Plan van aanpak

Noodzaak structurele middelen jeugd

Foto: Patricia Rehe / Hollands Hoogte

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

1 Inleiding

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het uitgangspunt voor de decentralisatie was dat gemeenten deze jeugdzorg beter en efficiënter zouden kunnen organiseren, omdat zij dichter bij de jongeren en hun gezinnen staan en daardoor eerder en effectiever voor de juiste zorg zouden kunnen zorgen, waardoor duurdere, geëscaleerde zorg op termijn voorkomen kon worden.

In de praktijk zijn de kosten in de afgelopen jaren echter steeds toegenomen. Zowel het volume (aantallen trajecten) als de prijzen per traject zijn gestegen. Gemeenten hebben mede hierdoor in de afgelopen jaren te maken gekregen met tekorten. Het Rijk heeft daarop extra geld toegezegd; eerst voor de gemeenten met de grootste tekorten op de nieuwe taken jeugd en Wmo via het Fonds Tekortgemeenten, en vervolgens in een extra financiële bijdrage voor alle gemeenten voor de jaren 2019-2021.

Eerdere onderzoeken[1] hebben inzicht gegeven in de ontwikkeling van het jeugdhulpgebruik sinds de decentralisatie. Op basis van de uitgevoerde onderzoeken is het echter nog niet mogelijk om een eenduidig antwoord te geven op de vraag hoe het gebruik en de kosten zich in de komende jaren gaan ontwikkelen. Ook is onvoldoende helder of de Jeugdwet op dit moment doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd. Daarmee is het momenteel niet duidelijk of er structureel extra middelen nodig zijn.

Zowel gemeenten als het Rijk hebben belang bij meerjarige zekerheid over het jeugdhulpbudget. Daarom is er behoefte aan inzicht in de vraag of er structureel extra middelen nodig zijn, met welke omvang, en welke maatregelen getroffen kunnen worden om de uitgaven te beperken. Met het onderzoek kunnen de verantwoordelijke partijen op basis van gedegen onderbouwing bepalen welke middelen structureel nodig zijn voor jeugdhulp onder welke randvoorwaarden.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF) in samenwerking met het Verwey-Jonker Instituut.

[1] Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten, Significant, 2019;
Analyse volume jeugdhulp, Significant, 2019;
Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen, KPMG, 2020.

Doel en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het beantwoorden van de vraag of er structureel extra middelen nodig zijn voor de uitvoering van de Jeugdwet, en welke maatregelen er genomen kunnen worden om de uitgaven te verminderen. Daarvoor zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Hoeveel budget hebben gemeenten structureel nodig voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de huidige Jeugdwet, binnen de context van de transformatiedoelen van de Jeugdwet?
2. Welke (budgettaire) maatregelen kunnen worden genomen om te bereiken dat gemeenten de Jeugdwet doelmatig en doeltreffend uitvoeren?
3. Gegeven de uitkomst van vraag 1), zijn er structureel extra middelen nodig ten opzichte van het huidige budget, en zo ja in welke mate, gegeven een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet?
4. Welke aanpassingen in de Jeugdwet/jeugdstelsel kunnen bijdragen aan een beperking van de uitgaven vanuit de Jeugdwet?

Begeleiding van het onderzoek

Het onderzoek wordt uitgevoerd onder **gedeeld opdrachtgeverschap** van de ministeries VWS, BZK, Financiën en JenV, en de VNG. Daarnaast zijn er een begeleidingsgroep en een stuurgroep samengesteld. Tijdens het onderzoek is het van belang zo transparant mogelijk te zijn over de keuzes en aannames. Een belangrijk onderdeel daarvan is dat wij over alle keuzes in het onderzoek zoveel mogelijk vooraf het gesprek voeren in de begeleidings- en stuurgroep.

In de **begeleidingsgroep** zitten naast de opdrachtgevers leden namens de BGZJ en individuele gemeenten. In de **stuurgroep** hebben vertegenwoordigers van de opdrachtgevers zitting.

Tot besluit

In het onderzoek worden de effecten van diverse maatregelen in kaart gebracht. Welke maatregelen dit zijn, wordt in de start van het onderzoek afgestemd. Heeft u suggesties voor maatregelen die zouden kunnen leiden tot verlaging van de kosten van de uitvoering van de Jeugdwet? Neemt u dan vooral contact op met Aukje Hilderink, via a.hilderink@aef.nl. Het kan daarbij gaan om maatregelen binnen het huidige wettelijke kader, maar ook om maatregelen die een aanpassing van de Jeugdwet en/of het stelsel vereisen.

Voor het diepte-onderzoek zijn we daarnaast op zoek naar gemeenten en aanbieders die deel willen nemen. Voor andere onderzoeksactiviteiten (zoals EffectenArena's en expertsessies) vragen we gemeenten, aanbieders, kennisinstituten en andere experts om deel te nemen. Mocht u willen deelnemen aan het onderzoek, of aandachtspunten voor het onderzoek hebben, nodigen we u ook van harte uit om contact met ons op te nemen.

2 Plan van aanpak

2.1 Uitgangspunten voor het onderzoek

Met het onderzoek moet een omvangrijk en complex vraagstuk beantwoord worden. Om dat te kunnen doen is technisch gedegen onderzoek nodig, in combinatie met een zorgvuldig bestuurlijk en ambtelijk proces. Hieronder beschrijven we de belangrijkste opgaven in de inhoudelijke en bestuurlijke context van het onderzoek en de uitgangspunten die we hanteren om het beoogde resultaat te kunnen bereiken.

Resultaten als input voor politiek-bestuurlijke afwegingen op meer niveaus
Op lokaal niveau maken uiteindelijk de gemeenteraden afwegingen rondom jeugdhulp. Waar het een mogelijke wets- of stelselwijziging betreft, zijn deze afwegingen in eerste instantie aan het Rijk. Het is van belang dat het onderzoek voldoende aanknopingspunten geeft voor zowel het Rijk als gemeenten om keuzes te maken. Daarnaast kan het onderzoek aanbevelingen opleveren voor gemeenten, Rijk en aanbieders die in alle gevallen nuttig zijn (no regret).

Het onderzoek levert inzicht op in de consequenties van mogelijke maatregelen op basis waarvan afwegingen gemaakt kunnen worden. Als input voor dit proces maken we per maatregel steeds alle relevante consequenties inzichtelijk, waarbij we ook expliciet aandacht hebben voor de kansen en risico's van verschillende maatregelen. Op die manier faciliteert het onderzoek optimaal een politiek-bestuurlijke weging.

