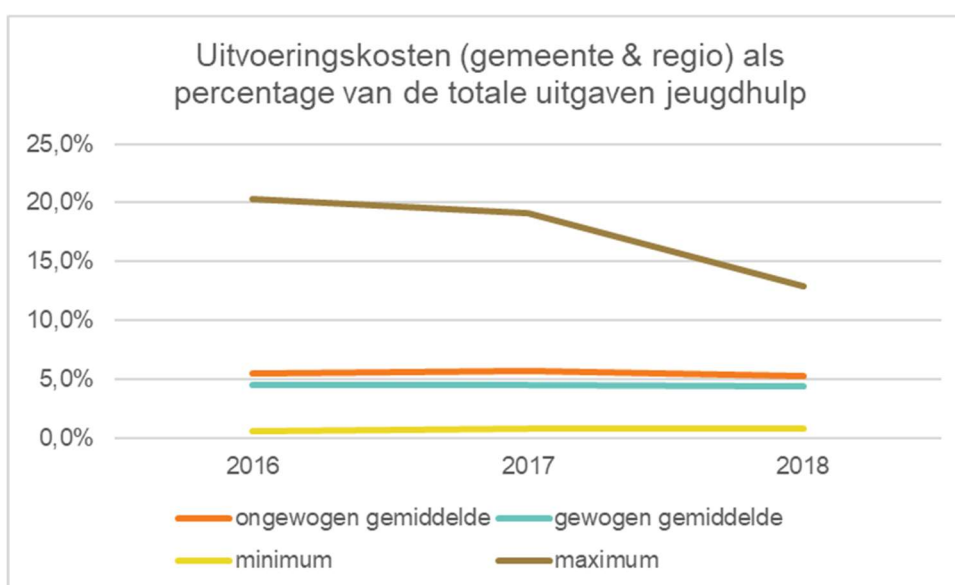
- a. Meer gegevensgericht werken, bijvoorbeeld patronen in indicaties en verwijzingen inzichtelijk maken, verschillen tussen aanbieders aanwijzen en hierover bij de aanbieder om duiding vragen;
- b. Kostenbewustzijn bij aanbieders vergroten, bijvoorbeeld om af te schalen waar mogelijk;
- c. Samenwerking met strategische partijen gericht op het realiseren van transformatie;
- d. Bevorderen van samenwerking tussen partijen om jeugdhulp rond de cliënt te organiseren en onnodige stapeling tegen te gaan.

4.8 Uitvoeringskosten

De keuzes die gemeenten maken rond de inrichting van het sociaal domein brengen ook verschillen in uitvoeringskosten met zich mee. Hiertoe rekenen wij: kosten ICT/monitoring, programmabureau, vertrouwenspersoon, telefoniste, (verbeter/innovatie) projecten, (lokale) programma's en onderzoeken, inhuur externen, ambtenaren betrokken bij jeugdbeleid, inkoop, financiën contractmanagement. Kosten voor de gemeentelijke toegang (zie paragraaf 4.3) horen hier dus niet bij.

We hebben gekeken naar de ontwikkeling van de uitvoeringskosten over de jaren 2016-2018 en het aandeel van deze kosten in de totale uitgaven Jeugdhulp. Onderstaande figuur toont dat het gemiddelde aandeel van de uitvoeringskosten in de totale jeugdhulputgaven in de drie jaren rond de 5% ligt. Dit betekent dat zowel de uitgaven Jeugdhulp als de uitvoeringskosten gestegen zijn. Dit stabiele patroon betekent hier dat de ontwikkeling van uitvoeringskosten gemiddeld de ontwikkeling van jeugdhulputgaven volgt. Verklaring voor dit patroon zou kunnen zijn de intensivering van de sturing zoals beschreven in paragraaf 4.7. Er zijn ook

uitschieters: de gemeente met het laagste aandeel uitvoeringskosten (0,8%) weet dit percentage in de drie jaren ongeveer gelijk te houden. Vier van de 24 gemeenten hebben in absolute zin te maken met een daling van de uitvoeringskosten. De rest met een stijging van de uitvoeringskosten tussen 2016 en 2018, waarvan zes met een stijging van minder dan 10%. De gemeente met het hoogste aandeel uitvoeringskosten laat een daling zien van 20% in 2016 naar 13% in 2018, wat veroorzaakt wordt door een grote stijging van de uitgaven tegelijk met een daling van de uitvoeringskosten. De verschillen tussen gemeenten worden naar verwachting grotendeels veroorzaakt door een verschil in interpretatie van wat 'uitvoeringskosten' zijn. Het meerjarige patroon per gemeenten en voor de groep van gemeenten is daarom interessanter dan de verschillen tussen gemeenten.



Figuur 20. Ontwikkeling aandeel uitvoeringskosten in de totale uitgaven jeugdhulp

Dat het gewogen gemiddelde (blauwe lijn) onder het ongewogen gemiddelde ligt (oranje lijn) betekent dat er een relatie bestaat tussen de omvang van de gemeente en het aandeel uitvoeringskosten. Kleinere gemeenten besteden gemiddeld een hoger percentage van de uitgaven Jeugdhulp aan uitvoeringskosten dan de grotere gemeenten, zie onderstaande tabel. Interessant is te zien dat middelgrote gemeenten verhoudingsgewijs gemiddeld lagere uitvoeringskosten hebben dan gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Door de opzet van dit benchmarkonderzoek en de hiervoor bedoelde interpretatieverschillen, is het niet mogelijk om een verklaring te geven voor deze verschillen.

Aantal inwoners	Uitvoeringskosten t.o.v. totale uitgaven jeugdhulp (2018)		
	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Tot 50.000 inwoners (N=12)	6,8%	2,6%	12,9%
50.000 tot 100.000 inwoners (N=6)	3,3%	0,8%	5,0%
Meer dan 100.000 inwoners (N=6)	4,3%	2,1%	6,5%

Tabel 13. Aandeel uitvoeringskosten in de totale uitgaven jeugdhulp, verdeeld naar omvang van de gemeenten

5. Interventies en transformatie

In hoofdstuk 4 is beschreven op welke wijze gemeenten hun visie op sturing hebben vertaald naar inrichtingskeuzes en bijbehorende kosten. Alle gemeenten noemen daarnaast ook andere initiatieven en interventies gericht op het realiseren van de gewenste transformatie in het Jeugddomein. Deze interventies, en de ervaringen daarmee, zijn beschreven in dit hoofdstuk 5.

Bij aanvang van de decentralisatie was op alle lagen (politiek, bestuurlijk, beleid én uitvoering) het adagium: eerst de transitie, daarna transformatie. Die volgorde horen we duidelijk terug in de ervaringen van alle betrokkenen, waarbij ze aangeven dat de tijdschaal daarbij heel anders is gebleken dan vooraf gedacht. Zoals ook blijkt uit de evaluatie van de Jeugdwet heeft het inrichten (de transitie) van alle betrokken partijen veel meer tijd en energie gevraagd dan vooraf gedacht.

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van interventies genoemd door de gemeenten in het onderzoek. Paragraaf 5.1 beschrijft investeringen in preventie gericht op specifieke doelgroepen of problemen. Paragraaf 5.2 beschrijft interventies gericht op verschuivingen in het zorglandschap. Paragraaf 5.3 beschrijft interventies die specifiek gericht zijn op belangrijke andere spelers in het jeugdhulpdomein: de huisarts, de scholen en de veiligheidsketen. Voor dit hele pallet is onze conclusie: de transformatie is zeker gestart, maar het is te vroeg is om vast te stellen wat werkt en wat niet werkt.

5.1 Investeren in preventie als basis van de transformatie

Gemeenten hebben vrijheid in het besteden van middelen die zijn ontvangen uit het gemeentefonds. Preventie was in de basis al een taak van gemeenten en geen onderdeel van het overgehevelde jeugdhulpbudget. Initiatieven zoals beschreven in dit hoofdstuk worden daarom ook bekostigd uit andere gemeentelijke middelen, veelal vanuit gerelateerde taakvelden als onderwijs, sport of veiligheid. Omdat de wijze van toerekenen en verantwoording per gemeente anders is, ontstaat geen eenduidig financieel beeld van deze investeringen. Om toch een beeld te krijgen van de inzet op preventie en innovatie hebben we de deelnemende gemeenten gevraagd om naast de jeugdhulputgaven ook de uitgaven voor preventie op te geven. De daarbij gehanteerde instructie was 'totale uitgaven aan activiteiten en programma's gericht op het voorkomen van jeugdzorg, voor zover niet uitgevoerd door de (lokale) wijkteams'. De opgegeven uitgaven voor preventie zijn niet meegerekend in het saldo van de jeugdhulp zoals beschreven in eerdere hoofdstukken.