Zorgvuldig proces met oog voor draagvlak
Het onderzoek wordt uitgevoerd in een bestuurlijke context die onder hoge druk staat. De afgelopen jaren hebben gemeenten meermaals bij het Rijk aangegeven tekorten te hebben. Ook naar aanleiding van de herijking van het gemeentefonds hebben gemeenten laten weten dat er een 'oplossing voor de totale financiële pijn van gemeenten' moet komen.[2] Naast gemeenten geven ook cliëntenorganisaties en jeugdhulpmedewerkers aan dat er problemen zijn. De meningen verschillen echter vooralsnog over de vraag of deze problemen door extra geld worden opgelost, of dat het iets anders vraagt.

Voor het Rijk spelen naast deze inhoudelijke zorgpunten ook andere vragen mee. Een van de doelen van de decentralisatie was een kostenbesparing. Met een grote toename van het budget zou dit doel verlaten worden. In bredere zin heeft het Rijk de verantwoordelijkheid om

[2] VNG-reactie op nieuwe verdeling gemeentefonds, februari 2020.

op landelijk niveau tot budgettaire prioriteiten te komen, en ook daar geldt dat geld maar één keer uitgegeven kan worden.

Gezien deze grote en deels tegengestelde belangen is het nodig dat de onderzoeksresultaten boven iedere twijfel verheven zijn. Daarom geven we het onderzoeksproces zorgvuldig vorm en voeren we het onderzoek uit op een manier die maximaal inzet op draagvlak voor de uitkomsten. Zo betrekken we verschillende partijen in het proces en werken we met transparante onderzoeksmethoden die we uitgebreid toetsen en afstemmen.

Goede verankering van het onderzoek in een stevige theoretische basis

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen is een solide vertaling van inhoud naar financiën nodig. In de huidige context is dit een complexe vraag, omdat verschillende aspecten door elkaar lopen. Zo is de Jeugdwet relatief recent ingevoerd, en is de transformatie van de jeugdhulp nog in volle gang. Het is niet duidelijk in hoeverre de huidige hogere uitgaven mogelijk te maken hebben met een boeggolf-effect. Daarnaast zijn er wel goede voorbeelden van gemeenten die erin slagen om hun kosten te beheersen, maar is nog beperkt duidelijk in hoeverre het mogelijk is om de geleerde lessen op te schalen.

De onzekerheden in de analyses tot nu toe worden mede veroorzaakt doordat er geen stevige theoretische basis is voor eventuele maatregelen en mechanismen die tot kostenbesparing moeten leiden: de ‘beleidstheorie’ van de Jeugdwet als geheel heeft een relatief hoog abstractieniveau wat toepassing op het niveau van concrete maatregelen lastig maakt.

Voor een betrouwbaar onderzoek is een stevige theoretische basis echter wel van belang. Om dat inzicht te verkrijgen, starten wij met het uitwerken van een concrete beleidstheorie die de basis kan vormen voor het bepalen van de effecten van maatregelen en onderzoek naar het boeggolfeffect. Die geeft inzicht in mogelijke effecten, biedt de mogelijkheid om de beleidstheorie die achter de berekening ligt uitgebreid te toetsen bij experts en maakt duidelijk op welke manier de omvang van effecten berekend kan worden.

De benodigde informatie voor deze berekening wordt vervolgens op verschillende manieren verzameld. Onzekerheden worden aangegeven in een bandbreedte. Door verschillende bronnen te combineren (triangulatie) en te werken met bandbreedtes zorgen we ervoor dat de resultaten voldoende zeggingskracht hebben, zonder te vervallen in het bieden van schijnzekerheid.

Doeltreffend en doelmatig beleid

Al eerder hebben Rijk en gemeenten gesprekken gevoerd over de tekorten, en zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd. Een complicerende factor daarbij is dat er geen eenduidige definitie is voor de afbakening van de relevante budgetten, waardoor ook beperkt inzicht is in de ontwikkeling daarvan. Het is van belang om in het onderzoek een definitie te ontwikkelen die gedragen wordt door alle partijen.

Naast definitiekwesties en het feit dat de transformatie van de jeugdhulp nog niet is afgerond, speelt ook mee dat er nog weinig consensus is over wat doelmatig en doeltreffend beleid zou moeten zijn. De afgelopen jaren zijn in verschillende gemeenten verschillende sturings-modellen en uitvoeringspraktijken toegepast. Op dit moment is er nog geen uitgekristalliseerde praktijk die volgens alle betrokkenen het beste zou zijn.

Dat er nog geen uitgekristalliseerde *best practice* is, wordt niet alleen veroorzaakt doordat gemeenten nog aan het leren zijn. Het doel van de gedecentraliseerde jeugdhulp is ook dat

keuzes aansluiten op de lokale context en sociale structuur, en die is juist overal anders. Gemeenten hebben om die reden beleidsvrijheid in de uitvoering van de wet. Dat betekent dat zij in de uitvoering van hun taken keuzes moeten kunnen maken, rekening houdend met wat er in de lokale context nodig is en aan welke waarden lokaal het meeste belang wordt gehecht.[3] Het onderzoek moet in staat zijn om rekening te houden met het feit dat er geen 'recept' voor een goede inrichting jeugdhulp is, en dat verschillen tussen gemeenten op dit moment integraal onderdeel zijn van het stelsel.

Als onderdeel van hun beleidsvrijheid staat het gemeenten vrij om meer of minder uit te geven aan bepaalde taken dan vanuit het Rijk overgeheveld is. Dat betekent niet dat extra uitgaven automatisch gehonoreerd zouden moeten worden in het macrobudget: als gemeenten bewust kiezen voor een hoger voorzieningenniveau, worden ze geacht dit te bekostigen door het voorzieningenniveau in een ander domein te verlagen of andere inkomsten te verhogen.

Als gemeenten geen mogelijkheden hebben om de uitgaven voor jeugd te beïnvloeden, zouden deze uitgaven wel vanuit het Rijk bekostigd moeten worden (conform het uitgangspunt dat het Rijk toereikend budget overhevelt bij nieuwe taken, Fvw artikel 2). In het onderzoek gaan we daarom uit van de kosten die gemeenten maken, en maken we steeds onderscheid tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare kosten.