Van 18 gemeenten in de benchmark hebben we een opgave ontvangen van de uitgaven aan preventie. Omdat verschillende gemeenten de opgave anders hebben geïnterpreteerd kunnen we deze niet naast elkaar zetten. We zien wel grote uitschieters in de uitgaven per gemeente. Bij 11 van de 18 gemeenten zien we een stijging in deze uitgaven tussen 2016 en 2018. Deze stijging vindt plaats ondanks de tekorten op jeugdhulp in deze gemeenten. De gemiddelde stijging van uitgaven aan preventie in deze 18 gemeenten is 17%.

Ook in de kwalitatieve informatie die we van de gemeenten over preventie hebben ontvangen zien we opvallende verschillen. Sommige gemeenten hebben ons uitgebreide beschrijvingen van programma's en

pilots gegeven, terwijl dit bij andere gemeenten vrijwel geen thema was. Wij hebben gezien dat met name de gemeenten met tekorten op jeugdhulp het thema preventie hoog op de agenda hebben staan.

We geven hieronder een bloemlezing van pilots en preventieprogramma's genoemd door gemeenten, uiteraard toegepast afhankelijk van de lokale situatie en veelal ook met een lokale naam:

- a. Jonge moeders in risicogroepen: programma's gericht op verbeteren van de leer- en leefomgeving van kinderen door het versterken van opvoedingsvaardigheden bij ouders, het stimuleren van taalontwikkeling en verbetering van een warme overdracht van de voorschoolse fase;
- b. Kansrijk van start: diverse activiteiten die bijdragen aan een directe gezonde start van het nieuwe kind, in samenwerking met de JGZ;
- c. Peuterconsulent: door vroegsignalering moeten extra zorgvragen op latere leeftijd worden voorkomen.
- d. Aanpak kindermishandeling: De extra aandacht voor de aanpak kindermishandeling is gericht op verbeteren van de samenwerking tussen partijen, kennisbevordering, verhogen van de professionaliteit, wegnemen van knelpunten en overdragen en borgen van de verbeterde werkwijze;
- e. Alcohol en Drugs: programma's gericht op specifieke doelgroepen;
- f. 18-/18+: activiteiten om kwetsbare jongeren voor te bereiden op de toekomst;
- g. Samenwerking rondom (V)echtscheidingen: een landelijk initiatief van de rechtbanken met als doel om overal in Nederland een vergelijkbare werkwijze te hanteren, het 'Uniform Hulpaanbod' genoemd;
- h. Gespecialiseerde samenwerking: nauwere samenwerking tussen gemeente, zorgdomein, onderwijs en arbeidsmarkt met als doel een regionaal sluitende aanpak te realiseren voor jongeren waarvoor ondersteuning in 'reguliere' circuit niet voldoet;
- i. Logopedie, leerplicht en MDO: extra taken en middelen door het sociaal team;
- j. Samenwerking met de wijkagent en politie;
- k. Banenplan voor jongeren: samenwerking met zorgorganisaties, onderwijs en bedrijfsleven;
- l. Wijknetwerken: binnen wijknetwerken kunnen problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en op tijd doorgeleid naar welzijn of algemene voorzieningen teneinde inzet van jeugdhulp te voorkomen.

Gemeenten die veel investeren in preventie kunnen (nog) niet aantonen dat dit bijdraagt aan het verlagen van jeugdhulpkosten. Ze doen deze uitgaven omdat ze de verwachting hebben dat zonder deze investeringen de uitgaven jeugdhulp niet kunnen worden omgebogen of om ernstige problemen in een volgende levensfase van de jeugdigen te voorkomen. Het creëren van een trendbreuk bij problematiek met een structureel karakter (zie paragraaf 3.3) begint met een verandering bij de jeugd. Niets doen is voor deze gemeenten geen optie.

5.2 Interventies gericht verschuivingen in het zorglandschap

In het volume-onderzoek zien we dat de totaalcategorie jeugdhulp met verblijf licht groeit. Ook als gekeken wordt naar de verschillende onderliggende categorieën zien we landelijk het beeld van een lichte stijging. Regionaal is dit beeld meer divers. In verschillende regio's en gemeenten is gestuurd op de afbouw van residentiële zorg onder zowel de vooronderstelling dat het inhoudelijk beter is om zorg dichtbij en ambulante te krijgen als de vooronderstelling dat de verblijfszorg duurder is dan de intensief ambulante zorg die deze vervangt. Enkele gemeenten geven aan dat in hun regio het gelukt is bepaalde categorieën verblijfszorg te laten dalen. Andere gemeenten melden dat ze binnen de categorie verblijfszorg een conversie hebben gerealiseerd naar meer gewenste vormen zoals pleegzorg en gezinshuizen. Waar het lukt om verblijfszorg

terug te dringen is dit nog niet in de uitgaven terug te zien. Zij melden dat de vervangende intensieve ambulante trajecten en aanvullende modules die ingezet worden niet of niet veel goedkoper zijn. Verder wordt door gemeenten en aanbieders de kanttekening gemaakt dat de uitgangspositie per regio verschilt. Eén regio geeft aan dat kort voor 2015 er nog verblijfszorg is bijgekomen in haar regio. Een andere regio meldt dat er lang voor 2015 al is ingezet op ambulantisering van het verblijfsaanbod en dat dit voor een groot deel al gerealiseerd was voor 2015. Daarbij komt dat verschillende GGZ-instellingen hun verblijfszorg voor jeugd versneld hebben afgebouwd met het vooruitzicht van de decentralisatie naar gemeenten. Verschillende aanbieders geven aan dat een verdere daling van de verblijfszorg beperkt mogelijk is, alleen als voldoende alternatieve voorzieningen beschikbaar zijn. Ook gemeenten verwoorden dit. Zij worden geconfronteerd met capaciteits- en plaatsingsproblemen en wachtlijsten voor jeugdhulp met verblijf.

Een andere verschuiving is de verschuiving van pgb's (persoonsgebonden budgetten) naar zorg in natura (ZIN). Deze verschuiving heeft met name plaatsgevonden in 2015, het jaar na decentralisatie. Veel gemeenten geven aan dat dit niet of nauwelijks een verlaging van uitgaven tot gevolg heeft gehad in de periode 2016-2018. Daarbij komt dat een aantal gemeente meldt voor pgb en voor Zorg in Natura eenzelfde tarief te hanteren.

5.3 Interventies gericht op stakeholders in het jeugddomein

In deze paragraaf beschrijven we een aantal interventies gericht op specifieke stakeholders die veel door de deelnemende gemeenten zijn genoemd. Elke interventie kent daarbij zijn eigen achterliggende visie of businesscase. Deze visie of businesscase is veelal vooral inhoudelijk geformuleerd. Een enkele keer is er daarnaast ook sprake van een kwantitatief effect benoemd, bijvoorbeeld het ombuigen van cliëntstromen of kosten.

Gemeenten kunnen voor deze interventies (nog) niet aantonen dat ze bijdragen aan het verlagen van jeugdhulpkosten. Veelal doen gemeenten deze interventies vanuit de verwachting dat zonder deze investeringen de uitgaven jeugdhulp niet kunnen worden omgebogen.

5.3.1 Afspraken met huisartsen

Huisartsen kunnen ook verwijzen naar specialistische Jeugdhulp. Door middel van een goede samenwerking met de huisartsen, proberen gemeenten passende ondersteuning te bewerkstelligen voor de jeugdigen en hun ouders die zich tot de huisartsen wenden voor jeugdhulp. Naast inhoudelijke doelen is daarbij ook het streven om onnodige doorverwijzingen naar de duurdere jeugdzorg te voorkomen.

Gemeenten geven de relatie met de huisarts op verschillende manieren vorm, met aan de ene kant van het spectrum een formeel convenant tussen gemeenten en huisartsen en aan de andere kant een informeel ondersteuningsaanbod (consultatie en advies). Personele invulling van de ondersteuning aan huisarts gebeurt op veel verschillende manieren, met grote verschillen in kosten. Een eenvoudige variant is de mogelijkheid te bieden aan huisartsen voor consultatie en advies van jeugdconsulten met voldoende kwalificaties, bijvoorbeeld uit het wijkteam. In meer intensieve pilots wordt door de gemeente een professional aangenomen die een vooraf afgesproken aantal uren onder verantwoordelijkheid van de huisarts gaat werken. Bij deze

verschillende uitvoeringsvormen horen ook veel verschillende namen: specialistische ondersteuning Jeugd (SOJ), Praktijkondersteuning Huisarts (POH), Ondersteuner Jeugd en Gezin (OJG). In deze pilots krijgen jeugdigen en hun ouders de mogelijkheid geboden tot een beperkt aantal gesprekken gericht op vraagverheldering, psycho-educatie en/of lichte ondersteuning.

Meerdere gemeenten geven aan de effectiviteit van de eigen pilot te (laten) onderzoeken en hierover zijn ook meerdere openbare publicaties verschenen. Enkele gemeenten hebben kunnen aantonen dat de beoogde ombuiging in de verwijsstromen inderdaad plaatsvindt. Op basis van reacties van gemeenten zien we een aantal succesfactoren voor deze pilots. De menselijke factor en de deskundigheid van de professional die deze rol vervult lijkt sterk bepalend voor het succes van de pilot. Ook blijkt het belangrijk dat deze professional haar werkplek dicht bij of in de huisartsenpraktijk heeft en dat er veel aandacht is voor de samenwerking met het jeugd-/wijkteam. In een enkele gemeente blijkt de zorgverzekeraar bereid om voor de contacturen van de POH met jeugdigen te betalen.

Meerdere gemeenten hebben naast deze ondersteuningsafspraken, ook afspraken kunnen maken over het verwijsgedrag van huisartsen. Voorbeeld daarvan is dat huisartsen alleen verwijzen naar door gemeente ingekocht aanbod of dat ze in eerste instantie een kort arrangement afgeven. Na dit arrangement wordt opnieuw beoordeeld wat de jeugdige nodig heeft. Eén gemeente benoemt met huisartsen te hebben afgesproken dat bij complexe gezinssituaties de huisarts verwijst naar het wijkteam.

5.3.2 Afspraken met onderwijs

Alle gemeenten in het onderzoek zien een sterke samenhang tussen onderwijs en jeugdhulp. Ze hebben in de afgelopen jaren ervaren dat vanuit onderwijs een steeds groter beroep wordt gedaan op jeugdhulp, ook al is het onderwijs formeel geen verwijzer voor jeugdhulp. Veel gemeenten noemen deze trend als één van de hypothesen voor de stijgende uitgaven Jeugdhulp, gebaseerd op signalen vanuit meerdere stakeholders in het veld (toegang, aanbieders, scholen). Vanaf 2017 zijn in deze gemeenten daarom diverse initiatieven en projecten gestart om deze trend om te buigen. Beleidsmedewerkers en jeugdwerkers van gemeenten zoeken actief contact met scholen en samenwerkingsverbanden van scholen om te komen tot een gedeelde visie en effectieve samenwerking. Eén van de onderwerpen is duidelijk te maken welke ondersteuning wel of niet onder de Jeugdhulp valt. Dit is niet alleen een inhoudelijke, maar ook een financiële discussie die veel tijd en energie kost.

Andere gemeenten gaan niet in discussie aan over afbakening, maar zetten in op het voorzien in een duidelijk aanwezige behoefte aan jeugdhulp, complementair aan het onderwijs. Ze koppelen toegangsmedewerkers aan scholen voor primair en voortgezet onderwijs om zorgvragen te analyseren en waar nodig ondersteuning in te zetten. Deze gemeenten betrekken veelal ook jeugdhulpaanbieders bij het ontwikkelen van 'onderwijszorgarrangementen'. Dit zijn groepsarrangementen die op scholen worden aangeboden in plaats van individuele arrangementen. De verwachting van deze gemeenten is dat dit zowel effectiever als financieel voordeliger is.

Ook dyslexiezorg (EED) is een veel voorkomend onderwerp van gesprek tussen gemeenten en scholen. Meerdere gemeenten werken met een onafhankelijke toegangstoets voor deze vorm van jeugdhulp omdat ze

sterk boven het gemiddelde landelijke gebruik van EED zaten. Deze gemeenten hebben door deze interventie het aantal verwijzingen naar dyslexiezorg kunnen ombuigen tot het niveau van het landelijk gemiddelde. Dit heeft aantoonbaar positief effect op de uitgaven voor jeugdhulp ten aanzien van dyslexie.

5.3.3 *Afspraken in de veiligheidsketen*

Veel gemeenten zetten in op verbetering van de samenwerking in de veiligheidsketen omdat daar naar hun beeld veel verbetering te behalen is. De gecertificeerde instellingen (GI's) verwijzen naar dure vormen van jeugdhulp. Betere samenwerking met de GI's beoogt de doelmatigheid van deze inzet te vergroten en ook het kostenbewustzijn bij de GI's te versterken. Het effect van deze afspraken op de jeugdhulputgaven is (nog) niet inzichtelijk. Ook de samenwerking met Veilig Thuis is in de gesprekken door gemeenten regelmatig genoemd als aandachtspunt, echter vooral vanuit een inhoudelijk en procesmatig perspectief, niet vanuit het streven naar efficiency of kostenbewustzijn.

6. Afbakeningskwesties

6.1 Afbakening eigen versus publieke verantwoordelijkheid

Waar eindigt de eigen verantwoordelijkheid en waar begint de publieke verantwoordelijkheid? Tegen die vraag lopen gemeenten en professionals in het jeugddomein aan. In welke situatie vinden we nu dat jeugdhulp geboden moet worden en in welke situatie vinden we het (nog) een eigen verantwoordelijkheid van ouders en hun kind? Wanneer moet extra hulp worden ingezet? Wat is passende zorg? Wanneer volstaat de nu geboden jeugdhulp? Wanneer kan jeugdhulp worden afgebouwd c.q. afgeschaald? Wat (welke jeugdhulp) is goed genoeg?

In het huidige stelsel zijn dit vragen die door de lokale democratie en jeugdhulpprofessionals moeten worden beantwoord omdat deze op stelselniveau niet worden beantwoord. In enkele gemeenten noodzaken veelal oplopende of structurele tekorten om hierover met belanghebbenden, politiek en de bredere lokale samenleving in gesprek te gaan. In ten minste één jeugdhulpregio is een regionale visie hierop in voorbereiding.

Ook om sturing te geven aan het functioneren van de toegang is het van belang bovenstaande vragen te beantwoorden. Op basis daarvan kunnen immers richtlijnen en handvaten ontwikkeld worden voor het handelen van toegangsmedewerkers. Eén gemeente die vanwege tekorten de toegangspraktijk wilde aanscherpen geeft aan nu het begrip 'gebruikelijke zorg' toe te passen in de toegang en daarbij juridische ondersteuning in te winnen.

6.2 Verruiming jeugdhulp en het open karakter van de Jeugdwet

Het begrip jeugdhulp is in de praktijk verruimd, geven gemeenten aan. Bijvoorbeeld vaktherapie was voor 2015 geen jeugdzorg net als kinderopvang voor bijzondere doelgroepen (onder andere bso+) en is dat formeel ook nu niet. Echter wanneer een gemeente ervan overtuigd is dat van inzet hiervan een preventieve werking uit gaat, kan zij ervoor kiezen dit vanuit andere of vanuit jeugdhulpbudgetten te bekostigen. Voor mensen die hulp of ondersteuning nodig hebben en voor professionals is in deze gemeenten het beeld dat dit ook onderdeel is van jeugdhulp. Het jeugdhulpassortiment is uitgebreid door keuzes van de gemeente en zij betaalt zelf voor het inzet ervan. Gemeenten geven daarnaast aan dat er beperkt middelen zijn om gebruik van jeugdhulp te begrenzen. Er kan bijvoorbeeld geen gemeentelijke eigen bijdrage geheven worden zoals onder andere wettelijke regelingen wel mogelijk is.

Een recent onderzoeksrapport over grensvlakken tussen Jeugdwet en de Wlz¹⁹ verwoordt het mooi: *“De Jeugdwet en de Wmo hebben een ander karakter dan de Wlz. Met de Jeugdwet en de Wmo zijn de gemeenten verantwoordelijk voor hun complete inwonertal. De gemeenten dienen voorzieningen te treffen voor die burgers die niet meer zelfstandig kunnen functioneren. De Wlz daarentegen is bedoeld voor een selecte groep burgers, er staat een vrij duidelijk hek om deze groep heen.”* Anderen spreken dan over het

¹⁹ <https://www.programmasociaaldomein.nl/artikel/betere-ondersteuning-bij-afwijzing-langdurige-zorg/>

'open karakter' van de Jeugdwet. Dit maakt het nog niet onmogelijk om te sturen op beheersing van kosten maar het maakt het wel een stuk lastiger. Tijdens één van de onderzoeksdagen verwoordt een gemeente het als volgt: *"De 'eindverantwoordelijkheid' voor burgers lijkt te liggen bij de gemeente: als Wlz of Wet passend onderwijs het niet (meer) oppakt, dan wordt het de verantwoordelijkheid van de gemeenten en wordt de zorg binnen de Jeugdwet gefinancierd."*

6.3 Afbakening jeugdhulp - Wet langdurige zorg

Bij de overgang van de AWBZ naar de Wlz per 1 januari 2015 heeft een groep thuiswonende cliënten gebruik gemaakt van het overgangsrecht binnen de Wlz, dat later is verlengd tot 1 juli 2017. Bij herindicatie in 2016 bleek een deel toch in aanmerking te komen voor zorg en ondersteuning uit de Wmo, Jeugdwet en Zorgverzekeringswet. Zo'n 2.700 cliënten jonger dan 18 jaar zijn vanaf 1 juli 2017 geland in de Jeugdwet en/of Zorgverzekeringswet (Wlz-indiceerbare). Gemeenten zijn hiervoor financieel gecompenseerd. In 2017 zijn gemeenten incidenteel gecompenseerd op basis van historisch gebruik, en vanaf 2018 zijn ze structureel gecompenseerd waarbij het geld verdeeld is volgens het objectief verdeelmodel.