Naast financiële effecten ook inhoudelijke kansen en risico's

Maatregelen in de Jeugdwet hebben naast financiële gevolgen ook inhoudelijke consequenties, waarvan een deel ook weer een financieel effect kan hebben. Voor een goede afweging tussen keuzes is het van belang om niet alleen inzicht te hebben in financiële effecten, maar ook in inhoudelijke kansen en risico's.

Om bestuurlijke besluitvorming op een goede manier te faciliteren, geeft het onderzoek inzicht in zowel financiële als inhoudelijke effecten van maatregelen. Ook wordt kwalitatief beschreven of verschillende maatregelen elkaar (positief of negatief) beïnvloeden.

Voortbouwen op bestaande kennis, inzichten en data

We bouwen in het onderzoek voort op kennis die is opgedaan in eerdere onderzoeken en betrekken inzichten vanuit kennisinstituten. Om tot de stevige theoretische basis te komen die dit onderzoek vraagt helpt het om deze kennis te benutten. We voeren het onderzoek uit samen met het Verwey-Jonker Instituut en benutten op specifieke thema's de kennis van het Nederlands Jeugdinstitituut.

Gericht onderzoek om belasting van gemeenten en aanbieders te voorkomen

Er is dus al veel informatie beschikbaar die kan bijdragen aan gedeeltelijke beantwoording van de onderzoeksvragen. Tegelijkertijd zal een deel van de data niet geschikt zijn, bijvoorbeeld omdat ze enkel op een te hoog aggregatieniveau beschikbaar zijn. Daarnaast streven we ernaar om een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de jaren 2015 – 2019, en niet alle mogelijke bronnen bestrijken al die jaren. Er moet dus op andere manieren informatie verzameld worden. Voor een goede kwaliteit van het onderzoek is het van belang dat een voldoende grote groep gemeenten en aanbieders gegevens aanlevert.

[3] Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein, Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, februari 2020.

De ervaring leert dat gemeenten en aanbieders deze onderzoeken weliswaar belangrijk vinden, maar dat de capaciteit om eraan bij te dragen bij veel van hen beperkt is. Uitgebreide uitvragen of processen die veel van gemeenten of aanbieders vragen, verkleinen de kans op een goede respons en daarmee op een representatief beeld. Daarom verzamelen we zoveel mogelijk gegevens via andere bronnen en vragen we alleen zeer gericht, en waar mogelijk alleen in toetsende zin, informatie uit bij gemeenten en aanbieders.

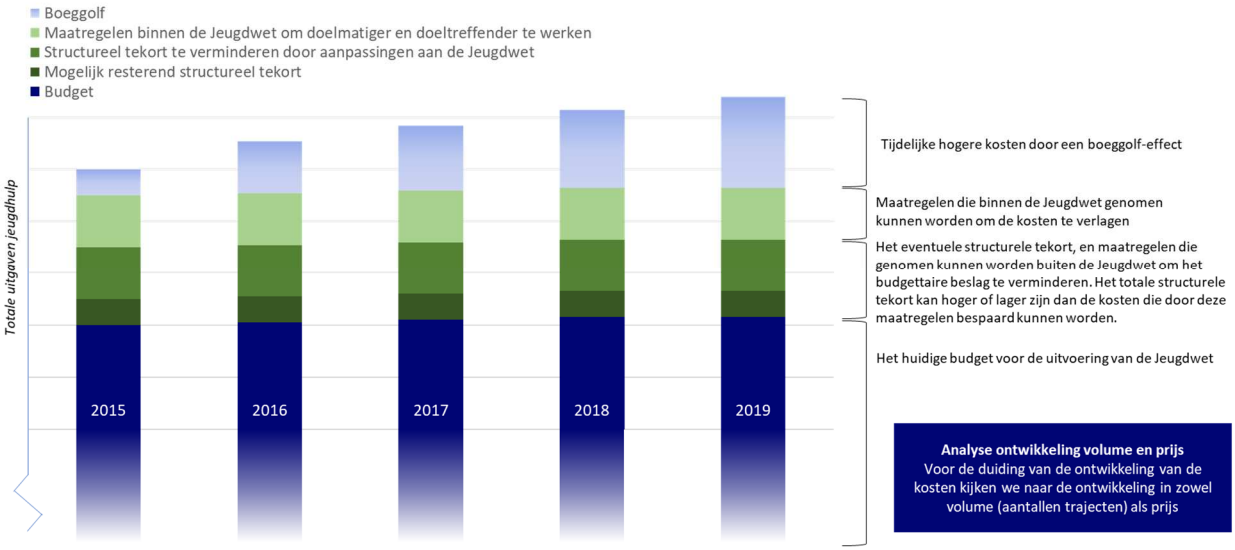
Dit geven we vorm door steeds in vier stappen de informatie te verzamelen:

- Vaststellen van uitgangspunten en theoretische basis, voor de maatregelen en de boeggolf leidend tot een analysekader met benodigde kengetallen en manier om deze te achterhalen;
- Het verzamelen van gegevens uit bestaande bronnen om tot zoveel mogelijk kengetallen te komen;
- Het uitvoeren van een beperkt aantal dieptestudies bij gemeenten en aanbieders, om de overige kengetallen te achterhalen;
- Het aanscherpen van de in stap 2 en 3 opgehaalde kengetallen, middels een brede uitvraag waarbij gemeenten en aanbieders gevraagd wordt de kengetallen te toetsen en zo nodig onderbouwd aan te scherpen.

2.2 Van onderzoeksvragen naar aanpak

In deze paragraaf bespreken we de onderzoeksaanpak op hoofdlijnen. De details worden in de volgende paragrafen besproken.

Voor een goede beantwoording van de onderzoeksvraag moet onderscheid gemaakt worden tussen verschillende elementen. Deze elementen zijn hieronder grafisch weergegeven[4].



Om tot een antwoord op de onderzoeksvragen te komen, nemen we de bestaande opdeling van uitgaven en budgetten als vertrekpunt. Zoals in het figuur te zien is, is het verschil tussen

[4] N.B. : deze grafiek dient uiteraard puur ter illustratie en is niet in verhouding. Pas na het onderzoek zal bekend zijn wat de omvang is van de verschillende elementen.

het budget en de huidige uitgaven (het totaal van de kolom, met alle onderdelen) op te delen in vier elementen.

- De eventuele boeggolf, die mogelijk een tijdelijke stijging in kosten veroorzaakt, en na verloop van tijd weer tot dalende kosten zou moeten leiden.
- Maatregelen die binnen de Jeugdwet mogelijk zijn om de kosten te verlagen en ertoe leiden dat de Jeugdwet meer doelmatig en doeltreffend uitgevoerd wordt.[5]
- Aanpassingen aan de Jeugdwet of het jeugdstelsel die het budgettaire beslag verlagen.
- Het structureel tekort dat eventueel overblijft na het uitvoeren van de maatregelen en aanpassingen. De hoogte van dit tekort is afhankelijk van de mate waarin ervoor gekozen wordt om maatregelen binnen en buiten de Jeugdwet uit te voeren.

Elk van deze elementen kan in de tijd veranderen. Bij de boeggolf is dit het meest duidelijk, maar ook bij de andere onderdelen kan dit spelen, bijvoorbeeld door een veranderende populatie (waardoor maatregelen meer of minder effectief worden) of een veranderende (maatschappelijke) norm. We analyseren ontwikkelingen in volume en prijs om de ontwikkeling in uitgaven te duiden en de ontwikkeling van de omvang van de verschillende onderdelen te beschrijven en voorspellen.

Naar een budget voor doelmatige en doeltreffende uitvoering

Eerder is de context van gemeentelijke beleidsvrijheid geschetst. Onderdeel van de beleidstheorie van de Jeugdwet is dat de mogelijkheid van gemeenten om keuzes te maken die lokaal het best passend zijn, zou moeten leiden tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering.

Dit uitgangspunt is ook vertaald naar hoe de wet is opgezet: de Jeugdwet is juist open geformuleerd om gemeenten de ruimte te geven om eigen keuzes te maken. Dat gegeven brengt met zich mee dat het niet mogelijk is om op basis van de Jeugdwet een top-down kostenberekening te formuleren.

Er is dus een andere manier nodig om te bepalen wat een doelmatige en doeltreffende uitvoering is en hoe deze zich vertaalt naar een mogelijk structureel tekort. Om die vertaling te maken, kiezen we de beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten als vertrekpunt. In de redeneerlijn hiervoor geldt immers dat tekorten die beïnvloedbaar zijn niet gehonoreerd hoeven te worden.

Kosten zijn beïnvloedbaar als het mogelijk is om maatregelen te identificeren die de kosten ombuigen. In het onderzoek rekenen we de effecten van al deze maatregelen uit. Op die manier identificeren we de niet-doelmatige uitgaven. Wat overblijft, zijn uitgaven die wel doelmatig zijn.

Bij het formuleren van maatregelen is van belang dat het terugbrengen van kosten leidt tot een doelmatiger uitvoering zonder dat dit ten koste gaat van doeltreffendheid. Ter illustratie: het is op korte termijn mogelijk om veel van de uitgaven voor preventie te schrappen. Op lange termijn leidt dit naar verwachting echter niet tot een duurzaam stelsel. Daarmee is een dergelijke maatregel niet doeltreffend. Om de doeltreffendheid van maatregelen inzichtelijk te maken, beschrijven we de inhoudelijke gevolgen ervan voor jongeren en gezinnen, en de kansen en risico's.

[5] Dit zijn kosten die gemeenten nu maken, maar met een doelmatige en doeltreffende uitvoering niet zouden maken en dus niet gehonoreerd hoeven te worden.

De concrete berekening
Om het structurele tekort te kunnen bepalen, berekenen we alle andere elementen in bovenstaande grafiek. Dat brengt ons tot vier bouwstenen voor het onderzoek

- Bouwsteen 1: kosten en budget (onderzoeksvraag 1).
- Bouwsteen 2: ontwikkelingen in volume en prijs (onderzoeksvraag 1 en 3).
- Bouwsteen 3: boeggolf (onderzoeksvraag 1 en 3).
- Bouwsteen 4: maatregelen binnen en aanpassingen aan de Jeugdwet (onderzoeksvraag 2 en 4).

In het onderzoek kwantificeren we besparingen en extra kosten voor deze elementen. Als er onzekerheden spelen, geven wij resultaten weer met een bandbreedte. Op die manier kan voor een reeks van jaren het structurele tekort berekend worden:

Structureel Tekort =	Kosten -/- Boeggolf -/- Maatregelen binnen de Jeugdwet -/- (eventueel) Aanpassingen aan de Jeugdwet -/- budget

Uit de berekening volgt naast het structurele tekort ook welke middelen tijdelijk aanvullend nodig zijn (op basis van de verwachte ontwikkeling van de boeggolf). We streven daarbij naar een precisie tot op € 100 mln nauwkeurig, aangezien we verwachten dat de inhoudelijke onzekerheden te groot zijn voor preciezere berekeningen.

Om de eerste onderzoeksvraag (de structurele kosten bij een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet) te beantwoorden, worden de kosten die samenhangen met de boeggolf en de kosten die samenhangen met maatregelen die betrekking hebben op een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet van de huidige kosten afgetrokken (de eerste regel in bovenstaande formule).

Vervolgens kan op grond van de resultaten van de voorgestelde aanpassingen aan de Jeugdwet ook het structurele tekort berekend worden als de Jeugdwet op verschillende manieren aangepast zou worden. Daarbij kan uiteraard ook een uitkomst zijn dat bij het uitvoeren van een of meerdere maatregelen, er geen structureel tekort overblijft.

In de volgende paragrafen gaan we in op de aanpak voor de afzonderlijke bouwstenen.

2.3 Bouwsteen 1: Kosten en budget

Een belangrijke basis voor het onderzoek is een goed inzicht in de huidige kosten en budget. Er kunnen verschillende keuzes gemaakt worden in de scope van kosten en budget. Deze hangen vooral samen met de manier waarop voorliggende voorzieningen meegenomen worden. Dat speelt zowel bij de kosten als bij het budget.

Het budget
Het ligt voor de hand om uit te gaan van het budget dat overgeheveld is in het kader van de decentralisatie (inclusief indexatie, exclusief een eventuele verandering van dit budget naar aanleiding van jaarlijkse actualisatie van de AU). Dit budget is immers het onderwerp van de discussie over tekorten.

De meeste van deze middelen hangen samen met dienstverlening die bij gemeenten een ‘maatwerkvoorziening’ heet: een traject waar een beschikking voor nodig is. Dat geldt

uiteraard niet voor de toegangstaken van BJZ: er is immers geen beschikking nodig om te melden bij de toegang.