Gemeenten denken een stijging te zien van het aantal jeugdigen met een chronische en zware zorgvraag die een beroep doen op Jeugdhulp. Voor een deel van de jeugdigen proberen ouders, ondersteund door zorgorganisatie en/of gemeente, een Wlz-indicatie te krijgen maar deze ervaren dan dat deze jeugdigen (nog) niet voldoen aan de nieuwe Wlz-toelatingscriteria. Het beeld bij een aantal gemeenten is dat deze toename groter is dan waar men op kon rekenen. Gemeenten vragen zich af of het CIZ strikter is gaan indiceren voor de doelgroep jeugd. Dit betreft zowel strikter in vergelijking met de oude situatie onder de AWBZ als een aanscherping van de toelating in de periode 2015-2018. Beide vragen zijn gezamenlijk verwoordt in één van de stellingen (zie bijlage A).

Circa 65% van de deelnemende gemeenten in deze benchmark herkent en bevestigt de stelling. Echter zij hebben weinig in handen om dit beeld of deze beleving te onderbouwen. Er zijn enkele onderzoeken gedaan waarvan er twee onder onze aandacht zijn gebracht. Eén van deze onderzoeken is afgerond²⁰. Het afgeronde onderzoek betreft een onderzoek naar een beperkt aantal casussen vanuit het cliëntperspectief. Hieruit komt naar voren dat veel aanvragen terecht, want conform geldende regels, door CIZ worden afgewezen. Mogelijk worden ouders door gemeenten te snel en op basis van onvolledige informatie naar de Wlz doorverwezen. Meer kennis, beter managen van verwachtingen en goede informatie over de interpretatie van regels kan al helpen. Het andere onderzoek wordt uitgevoerd in de H10 regio, de regio rond Den Haag en is ingegeven door een aanzienlijke stijging in uitgaven van 2016 op 2017 op het specifieke perceel begeleiding (voormalige AWBZ producten). Als daarbinnen wordt gekeken naar het voor de voormalig Wlz-indiceerbare relevante product 'VG Dagbesteding zwaar' is die sterke stijging in zowel volume als kosten zichtbaar. Op basis van analyses is een hypothese dat de gegevensoverdracht vanuit het CIZ mogelijk onvolledig is geweest. Er zijn in deze regio veel meer nieuwe cliënten die gebruik maken van deze voormalige AWBZ producten dan de groep die in de overdrachtsbestanden zijn opgenomen.

Aan de aanbiederskant geven enkele organisaties tijdens de groepsgesprekken aan dat zij binnen hun organisatie en voorziening wel een sterke verschuiving zien van zorg geleverd uit de Wlz naar zorg op grond

²⁰ <https://www.programmasociaaldomein.nl/wp-content/uploads/sites/2/2018/12/Rapport-Grensvlak-Jeugdwet-Wlz.pdf>

van de Jeugdwet. Het verdient aanbeveling om nader onderzoek te doen bij een aantal van deze zorgorganisaties, CIZ en gemeenten om meer zicht te krijgen op hoe aantallen, kosten, toegang tot Wlz voor jeugdigen zich ontwikkelen. Ook geven enkele gemeenten aan dat deze doelgroep een van de oorzaken is van de problemen in de doorstroom en de uitstroom uit de verblijfsvoorzieningen Jeugdhulp.

Daarnaast is ook sprake van een andere dynamiek. Eén van de gemeenten maakt melding van een zorgaanbieder die kinderen niet voor hun 8ste of 12de jaar bij CIZ aanmeldt voor een Wlz-indicatie. Dit is een bewuste keuze, die veelal wordt ondersteund door ouders, omdat zij dan feitelijk aangeven dat zij verwachten dat het kind nooit op enige wijze zelfstandig kan functioneren. De betrokken regio c.q. gemeente is met deze aanbieder in gesprek over de afwegingen rond het aanvragen van de Wlz-indicatie.

Samenvattend kan gezegd worden dat volgens circa 65% van de deelnemende gemeenten strengere indicatie-criteria van de Wlz in vergelijking met de AWBZ en een mogelijke aanscherping van de indicatiepraktijk in de periode 2015-2018 leidt tot extra druk op de financiële middelen voor jeugdhulp. Deze gemeenten hebben een aantal vragen maar kunnen deze tot op heden niet of onvoldoende met data-analyses onderbouwen.

6.4 Afbakening jeugdhulp - Volwassen GGZ en ambulantisering (Zvw)

De Jeugdwet probeert de ontwikkeling van 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur te versterken. Het kind wordt steeds meer gezien als onderdeel van een 'gezinssysteem'. Een deel van de kindproblematiek komt voort uit problematiek van ouders. Bijvoorbeeld ouders met GGZ-problematiek die zorg ontvangen, of zouden moeten ontvangen, bekostigd vanuit de zorgverzekeringswet (Zvw). Enkele gemeenten in deze benchmarkanalyse geven aan dat het erop lijkt dat ouders en hun behandelaren soms te makkelijk een beroep doen op jeugdhulp bekostigd door de gemeente terwijl er ook mogelijkheden liggen om bepaalde zorg voor kinderen vanuit de Zvw te bekostigen. Gemeenten wijzen ook op een mogelijk verband tussen de voortschrijdende ambulantisering in de GGZ en een door hen waargenomen toename van het aantal gezinnen die te maken hebben met (complexe) GGZ-problematiek in de wijken. Zij menen dat dit ook leidt tot een groter beroep op jeugdhulp.

6.5 Afbakening jeugdhulp – onderwijsondersteunende zorg (passend onderwijs)

6.5.1 Context

Scholen (en onderwijs) zijn op verschillende manieren van belang voor een goede uitvoering van de Jeugdwet. De school is één van de vindplaatsen waar jeugdigen al zijn en 'gevolgd' worden. Daar kan de jeugdhulp bij aansluiten en dat doen gemeenten ook op verschillende manieren. Daarnaast is het van belang om tot integrale zorg te komen, waarbij er één plan is waaraan de cliënt in samenwerking met eigen netwerk en professionals werkt.

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdhulp (Jeugdwet). Scholen zijn sinds lang verantwoordelijk voor onderwijs en in dat kader voor onderwijsondersteunende zorg: kortweg gedefinieerd als zorg die nodig is om onderwijsdoelen te realiseren. Met ingang van augustus 2014 is de Wet passend onderwijs van kracht. Te veel kinderen die extra begeleiding of zorg nodig hadden werden buiten het regulier onderwijs geplaatst op scholen waar die begeleiding en/of zorg wel geboden werd (speciaal onderwijs).

Ambitie van passend onderwijs is dat ieder kind kan participeren in onderwijs ook al heeft een kind specifieke onderwijsondersteuning, begeleiding of zorg nodig. Bij de invoering is het geld voor extra onderwijsondersteuning objectief verdeeld over het land en zijn regionale verschillen in het gebruik van speciale vormen van onderwijs stapsgewijs (periode 2015-2020) opgeheven. Budgetten voor extra onderwijsondersteuning worden beheerd door of het samenwerkingsverband primair of voortgezet onderwijs waarin scholen moeten samenwerken met elkaar of door de individuele schoolbesturen zelf. De (beleids)plannen voor de wijze waarop vorm gegeven wordt aan extra onderwijsondersteuning en inzet van de hierbij horende middelen moeten samenwerkingsverbanden afstemmen met gemeenten. Andersom stemmen ook gemeenten hun jeugdhulpplannen af met samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

6.5.2 *Toenemend beroep op jeugdhulp*

Veel deelnemende gemeenten zien het grensvlak tussen jeugdhulp en onderwijszorg (passend onderwijs) als een probleem omdat zij aangeven dat er vanuit het onderwijs een toenemend beroep gedaan wordt op jeugdhulp. Enerzijds kan dit een gewenste inhaalslag zijn als het gaat om kinderen die eerder niet in beeld kwamen. Echter, ook voor de decentralisatie was er sprake van schoolmaatschappelijk werk en waren er zorgadvies-teams actief waarin multidisciplinair gekeken werd hoe een kind het beste ondersteund kon worden in zijn of haar ontwikkeling. Anderzijds kan het gaan om het afwentelen van onderwijszorguitgaven door het onderwijs naar gemeenten.

Van de 23 gemeenten waar een onderzoeksdag heeft plaatsgevonden, herkennen 18 gemeenten het toegenomen beroep op jeugdhulp vanuit het onderwijs. Drie herkennen dit niet en bij twee gemeenten is het niet expliciet aan de orde geweest.

Hoe worden gemeenten geconfronteerd met het toegenomen beroep op jeugdhulp vanuit het onderwijs. Tijdens de onderzoeksdagen vertellen de deelnemende gemeenten dat zij met name geconfronteerd worden met het toegenomen beroep op jeugdhulp vanuit het onderwijs bij de toegangsteams dan wel wijkteams van gemeenten. Daarnaast geven verschillende gemeenten het signaal af dat ouders door leerkrachten verwezen worden naar de huisarts om hier een verwijzing te halen voor extra begeleiding op school. Voor de gemeentelijke professionals die in contact staan met het onderwijs is het, zonder heldere visie op verantwoordelijkheden uitgewerkt in richtlijnen, lastig om een grens te trekken en nee te zeggen. Is het nu jeugdhulp of is het hulp die gerelateerd is aan het realiseren van onderwijsdoelen en prestaties en moet het dus ten laste komen van onderwijszorgbudgetten. Een derde voorbeeld is dat er rond een aanvraag voor jeugdhulp door een school druk gezet wordt met het argument: als hier geen jeugdhulp wordt toegekend, moeten wij de leerling schorsen en wordt dit een thuiszitter. Het is moeilijk voor de gemeentelijke toegangsmedewerker om dan nee te zeggen. Ook zien gemeenten een duidelijke relatie tussen thuiszitten en jeugdhulp. Jongeren die uitvallen op school maken vaak gebruik van jeugdhulp en naar verloop van tijd worden bij deze doelgroep vormen van educatieve dagbesteding ingezet, bijvoorbeeld bij zorgboerderijen (gemeenten zien het volume van dergelijke producten stijgen). Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het leerplichtbeleid, maar vragen zich in dergelijke gevallen ook af of de betreffende scholen voldoende hun verantwoordelijkheid nemen. Daarnaast verwijzen gemeenten ook naar maatschappelijke trends die van invloed zijn op wat er zich in de klas en op school afspeelt.

6.5.3 Wat gemeenten doen

In verschillende gemeenten wordt gekeken naar beheersing van kosten op het grensvlak van jeugdhulp en onderwijs. Verschillende gemeenten willen meer inzicht in de besteding van onderwijszorg middelen door schoolbesturen. Ze ervaren bij het onderwijs lang niet altijd de gewenste transparantie over beschikbare budgetten voor onderwijszorg. Wat doen gemeenten om op dit grensvlak tot beheersing van kosten te komen? We noemen er enkele:

- a. Gesprekken tussen gemeenten en onderwijs - formeel en informeel over de wijze waarop de verbinding georganiseerd wordt, over beleid en financiën;
- b. Verschillende gemeenten kijken waar het mogelijk en goedkoper is om capaciteit aan scholen te verbinden (financieren van fte's) in plaats van een veelheid van individuele beschikkingen voor leerlingen van dezelfde school af te geven en deze hulp en begeleiding te bekostigen;
- c. Toerusten van de gemeentelijke contactprofessionals (toegang, wijkteam of anderszins; 2 gemeenten geven aan dat gemeentelijke toegang wel in staat is grenzen te stellen, tegenwicht te bieden);
- d. Ontwikkelen of inkopen van en gebruik van (juridische) instrumenten die contactprofessionals kunnen ondersteunen in het bepalen van wat Jeugdhulp en wat Onderwijszorg is (door een gemeente genoemd);
- e. Data-analyse waarbij men inzicht probeert te krijgen in bijzondere verwijfspatronen van scholen om op basis daarvan het gesprek aan te gaan.

Samenvattend kan gezegd worden dat zo'n 80% van de deelnemende gemeenten aangeeft dat er sprake is van een toenemend beroep op jeugdhulp vanuit het onderwijs. Veel gemeenten zetten stappen om tot een meer gewenste situatie te komen, maar zijn daar op dit moment nog niet in geslaagd. Een begrenzen opstelling van gemeenten lijkt minder effectief omdat een alternatief voor handen is: de verwijzing van een huisarts.

7. Reflectie

In dit hoofdstuk reflecteren onderzoekers aan het eind van het onderzoekstraject en de rapportage op het voorliggende vraagstuk van de factoren die mede bepalend zijn voor toenemende uitgaven jeugdhulp. We staan stil bij de generaliseerbaarheid van uitkomsten van het onderzoek, bij de groei van volume en uitgaven en de afbakeningsdiscussies die dit oproept. De uitvoering van jeugdhulp is gebaat bij tijd, verdere investering in transformatie en de hierbij horende leerprocessen. Daarom gaan we in paragraaf 3 en 4 in op het belang van leerprocessen en staan we stil bij het belang van tijd/stabiliteit. Tot slot roept dit onderzoek, bij ons althans, nieuwe vragen en thema's op die landelijk aandacht verdienen. Deze benoemen we in paragraaf 5.

7.1 Generaliseerbaarheid onderzoek

Zoals we in de inleiding van deze rapportage aangaven was het belangrijkste doel van dit onderzoek om te leren over de ontwikkeling van uitgaven van gemeenten voor jeugdhulp en (mogelijk) verklarende factoren door te vergelijken, te analyseren en te correleren. Het onderzoek heeft tot bevindingen geleid die we in deze rapportage bespreken. Samen met de bevindingen van de twee andere deelstudies bespreken we die in de samenvatting.

In de selectie van gemeenten voor deze benchmarkanalyse hebben we bewust gekozen voor een groep gemeenten met veel variatie op belangrijke variabelen. Daarmee hebben we de potentie om relevante verbanden te kunnen vinden, vergroot. Een aantal van 26 gemeenten is daarbij weer te klein om de resultaten te kunnen generaliseren naar alle gemeenten in Nederland. We constateren ook op verschillende plekken in deze rapportage dat gemeenten in dit onderzoek verschillende keuzes hebben gemaakt met betrekking tot de inrichting van en sturing op het jeugdstelsel. Dit is zowel een belangrijke conclusie als een belangrijke notie bij de interpretatie en generaliseerbaarheid van de resultaten van dit onderzoek. De in deze rapportage getoonde correlaties moeten dan ook worden gezien als eerste, belangrijke indicaties dat er (al dan niet) sprake is van een verband tussen de betreffende variabelen. De voorbeelden en getrokken lessen kunnen daarbij dienen als belangrijke aanknopingspunten voor andere gemeenten.

7.2 Reflecties op groei van volume en uitgaven en de roep om afbakening

Zowel in het volume-onderzoek als in deze benchmarkanalyse onder 26 gemeenten zien we een groei in het volume van jeugdhulp. In de benchmarkanalyse zien we bij de onderzochte gemeenten ook een stijging in uitgaven jeugdhulp. Hoe moeten we dit nu duiden? Een mogelijke verklaring kan gegeven worden door te wijzen op een gewenste ontwikkeling, namelijk dat de hulp laagdrempeliger is geworden door de inrichting van wijkteams. Hiermee lukt het gemeenten om voorheen niet of minder goed bereikte groepen te bereiken met jeugdhulp. Aangenomen wordt dat dit op termijn leidt tot lagere zorgkosten of breder publieke uitgaven. De toegankelijkheid van de jeugdhulp lijkt hiermee te zijn vergroot, wat kan worden gezien als een succes van de decentralisatie van de jeugdhulp. De ontwikkeling betekent echter ook een stijging van de uitgaven jeugdhulp.

Deze ontwikkeling is in lijn met de theorie van de 'boeggolf'. Doordat lokale overheden dichter op de burger zitten, vinden zij in eerste instantie meer cliënten, waardoor de kosten stijgen, terwijl gelijktijdig de transformatie wordt ingezet. Pas in een later stadium hebben de gemeenten echt grip op het beleidsterrein en

zijn zij in staat de kosten te beheersen. Het fenomeen van de boeg golf heeft zich enkele jaren geleden voorgedaan bij de decentralisatie van vergelijkbare taken in Denemarken. Uit onder meer de jaarrapportages van de TAJ blijkt dat in Nederland de eerste jaren nodig zijn geweest voor de transitie en dat pas recent door gemeenten meer vorm wordt gegeven aan de transformatie. Dit betekent dat inverdieneffecten als gevolg van de transformatie ook pas later gerealiseerd zullen worden.