Er kunnen in beginsel ook andere keuzes gemaakt worden in de definitie van het budget. Zo kan ervoor gekozen worden om de middelen van BJZ buiten scope te houden of juist om extra (bestaande) middelen in het gemeentefonds mee te nemen. Ook kunnen andere keuzes gemaakt worden in de omgang met indexatie, accres en veranderingen naar aanleiding van de ontwikkeling van maatstaven die kunnen leiden tot een verandering in het budget. In onze visie zorgt dat voor een minder zuivere beantwoording van de vraag. Als er echter meer draagvlak is voor een andere scope, zijn andere keuzes in het onderzoek in beginsel wel bespreekbaar.

De bepaling van het budget is een fundamentele keuze die aan de basis staat van het onderzoek, dus deze stemmen wij aan het begin van het onderzoek af met de opdrachtgever, de begeleidingsgroep en de stuurgroep.

De kosten

Voor een zuivere vergelijking van kosten en budget is van belang dat de scope van deze onderdelen vergelijkbaar is: we moeten immers geen appels met peren vergelijken. Onderstaande tekst is geschreven vanuit de aanname dat gekozen wordt om voor het budget uit te gaan van het overgehevelde jeugdhulpbudget in het kader van de decentralisatie. Mocht hierin een andere keuze gemaakt worden, dan blijven de gedachtegang en de onderzoeksstappen hetzelfde, maar zijn de uitkomsten uiteraard anders.

Bij het bepalen van de huidige (feitelijke) kosten zijn vier typen kosten van belang. Voor elk van deze typen kosten gelden andere afwegingen met betrekking tot of ze meegenomen worden of niet.

- De kosten voor **maatwerkvoorzieningen jeugdhulp** behoren in elk geval bij de feitelijke kosten. Voorheen werd deze taak nog niet door gemeenten uitgevoerd, dus de kosten zijn gerelateerd aan het gedecentraliseerde budget.
- De kosten voor de **toegang** zouden om aan te sluiten op het budget deels meegenomen moeten worden. De toegangstaak van BJZ is immers overgenomen door wijkteams. De wijkteams voeren echter ook andere taken uit, waaronder taken die gemeenten al langer uitvoerden. Zo maken in sommige gemeenten JGZ-medewerkers of maatschappelijk werkers deel uit van het wijkteam. Als deze vergelijkbare taken uitvoeren als voor de decentralisatie, zouden de kosten hiervoor niet meegenomen moeten worden. Als ze nieuwe taken uitvoeren, ligt dit wel voor de hand.
- Voor de kosten voor **voorliggende voorzieningen** kunnen dezelfde afwegingen gelden: voorliggende voorzieningen werden immers ook voor de decentralisatie al door de gemeente uitgevoerd. In sommige gemeenten is in het kader van de transformatie echter meer ingezet op voorliggende voorzieningen, zowel om preventieve interventies te versterken als om meer mogelijkheden voor substitutie te creëren. Voor deze meerkosten zou wel beargumenteerd kunnen worden dat ze in de vergelijking thuishoren.
- Met de overheveling van de jeugdhulp zijn ook de **uitvoeringskosten** van gemeenten toegenomen. Zo moet jeugdhulp worden ingekocht en moet er beleid gemaakt worden. Daarnaast leiden extra medewerkers ook tot extra overhead.

Van elk van de bovenstaande onderdelen moet besproken worden of en hoe ze worden meegenomen. Dit onderwerp agenderen we met de opdrachtgever, begeleidingsgroep en stuurgroep. Daar stemmen we ook de methode af om deze onderdelen te bepalen.

Om de kosten op een goede manier te berekenen, gebruiken wij de volgende bronnen:

- De **Iv3-gegevens** over begrotingen en rekeningen, die voor alle gemeenten beschikbaar zijn. Uit de herijking gemeentefonds bleek dat de Iv3-gegevens voor het cluster jeugd (Iv3-taakvelden maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18-) relatief betrouwbaar zijn (voor individuele gemeenten geven ze geen betrouwbaar beeld, maar op macro-niveau hebben ze wel zeggingskracht).
- De **gecodeerde bedragen van het cluster Jeugd** die gehanteerd zijn voor de gemeenten in de steekproef van de herijking gemeentefonds, om eventueel het macrobeeld nog aan te scherpen.
- Als de betrokken gemeenten hiervoor toestemming geven, kunnen de **uitvragen van de herijking gemeentefonds** en de **aanvragen van het Fonds tekortgemeenten** gebruikt worden om meer inzicht te krijgen in toegangstaken en overhead, en ook eerste inzichten in nieuwe inzet van het voorliggend veld. In de herijking gemeentefonds is specifieke informatie uitgevraagd over de kosten voor de toegang, waarbij hulpverlening uitgesplitst is. Bij Fonds tekortgemeenten is specifiek gevraagd naar extra inzet van medewerkers die voorheen nog niet bekostigd werden door gemeenten. Hoewel beide onderzoeken slechts een deel van de gemeenten betreffen, kunnen ze wel gebruikt worden om kengetallen op te stellen die vervolgens getoetst kunnen worden.
- In het **diepteonderzoek** dat uitgevoerd wordt voor de maatregelen vragen we aan de betreffende gemeenten ook informatie over de relevante kosten uit. Deze combineren we met de gegevens van de herijking gemeentefonds en Fonds tekortgemeenten om tot aangescherpte kengetallen te komen.
- **Kengetallen en kostenelementen** kunnen indien relevant worden getoetst in de uitvraag die in de tweede helft van het onderzoek uitgezet wordt.

Bij het berekenen van de kosten is het vooral van belang om de focus te houden op onderdelen die een significant effect hebben op de kosten. Zo is het mogelijk dat er ontwikkelingen zijn die inhoudelijk erg belangrijk zijn – en bijvoorbeeld ook relevant zijn voor andere bouwstenen – maar op dit moment slechts een beperkt effect hebben op de kosten. In dat geval is het niet zinvol om gemeenten en aanbieders te belasten met gedetailleerde vragen over het betreffende onderwerp. Uiteraard onderbouwen we duidelijk waarom bepaalde elementen niet of juist wel meegenomen worden en stemmen dit af met opdrachtgever, begeleidingsgroep en stuurgroep.

Resultaat
Het resultaat van bouwsteen 1 is een goed inzicht in de ontwikkeling van kosten en budget in de afgelopen jaren, inclusief een duidelijke onderbouwing van de keuzes die hierbij gemaakt zijn en wat deze betekenen voor de interpretatie van de cijfers.

2.4 Bouwsteen 2: Ontwikkelingen in volume en prijs

Om vast te kunnen stellen of er sprake is van een structureel tekort in de jeugdzorg is het van belang om een goed beeld te hebben van de ontwikkeling van het aantal cliënten en de prijs in de jeugdhulp voor de periode 2015 – 2019.