Op dit moment kan vastgesteld worden dat de boeg golf vooralsnog aan lijkt te houden en dat het einde ervan mogelijk nog enige tijd op zich laat wachten. Daarbij is, anders dan in Denemarken, complicerend dat de decentralisatie van de jeugdzorg in Nederland gepaard is gegaan met een bezuiniging van 450 miljoen euro (ingroei in periode 2015-2017). Dit heeft mogelijk het op gang brengen van de benodigde transformatie en daarmee het realiseren van benodigde inverdieneffecten bemoeilijkt. Met het transformatiefonds is nu wel enige extra ruimte gecreëerd om te investeren in transformatie en deze daarmee te versnellen.

Een alternatieve verklaring voor de groei van volume en uitgaven kan als volgt verwoord worden. Er is geen sprake van een tijdelijke stijging van volume en uitgaven jeugdhulp, maar het gaat om een structurele stijging. Hier rekent men erop dat het boeg golfeffect zich niet zal voordoen maar verwacht men meer dat het waterpeil structureel is gestegen. Dit roept de discussie op over sturing en de mogelijkheden daartoe en over begrenzing van jeugdhulp. Over de grensvlakken tussen jeugdhulp en aanpalende domeinen is in hoofdstuk 6 geschreven. Hier staan we nog kort stil bij de afbakening van wat 'passende zorg' is. De memorie van toelichting van de Jeugdwet start met de volgende passage: *"Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving."* De gemeenten hebben hiermee ambitieuze doelen te realiseren. Het geeft gemeenten in ieder geval weinig houvast bij het begrenzen van haar publieke verantwoordelijkheid. Want de kernvraag is voor gemeenten en ook voor professionals: 'Wat is passende zorg?' Gemeenten hebben wel behoefte aan houvast en zoeken daarnaar. Nergens is omschreven wat 'passende zorg' precies is. In de vierde jaarrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd (2018) wordt opgemerkt dat een 'doorwrocht door professionals gedragen kwaliteitskader dat houvast geeft in het gesprek met gemeenten en met ouders en jeugdigen' ontbreekt. De vraag is nu of er zo'n hulpmiddel ontwikkeld kan worden dat professionals en gemeenten houvast geeft. Hiermee zouden gemeenten en professionals in de toegang een hulpmiddel in handen krijgen om (het beroep op) jeugdhulp te begrenzen.

Onze waarneming en reflectie is dat het nog te vroeg is om te kunnen vaststellen welke theorie waar zal blijken te zijn. Er is meer tijd nodig om de verdere doorwerking te zien van de gekozen inrichting en eerder genomen maatregelen. Er zal nog verder geïnvesteerd moeten worden in de transformatie en er zal nog meer en over een langere periode geleerd moeten worden. Tijd, investeringen en leren zijn gedrieën nodig om de potentie van de decentralisatie te realiseren en te voorkomen dat op een verkeerde manier wordt ingegrepen in het lokale en/of landelijke stelsel. Verkeerd in de zin dat ingegaan wordt tegen de uitgangspunten van de Jeugdwet en de potentie van het stelsel niet gerealiseerd wordt. In de volgende twee paragrafen gaan we in op respectievelijk leren en de tijdsfactor.

7.3 Leren door gemeenten

De opgave voor gemeenten was en is groot. De drie decentralisaties van 2015 zijn één van de grootste stelselwijzigingen in de afgelopen decennia. De veelomvattendheid en gelaagdheid, het aantal betrokken organisaties en professionals, de afhankelijkheden met andere domeinen maken het een stelselverandering met een hoge complexiteit. In deze context moeten gemeenten hun lokale jeugdzorgstelsel vormgeven en hun leerprocessen doorlopen. Daarbij krijgen gemeenten te maken met twee factoren die het lastiger maken te leren in het sociaal domein.

1. Het sociaal domein en daarbinnen het jeugd domein hebben een meetprobleem. Het effect van ingezette veranderingen laat zich slecht bepalen omdat er geen vergelijk is te maken met een nul-situatie of situatie van ongewijzigd beleid.
2. Een ander meetprobleem is de samenloop van factoren. Factoren of de gevolgen van bepaalde interventies laten zich nauwelijks isoleren. Verschillende factoren spelen op elkaar in of vinden tegelijkertijd plaats en beïnvloeden de gevolgen van of het resultaat van een interventie.

Deze factoren zijn belemmerend voor het doorlopen van leercycli. De leercyclus van de uitvoeringspraktijk van gemeenten gaat bovendien veelal traag. In deze context is dit onderzoek uitgevoerd. Er zijn veel factoren benoemd die mogelijk een deel van de (toegenomen) uitgaven verklaren, maar vaak ontbreekt een heldere correlatie tussen factoren enerzijds en het saldo inkomsten-uitgaven anderzijds. Causaliteit is daarbij helemaal moeilijk aan te tonen. Tegelijkertijd is het zeker nodig om opbrengsten en de relaties tussen gemeentelijke keuzes en ontwikkeling van de uitgaven in dit domein te blijven onderzoeken en daar biedt dit benchmarkonderzoek en de andere deelonderzoeken aanknopingspunten voor.

Veel gemeenten willen de door hen gemaakte beleidskeuzes en praktijk spiegelen met andere gemeenten en willen hiervan leren. Dat blijkt uit deelname aan dit onderzoek en de leerbijeenkomsten, maar ook uit het feit dat sommige gemeenten ook op eigen initiatief vergelijkingen en intervisietrajecten met andere gemeenten aangaan. In het onderzoek hebben we ook gezien dat de (vele) wijzigingen in inrichting/inkoop en bekostiging belemmerend zijn voor veel leerprocessen. Vergelijkbaarheid van gegevens van jaar op jaar wordt hierdoor bemoeilijkt. Veel gemeenten hebben de leerprocessen over de transitie (overdracht en inrichting) van begin tot eind doorlopen. Veel leerprocessen over de werking van het stelsel en hoe de gewenste transformatie wordt gerealiseerd bevinden zich nog aan het begin van de leercyclus.

7.4 Tijd/stabiliteit

Grote veranderingen zoals de decentralisatie van de jeugdzorg vragen tijd. Het gaat om een verandering op vele niveaus waarbij ook veel mensen en organisaties betrokken zijn. We zijn nu vier jaar verder. De veranderingen krijgen in meer of mindere mate vorm, maar zijn nog onvoldoende zichtbaar in cijfers en resultaten nu zowel volume als uitgaven jeugdhulp toenemen. We zien twee valkuilen:

- a. Gemeenten hebben de beleidsuitgangspunten overgenomen in lokaal en regionaal beleid. In de praktijk hebben gemeenten zich in de eerste periode gericht op het ingeregeld en werkend krijgen van de toegang en alle ondersteunende processen (informatie en berichtenverkeer, inkoop- en aanbesteding). Vervolgens zijn veel gemeenten begonnen met (bij)sturen in lijn met (onderdelen van) de beleidsuitgangspunten van de wet. Bijvoorbeeld het terugdringen van verblijfszorg of de vervanging van

- zware door lichtere zorg. Vanwege oplopende tekorten kan de druk toenemen om meer gericht op de korte termijn en minder in lijn met beleidsuitgangspunten van de wet te gaan sturen op jeugdhulp of het sociaal domein als geheel. Dit kan het bereiken van doelen van de Jeugdwet in gevaar brengen;
- b. Diezelfde druk vanuit bestuur of politiek kan ook uitlokken tot het tonen van daadkracht door in te grijpen op de eerder gekozen inrichting. Neiging kan zijn om de oplossing te zoeken in een snelle wijziging van het bekostigingssysteem of inkoopmodel of het schrappen van inzet op preventie. We wijzen hierbij op het risico dat een ingrijpende wijziging niet altijd zal leiden tot succes of beter is dan voortgaan op een ingezet pad met bijsturende interventies.

De uitvoering van de Jeugdhulp en de leerprocessen die gaande zijn, lijken het meest gediend te zijn bij een bepaalde politieke, bestuurlijke, en ambtelijke stabiliteit (continuïteit in visie, beleidskeuzes, ambtelijke bezetting en samenwerking). Dit geeft de beleids- en uitvoeringspraktijk de ruimte om ingezette leerslagen af te maken en de gekozen visie, inrichting en sturing te optimaliseren.