Voor de periode 2015-2017 is hier eerder onderzoek naar gedaan[6]. Uit dit onderzoek is gebleken dat het volume over 2016-2017 toenam met 4,4%. Over de gehele periode 2015-2017

[6] Zie het rapport “Analyse volume jeugdhulp” van Significant (april 2019)

bedraagt dit 12%, maar hierbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat de cijfers van 2015 minder betrouwbaar zijn.

Een kostenverandering kan opgebouwd zijn uit meerdere elementen. Voor een goede duiding van het tekort en voor een financiële vertaling van maatregelen is het van belang om inzicht te hebben in de bijdrage van elk van de verschillende elementen. We onderscheiden daarbij de volgende mogelijke ontwikkelingen:

- Ten eerste kan er sprake zijn van een **volumegroei**, waarbij het totaal aantal unieke cliënten stijgt. Bij gelijkblijvende prijs en zorgzwaarte zullen de kosten in dat geval stijgen.
- Ten tweede is het mogelijk dat de **zorgzwaarte** van cliënten verandert. Zelfs als het totale cliëntenaantal gelijk blijft kunnen de kosten veranderen door een verschuiving van lichte naar zware zorg of vice versa. In het onderzoek operationaliseren we de zorgzwaarte op twee manieren:
  - We kijken naar de **gebruikte zorgvorm** (jeugdhulp met verblijf is bijvoorbeeld over het algemeen duurder dan jeugdhulp zonder verblijf), waarbij we uitgaan van de opdeling die beschikbaar is in de CBS-beleidsinformatie jeugd.
  - We onderzoeken het aantal **zorgdagen per traject**. Ook deze zijn beschikbaar op CBS-statline. Een kanttekening bij deze operationalisering is dat een traject met lage intensiteit wel lang kan duren, waardoor het aantal zorgdagen niet altijd gerelateerd is aan de prijs. Ontwikkelingen in het aantal zorgdagen kunnen echter wel aanleiding zijn voor nader onderzoek.
- Tot slot is er ook de mogelijkheid dat de **prijs** van jeugdhulp is gestegen. Het betreft in dit geval de prijs per uur of zorgdag, aangezien andere onderdelen van de prijs (zorgzwaarte en trajectduur) in het tweede element meegenomen zijn.

Door deze uitsplitsing te maken, krijgen we inzicht in de volumeontwikkeling van de verschillende typen jeugdhulp per gemeente. Gebruikmakend van de beschikbare data van het CBS breiden we het eerdere onderzoek uit. Hiermee bepalen we of de eerder getrokken conclusies nog steeds kloppen voor deze langere periode.

Daarbij kunnen we ook onderzoeken in hoeverre het in het eerdere onderzoek benoemde registratie-effect met betrekking tot wijkteams een verklaring is voor de groei van cliënten. Indien nodig toetsen we de bevindingen over registratie-effecten nog bij gemeenten en aanbieders. Daarnaast krijgen we met deze analyse een inzicht in hoe de volumeontwikkeling verdeeld is over het land.

Verklarende factoren voor de volumeontwikkeling

Het eerder genoemde onderzoek richtte zich naast de totale volumeontwikkeling van de jeugdhulp ook op mogelijke verklarende factoren. Door middel van een regressieanalyse zijn de kenmerken die statistisch gezien het meest significant samenhangen met de volume-ontwikkeling geïdentificeerd. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een multiniveau-model, waarin de verschillen in de ontwikkeling van het volume zijn uitgesplitst naar verschillen op gemeentelijk niveau en verschillen tussen jeugdhulpregio's.

We toetsen of de gevonden verklaringen ook gelden voor een langere reeks van jaren. Dit stelt ons in staat om de concluderen of de eerder gevonden verbanden toevalligheden waren die alleen over de bestudeerde periode golden, of dat het gaat om meer structurele verbanden. Indien gewenst toetsen we ook andere factoren. Relevante factoren om te toetsen stemmen we af met de begeleidingsgroep en de stuurgroep. Op basis daarvan kan onderzocht worden welk gedeelte van de volumeontwikkeling verklaard kan worden met dergelijke factoren op basis van een langere tijdreeks.

Prijsontwikkeling van de jeugdzorg
De ontwikkeling van de gemiddelde prijs per cliënt kan worden bepaald door de totale kosten per jaar te delen door het totale aantal cliënten. We onderzoeken de oorzaken voor veranderingen in de gemiddelde prijs. Een aantal suggesties voor oorzaken zijn al verzameld in eerder onderzoeken. We toetsen de mogelijke oorzaken in verschillende stappen:

- De eerste stap is een **correctie voor loon- en prijsstijging**, aangezien deze vermoedelijk een deel van de stijging verklaart. De uitgangspunten voor deze correctie stemmen we af met de opdrachtgever, begeleidingscommissies en stuurgroep. Het ligt voor de hand om hiervoor de percentages te hanteren die gebruikt worden in de circulaires.
- Vervolgens onderzoeken we in hoeverre een **verschuiving van zorgtype of zorgduur** de verandering in de prijs verklaart. Dit doen we door volumes per zorgvorm te combineren met de gemiddelde dagprijzen per zorgvorm die worden gehanteerd in de berekening van het historische budget voor voogdij en 18+.
- Vervolgens toetsen we in **dieptestudies** bij gemeenten en aanbieders de manier om andere mogelijke verklaringen te achterhalen, waaronder een andere productenstructuur met minder goed aansluitende tarieven, *upcoding* en verzwaring van de populatie. Bij de verklaring van de populatie moet opgemerkt worden dat het slechts een verzwaring van de populatie binnen een bepaald zorgtype betreft (uurprijs of intensiteit). Voor een eventuele verzwaring tussen zorgtypes of door zorgduur is immers al gecorrigeerd.
- Om de verklaringen ook op macroniveau verder te kwantificeren kunnen (onderdelen van) verklaringen getoetst worden in de **uitvraag** die in de tweede helft van het onderzoek uitgezet wordt.

Resultaat
Het resultaat van bouwsteen 2 is een goed inzicht in de ontwikkeling van volume en prijs in de afgelopen jaren. Daarnaast geeft de bouwsteen inzicht in de achtergronden en oorzaken van deze ontwikkelingen. Deze inzichten zijn van belang voor betrouwbare voorspellingen voor de andere bouwstenen.

2.5 Bouwsteen 3: De boeggolf

Al vóór de decentralisatie werd gesproken over een ‘boeggolf’: door de verandering in de organisatie van jeugdhulp, werd verwacht dat de kosten tijdelijk hoger zouden worden. Er zijn minimaal twee redenen om een boeggolf te verwachten.

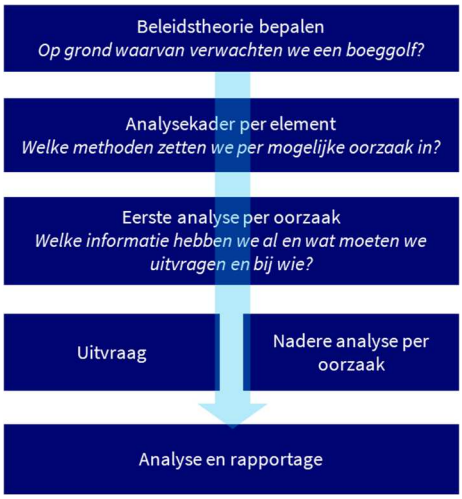
- Door in te zetten op preventie en jeugdhulp ‘aan de voorkant’, zou voorkomen kunnen worden dat er later zwaardere – en daarmee duurdere – jeugdhulp nodig is. Een investering aan de voorkant kost echter tijd, en ondertussen is de zware jeugdhulp voor de bestaande groep nog nodig. Dat betekent dat er **tijdelijk dubbele kosten** kunnen zijn.
- Een transformatie zorgt tijdelijk voor **inefficiëntie en hogere uitvoeringskosten**. Het inzetten van een transformatie vraagt namelijk een extra inspanning: het kost tijd om een nieuwe manier van organiseren in te richten, en het aanleren van nieuwe manieren van werken gaat in de eerste periode ten koste van de efficiëntie.[7]

[7] Mogelijk heeft dit tweede aspect overlap met maatregelen om doeltreffende en doelmatige uitvoering te bevorderen. Aangezien de werkwijze voor de boeggolf en de maatregelen op hoofdlijnen hetzelfde is, kan dit aspect onderzoeksmatig ook bij de maatregelen meegenomen worden (bouwsteen 4). Aangezien het geen concrete maatregel is waar gemeenten op dit moment iets aan kunnen veranderen, hebben we hem voor nu in deze bouwsteen geplaatst. Het is uiteraard mogelijk om dat aan te passen.

Om te bepalen of er sprake is van een structureel tekort, moet onderzocht worden in hoeverre er sprake zou kunnen zijn van een boeggolfeffect. Deze beweging zou immers zorgen voor een tijdelijk hoger uitgavenniveau, dat na verloop van tijd weer daalt. Deze *tijdelijke* extra kosten zijn uiteraard geen onderdeel van het *structurele* tekort en moeten dus in de analyse worden geïsoleerd.

We bouwen de bepaling van de mogelijke boeggolf op vanuit de achterliggende inhoudelijke mechanismen

Om tot een kwantitatief antwoord te komen op de vraag of er sprake is van een boeggolf, stellen we eerst een beleidstheorie op om van daaruit de kwantitatieve vraagstukken te operationaliseren. De werkwijze is in de figuur hiernaast samengevat.



Onderstaand bespreken we de afzonderlijke punten van de aanpak in meer detail. Een deel van de onderzoeksmethodes wordt ook toegepast bij bouwsteen 4. De toepassing hiervan wordt hier slechts op hoofdlijnen benoemd; bij bouwsteen 4 bespreken we de methode zelf in meer detail.

Beleidstheorie bepalen

We starten met het opstellen van de beleidstheorie achter de boeggolf. Door de relevante werkzame mechanismen te onderscheiden en concretiseren, kan het vraagstuk uiteengerafeld worden. Daarbij werken we met een **doelenboom**, waarin we visueel weergeven op welke manier input (bijvoorbeeld een beweging naar de voorkant) leidt tot output.

Een eerste voorzet voor werkzame mechanismen in de boeggolf is hierboven al gedaan: dubbele kosten door op de voorkant in te zetten en de transformatiekosten door een andere manier van werken. Het is ook van belang om de interactie tussen deze ontwikkelingen mee te wegen. De vraag is immers of gemeenten al in 2015 voldoende in staat waren om de investering in preventie te doen die de boeggolf in gang zou zetten die op grond van de beleidstheorie kan worden verwacht. In de periode direct na de decentralisatie lag de aandacht vooral bij de continuïteit van zorg en opstarten van de organisatie.[8] Als de transformatie later gestart is, heeft dit invloed op de tijdslijnen voor het boeggolfeffect.

We stellen de beleidstheorie op aan de hand van literatuurstudie, waaronder de casus Denemarken. We toetsen en verrijken beleidstheorie met interviews met experts en een EffectenArena (zie bouwsteen 4). Op die manier krijgen we alle relevante werkzame mechanismen scherp in beeld.

Uit de beleidstheorie (weergegeven in een doelenboom) volgt welke gegevens nodig zijn om het effect van de boeggolf en het verloop in de tijd te berekenen en hoe deze berekening uitgevoerd moet worden.

[8] Zie o.a. Eerste evaluatie van de jeugdwet, 2018.

Analysekader

De resultaten van de studie naar de beleidstheorie achter de boeggolf worden gebruikt als input voor het analysekader. Daarin is de beleidstheorie beschreven en visueel weergegeven in een doelenboom. De beleidstheorie is uitgewerkt tot en met het niveau waarop duidelijk wordt hoe het effect berekend moet worden. Daarnaast is in het analysekader een voorstel opgenomen met hoe de kengetallen die nodig zijn voor de berekening achterhaald kunnen worden.

Het analysekader inclusief de doelenbomen wordt afgestemd met de opdrachtgever, begeleidingscommissies en de stuurgroep, zodat er overeenstemming is over hoe we de boeggolf onderzoeken.

Uit de beleidstheorie in het analysekader volgt de rekenmethode voor de mogelijke boeggolf. In de praktijk zullen we tijdens het onderzoek merken dat sommige gegevens eenvoudiger of lastiger betrouwbaar te verkrijgen zijn dan verwacht. Als zich dat voordoet actualiseren we de rekenmethode. Daarbij toetsen we steeds of de berekening nog betrouwbaar en compleet is, zodat we indien nodig tijdig kunnen bijsturen.