7.5 Thema's en vragen voor vervolgonderzoek

Daarnaast roepen de bevindingen van dit onderzoek nieuwe, soms meer verdiepende vragen op. Het gaat om thema's die wij relevant vinden om landelijk te agenderen om beter zicht te krijgen op de impact ervan:

- a. Uit de benchmarkanalyse blijken er soms grote verschillen zijn tussen gemeenten in gemiddelde uitgaven per unieke cliënt en dat er gemiddeld genomen sprake is van een stijging. We hebben in dit onderzoek enkele verklaringen hiervoor gegeven, maar een compleet antwoord hebben we niet. Wat kan aanvullend worden geconcludeerd bijvoorbeeld aan de hand van een analyse van het volume en uitgaven op product- en aanbieder-niveau?
- b. De focus van dit onderzoek lag op de gemeenten als verantwoordelijken voor het jeugdhulpstelsel. Maar wat zijn de gedragsreacties van aanbieders op sturingsinterventies van gemeenten en hoe acteren zij in het nieuwe speelveld. En hoe vertaalt zich dit in de doorontwikkeling van professionalisering van de uitvoering?
- c. De vragen met betrekking tot voormalige Wlz-cliënten/indiceerbaren in relatie tot de Jeugdwet, zoals geformuleerd in paragraaf 6.3;
- d. De vragen met betrekking tot volwassen GGZ en ambulantisering in relatie tot de Jeugdwet, zoals geformuleerd in paragraaf 6.4;
- e. De vraag of een afbakeningsinstrument of middel voor de grens tussen jeugdhulp en passend onderwijs ontwikkeld kan worden;
- f. Vragen met betrekking tot de verdeelsystematiek, zoals of alle relevante exogene factoren (op de juiste manier) in het verdeelmodel zijn opgenomen (zie ook hoofdstuk 3). Dit is een relevant vraagstuk bij de beoogde doorontwikkeling van de verdeelsystematiek voor het sociaal domein.

A. Bijlage

Tijdens de onderzoeksdagen bij gemeenten is onder andere gewerkt met onderstaande stellingen. De reacties op deze stellingen zijn verwoord als bevindingen en gebruikt bij het beantwoording van de onderzoeksvragen in dit rapport.

	Stellingen	Vindplaats
1	<p>Door het inzetten en het steeds beter functioneren van lokale (wijk)teams is het volume van jeugdhulp en daarmee de gemeentelijke uitgaven gegroeid, doordat:</p> <ol style="list-style-type: none"> De drempel voor ouders en hun kinderen om hulp te vragen kleiner is geworden; Er meer jeugdigen (waaronder nieuwe doelgroepen) worden bereikt dan voorheen. <p>Bevindingen benchmarkonderzoek: Beide deel-stellingen worden breed onderschreven door deelnemende gemeenten en stakeholders die hebben deelgenomen aan de onderzoeksdagen. Daarbij benoemen gemeenten diverse uitdagingen om vanuit dit gegeven de gewenste transformatie te realiseren.</p> <p>Bevindingen volumeonderzoek: De grootste volume-toename is waarneembaar bij de inzet van hulp door de wijkteams. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat sinds 2015 wijkteams zijn geïntroduceerd die in verschillende gemeenten eenvoudige hulpverlening zijn gaan overnemen van aanbieders. Ook zijn deze wijkteams in de loop van de periode registraties gaan bijhouden over de hulpverlening. Beide aspecten dragen bij aan de forse stijging die waarneembaar is.</p>	4.3
2	<p>Voor wijkteams is het moeilijk in te schatten wanneer zij cliënten zelf kunnen helpen en wanneer niet, mede vanwege het ontbreken van goede afwegingskaders. Dit heeft twee mogelijke uitwerkingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> Lokale (wijk)teams roepen eerder dan nodig specialistische hulp in, waardoor een deel van deze cliënten 'onterecht' specialistische hulp krijgt en onnodige kosten worden gemaakt; (risicoavers, kennis , werkdruk,); Lokale (wijk)teams hebben opdracht om eerst zelf gesprekken te voeren (hulp te bieden) voordat ze doorverwijzen. Dat heeft bij deel van de cliënten geleid tot verergering problematiek totdat alsnog doorverwezen moest worden naar specialistische hulp. <p>Bevindingen benchmarkonderzoek: In 14 van de 24 van de gemeenten in de benchmark verlenen (wijk)teams ook lichte vormen van ondersteuning. In 15 van de 24 gemeenten is sprake van een capaciteitsknelpunt in het toegangsteam of is recent de formatie opgehoogd. In 2 van de 24 gemeenten is expliciet gemeld dat (wijk)teams risicoavers zijn naar aanleiding van incidenten. Ook genoemd worden: werkdruk als gevolg van wachtlijsten specialistische ondersteuning. Deel-stelling b werd niet expliciet herkend. Effecten hiervan zijn niet meetbaar in dit onderzoek.</p>	4.3
3	<p>Gebrek aan duidelijkheid over de rolopvatting en rolverdeling tussen organisaties in de jeugdbeschermingsketen maakt deze keten minder effectief (gewenste kwaliteit) en minder kostenefficiënt dan mogelijk is. De mate waarin gemeenten in staat zijn afspraken te maken en interventies te plegen gericht op de aansluiting van de jeugdbeschermingsketen heeft effect op de uitgaven aan jeugdhulp.</p>	5.3.3

	<p>Bevindingen benchmarkonderzoek: Veel gemeenten zetten in op verbetering van de samenwerking in de veiligheidsketen omdat daar naar hun beeld veel verbetering te behalen is. Naast verbetering van de samenwerking is ook aandacht voor aanpak van arbeidsmarktproblematiek van organisaties in deze keten. Betere samenwerking met de GI's beoogt de doelmatigheid van deze inzet te vergroten en ook het kostenbewustzijn bij de GI's te versterken. De mate waarin dit lukt is wisselend. Effecten zijn nog niet zichtbaar in de cijfers.</p>	
4	<p>Strengere eisen jeugdigen instroom Wlz (strenger dan onder AWBZ en/of strenger dan in 2015) leiden tot minder uitstroom uit Jeugdwet naar Wlz en daarmee verhoging van kosten' (toetsing deels op grond van enkele specifieke onderzoeken):</p> <ol style="list-style-type: none"> Deze uitstroom is kleiner dan voorzien en kleiner dan waar de compensatie in het macrobudget op gebaseerd is; Deze uitstroom wordt jaarlijks kleiner. <p>Dit onderzoek betreft een benchmarkanalyse van de uitvoering van de Jeugdwet onder 26 gemeenten. De doelstelling voor deze benchmarkanalyse is: Zij hebben weinig in handen om dit beeld of deze beleving te onderbouwen.</p>	6.3
5	<p>Investeren in preventie (het voorveld) leidt wel/leidt (vooralsnog) niet tot minder cliënten in jeugdhulp.</p> <p>Bevindingen benchmarkonderzoek: Bij 11 van de 18 gemeenten waarvan we inzicht hebben gekregen in preventie uitgaven zien we een stijging in deze uitgaven tussen 2016 en 2018. Deze stijging vindt plaats ondanks de tekorten op jeugdhulp in deze gemeenten. De gemiddelde stijging van uitgaven aan preventie in deze 18 gemeenten is 17%. Gemeenten die veel investeren in preventie kunnen (nog) niet aantonen dat dit bijdraagt aan het verlagen van jeugdhulpkosten. Ook in het benchmarkonderzoek is deze relatie niet te vinden omdat eventuele effecten pas op langere termijn optreden. Gemeenten investeren in preventie omdat ze de verwachting hebben dat zonder deze investeringen de uitgaven jeugdhulp niet kunnen worden omgebogen of om ernstige problemen in een volgende levensfase van de jeugdigen te voorkomen. Niets doen is voor deze gemeenten geen optie.</p>	5.1
6	<p>Het afbouwen van specialistische zorg waaronder residentiële jeugdhulp komt in beperkte mate van de grond, terwijl er wel meer beroep op lichtere vormen van jeugdhulp wordt gedaan (o.a. geleverd door de wijkteams). Meer concreet:</p> <ol style="list-style-type: none"> Er wordt wel meer gebruik gemaakt van ambulante vormen van jeugdhulp, zoals beoogd met de Jeugdwet van 2015, maar dit heeft nog niet geleid tot een vermindering van het beroep op verblijfszorg; Het gebruik van (intensieve) ambulante alternatieven voor jeugdhulp met verblijf leidt tot minder uitgaven aan jeugdhulp. Deze alternatieven zijn echter (I) nog maar beperkt beschikbaar, of (II) worden nog maar beperkt gevonden c.q. benut. 	5.2

	<p>Bevindingen volumeonderzoek: Totaal categorie jeugdhulp met verblijf groeit licht. Ook als gekeken wordt naar de verschillende onderliggende categorieën zien we landelijk het beeld van een lichte stijging van het aantal unieke cliënten met verblijfszorg, pleegzorg, gezinshuizen en logeervoorzieningen.</p> <p>Bevindingen Benchmarkonderzoek: Regionaal is dit beeld meer divers. Waar het lukt om verblijfszorg terug te dringen, is dit nog niet in de uitgaven terug te zien. Deze gemeenten geven als verklaring dat de vervangende intensieve ambulante trajecten en aanvullende modules die ingezet worden niet of niet veel goedkoper zijn. Waar verblijf sneller wordt afgebouwd dan het opbouwen van alternatieven, worden gemeenten geconfronteerd met capaciteits- en plaatsingsproblemen en wachtlijsten voor jeugdhulp met verblijf.</p>	
7	<p>Vanuit het onderwijs en opvang wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van jeugdhulp bij gedragsproblemen.</p> <ol style="list-style-type: none"> De mate waarin dit gebeurt verschilt per gemeente; De mate waarin dit gebeurt neemt sinds 2015 toe; Gemeenten worstelen met de vraag wanneer zij verantwoordelijk zijn en wanneer scholen in het kader van passend onderwijs een arrangement moeten organiseren. <p>Bevindingen Benchmarkonderzoek: Alle gemeenten in het onderzoek zien een sterke samenhang tussen onderwijs en jeugdhulp. Ze hebben in de afgelopen jaren ervaren dat vanuit onderwijs een steeds groter beroep wordt gedaan op jeugdhulp, ook al is het onderwijs formeel geen verwijzer voor jeugdhulp. Veel gemeenten noemen deze trend als één van de verklaringen voor de stijgende uitgaven jeugdhulp, gebaseerd op signalen vanuit meerdere stakeholders in het veld (toegang, aanbieders, scholen). Lastig is daarbij het open karakter van de Jeugdwet. Het begrip jeugdhulp is in de praktijk verruimd, geven de deelnemende gemeenten aan. Dit maakt het nog niet onmogelijk om te sturen op beheersing van kosten maar het maakt het wel een stuk lastiger. Tijdens één van de onderzoeksdagen verwoordt een gemeente het als volgt: "De 'eindverantwoordelijkheid' voor burgers lijkt te liggen bij de gemeente: als Wlz of Wet passend onderwijs het niet (meer) oppakt, dan wordt het de verantwoordelijkheid van de gemeenten en wordt de zorg binnen de Jeugdwet gefinancierd."</p>	5.3.2 & 6.5
8	<p>Huisartsen en gemeenten schakelen steeds vaker POH's in voor jeugd met psychische problematiek.</p> <ol style="list-style-type: none"> Dit leidt tot minder verwijzingen naar specialistische jeugdhulp en een verlaging van de uitgaven. <p>Bevindingen Benchmarkonderzoek: Door middel van een goede samenwerking met de huisartsen, proberen gemeenten passende ondersteuning te bewerkstelligen voor de jeugdigen en hun ouders die zich tot de huisartsen wenden voor jeugdhulp. Naast inhoudelijke doelen is daarbij ook het streven om onnodige doorverwijzingen naar de duurdere jeugdzorg te voorkomen. Meerdere gemeenten in het onderzoek geven aan de effectiviteit van de eigen pilot te (laten) onderzoeken en hierover zijn ook meerdere openbare publicaties verschenen. Enkele gemeenten hebben kunnen aantonen dat de beoogde ombuiging in de verwijsstromen inderdaad plaatsvindt. Of dit financieel opweegt tegen de kosten hangt af van de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de samenwerking, waarin ook grote diversiteit bestaat. Naast de financiële effecten zijn inhoudelijke redenen (passende zorg) en verbeterde relatie met de huisartsen reden om deze pilots voort te zetten.</p>	5.3.1

	<p>Bevindingen volumeonderzoek: Zowel het totaal aantal als het relatieve aandeel verwijzingen door huisartsen is afgenomen in de periode 2015-2017, daar waar het totale aantal en het relatieve aandeel verwijzingen door de gemeentelijke toegang in deze periode is gestegen.</p>	
9	<p>Door beperkte beschikbaarheid en toegankelijkheid van overige regelingen (Zvw, Wlz, Wmo) wordt door 18+ jeugdigen langer en vaker een beroep gedaan op verlengde jeugdhulp (al dan niet in afwachting van beoordeling in het kader van andere regelingen).</p> <p>Bevindingen Volumeonderzoek: In de periode 2015-2017 is het aantal cliënten van 18 jaar en ouder procentueel aanzienlijk gestegen. Als onderdeel van het totale volume betreft deze categorie een beperkt onderdeel.</p> <p>Bevindingen Benchmarkanalyse: De stelling wordt slechts door een beperkt aantal gemeenten herkend en wordt niet gezien als een factor van belang voor uitgavengroei jeugdhulp.</p>	-
10	<p>Een gemeentelijk toegang die niet zelf lichte hulp verleent, leidt tot meer verwijzingen naar specialistische hulp en hogere uitgaven.</p> <p>Bevindingen Benchmarkonderzoek: We hebben relaties gezocht tussen grotere uitgaven voor de gemeentelijke toegang en (a) de ontwikkeling van de Jeugdhulputgaven (b) het aantal verwijzingen (c) de kosten per cliënt. Van deze drie zien we alleen bij (c) een licht verband. Dit betekent niet dat we (a) en (b) verwerpen omdat andere factoren de reden kunnen zijn dat deze correlatie niet meetbaar is. Een voorzichtige interpretatie kan wel zijn dat met name het investeren in de regierol van de gemeentelijke toegang effect kan hebben op de kosten per cliënt.</p>	4.3
11	<p>Hoe hoger het aantal gecontracteerde aanbieders, hoe groter het volume dat gerealiseerd wordt.</p> <p>Bevindingen Benchmarkonderzoek: Een relatie tussen het aantal gecontracteerde aanbieders en het volume hebben we op basis van dit onderzoek niet kunnen leggen. Op basis van gegevens van de gemeenten in de benchmarkanalyse blijkt er een beperkte negatieve correlatie te zijn tussen het aantal gecontracteerde aanbieders en het saldo voor jeugdhulp (inkomsten minus uitgaven).</p>	4.6.1
12	<p>Beter ingerichte contract- en leveranciersmanagement (CLM) leidt tot betere beheersing van volume en kosten. Denk hierbij aan onder meer de volgende elementen:</p> <ol style="list-style-type: none"> Financiële contractnaleving wordt structureel gemonitord; De taken en verantwoordelijkheden van de contractmanagementrol binnen de gemeente is beschreven en duidelijk belegd; Prestatie-informatie wordt gericht verzameld (breder dan financieel, dus ook zorginhoud en transformatie) en structureel besproken met de belangrijkste aanbieders. <p>Bevindingen Benchmarkonderzoek: Het financiële effect van beter ingericht CLM is niet aantoonbaar. Eén van deze gemeenten in het onderzoek herkent deze stelling niet. Deze gemeente is van mening dat in het sociaal domein het sturen op casusniveau veel effectiever is dan sturen via CLM. Twee gemeenten geven aan dat deze rol bij de regionale inkoop is belegd, waarbij de input vanuit individuele</p>	4.7

	<i>gemeenten wel wordt meegenomen. 14 Gemeenten onderschrijven de stelling, 5 van deze 14 gemeenten geven expliciet aan dat hier nog veel verbetering mogelijk is.</i>	
13	<p>De uitvoeringskosten van gemeenten (uitgaven van middelen jeugdhulp aan inkoop, CLM, administratieve processen en onder meer beleid) zijn in dit taakgebied naar verwachting relatief hoog. De verwachting voorafgaand aan decentralisatie was dat de uitvoeringskosten (na de eerste jaren) zouden gaan afnemen. Stelling luidt als volgt:</p> <p>a. De uitvoeringskosten nemen tot op heden jaarlijks toe.</p> <p>Bevindingen Benchmarkonderzoek: <i>Deze stelling is zowel kwantitatief als kwalitatief bevestigd. De gemiddelde uitvoeringskosten van de deelnemende gemeenten is 5% van de jeugdhulputgaven gedurende de onderzoeksperiode (2016-2018). De uitvoeringskosten bij de deelnemende gemeenten stijgen jaarlijks gemiddeld genomen wel in absolute zin, maar niet wanneer de uitvoeringskosten worden afgezet tegen de totale uitgaven aan jeugdzorg. Dat de uitvoeringskosten in absolute zin ook stijgen kan verklaard worden door de beschreven intensivering in sturing op diverse thema's: de toegang, informatievoorziening/monitoring, CLM richting aanbieders.</i></p>	4.8
14	<p>Verschuiving van pgb's naar zorg in natura leidt tot hogere uitgaven van de gemeente aan jeugdhulp.</p> <p>Bevindingen Volumeonderzoek: <i>Het aantal pgb's neemt sinds 2015 af.</i></p> <p>Bevindingen Benchmarkonderzoek: <i>Bij gemeenten in het benchmarkonderzoek heeft deze daling vooral in 2015 en 2016 plaatsvonden. Mede daardoor is dit in mindere mate zichtbaar in de cijfers van 2016-2018. Daarbij komt dat een aantal gemeente meldt voor pgb en voor Zorg in Natura eenzelfde tarief te hanteren. Als er al een effect is, is dit verwaarloosbaar. Deze stelling wordt dus niet herkend.</i></p>	5.2