Analyse per oorzaak

We gebruiken verschillende onderzoeksmethodes om de boeggolf te onderzoeken. We streven ernaar om kengetallen op minimaal twee en bij voorkeur drie verschillende bronnen te baseren, zodat we inzicht krijgen in de robuustheid van eventuele inschattingen en aannames. Onderzoeksmethodes die we sowieso verwachten te gebruiken zijn (zie voor nadere toelichting bouwsteen 4) de volgende.

- **Literatuurstudie.** We gebruiken in ieder geval de *case study* van de boeggolf in Denemarken en daarnaast andere relevante bronnen over preventie en transformatie.
- **Interviews met experts.** Als we de beleidstheorie toetsen bij experts, vragen we ook naar inschattingen van de omvang van bepaalde effecten, inclusief een onderbouwing van deze inschattingen.
- **EffectenArena** Een effectenarena kan gebruikt worden om alle aspecten van een beleidstheorie inzichtelijk te maken, maar ook om in kaart te brengen wat een beleidstheorie precies betekent op uitvoeringsniveau. Daarbij kunnen ook investeringen worden achterhaald.
- **Casuïstiekanalyse en microdata.** Mogelijk is het voor sommige aspecten van belang om op cliëntniveau onderzoek te doen. Dat kan via een casuïstiekanalyse effectencalculator, en met CBS-microdata[9] (op basis waarvan groepen van cliënten met een bepaald zorgpad gedefinieerd kunnen worden).
- **Combinatie met volumeonderzoek.** De effecten van een boeggolf moeten zichtbaar zijn in het volumeonderzoek. Hoewel deze ook beïnvloed wordt door andere aspecten, kan voor bepaalde aspecten van de beleidstheorie wel een bandbreedte opgesteld worden op basis van het volumeonderzoek (denk bijvoorbeeld aan een toename van lichte zorg in relatie tot de ontwikkeling van zwaardere zorg).
- **Uitvraag.** Specifieke elementen en kengetallen kunnen getoetst worden in de uitvraag.

Resultaat

Uit de verzamelde kengetallen en de vooraf vastgelegde berekening volgt een boeggolfprofiel in de tijd, met bandbreedtes. Door meerdere berekeningen te combineren, kan de bandbreedte van de totale uitkomst worden verkleind. Op die manier wordt binnen

[9] In de CBS-microdata is de beleidsinformatie jeugd geanonimiseerd op persoonsniveau opgenomen.

bandbreedtes duidelijk welk deel van de kostenstijging een boeggolfeffect en hoe de verwachting is dat dit effect zich de komende jaren ontwikkelt. Door deze werkwijze is ook expliciet welke aannames zijn gehanteerd.

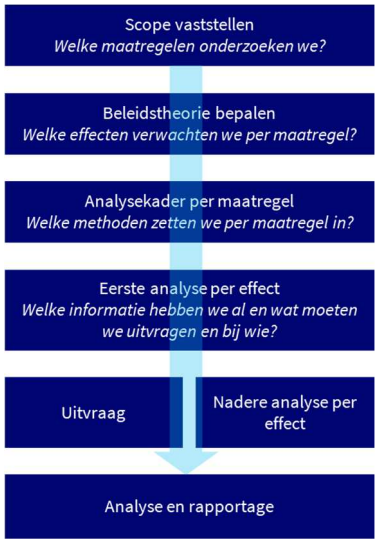
2.6 Bouwsteen 4: Maatregelen

Er zijn uiteenlopende maatregelen denkbaar om de kosten in de jeugdhulp te verlagen. Sommige daarvan kunnen binnen de Jeugdwet genomen worden, voor andere zou het stelsel aangepast moeten worden. Alle maatregelen hebben echter één ding gemeen: op dit moment wordt de Jeugdwet niet (door iedereen) op die manier uitgevoerd. Voor goed onderzoek naar de maatregelen is het van belang om te onderkennen dat er altijd een reden is dat iets op dit moment niet op een bepaalde manier gebeurt. De vraag 'waarom gebeurt dit nu nog niet?' is dus altijd relevant.

De antwoorden op deze vraag kunnen per maatregel sterk uiteenlopen: wellicht is niet bekend dat een bepaalde maatregel genomen kan worden, of hebben gemeenten of aanbieders onvoldoende handvatten om een maatregel te implementeren. Het is echter ook mogelijk dat er inhoudelijke bezwaren tegen bepaalde maatregelen bestaan of dat een maatregel op gespannen voet staat met andere keuzes die gemeenten gemaakt hebben.

Een gesprek over mogelijke maatregelen zal dus snel samenvallen met een gesprek over de uitgangspunten van het stelsel en de bedoeling van de Jeugdwet. Het is van belang om ervoor te zorgen dat een dergelijke discussie niet leidt tot een te grote beperking van de te onderzoeken maatregelen. Als het niet realistisch is dat een maatregel wordt ingevoerd, heeft het uiteraard geen zin om hem te onderzoeken. Voor maatregelen waar verschillende beelden over bestaan, biedt het onderzoek juist de kans om het effect inzichtelijk te maken.

Onze benadering is daarom om met open vizier de maatregelen te onderzoeken, ook als deze door sommige partijen onwenselijk worden gevonden. Daarbij is het van belang om helder te communiceren over het feit dat een maatregel onderzocht wordt niet betekent dat hij automatisch doorgevoerd moet worden. Het is goed mogelijk dat sommige maatregelen kostenverhogend blijken te zijn, of inhoudelijk grote negatieve effecten hebben. Wij kiezen er echter voor om dat uit het onderzoek te laten blijken, en er bij de selectie van maatregelen dus geen voorschot op te nemen.



We bouwen de bepaling van de effecten van maatregelen op vanuit de beleidstheorie

Net als bij de boeggolf bouwen we het onderzoek op vanuit een stevige theoretische basis. De eerste stap is om te bepalen welke maatrelen we onderzoeken. Om tot een kwantitatief antwoord te komen, stellen we vervolgens voor iedere maatregel eerst een beleidstheorie op om van daaruit de kwantitatieve vraagstukken te operationaliseren. De werkwijze is in de figuur hiernaast samengevat. De afzonderlijke punten bespreken we hieronder in meer detail.

Eerste lijst met maatregelen

In overleg met de opdrachtgevers formuleren we een eerste lijst met maatregelen die binnen de Jeugdwet genomen kunnen worden om tot een doelmatiger en doeltreffendere uitvoering te kunnen komen. Daarnaast maken we ook een

lijst met aanpassingen aan de Jeugdwet die het budgettaire beslag ervan kunnen beperken. Bij het opstellen van deze lijsten nemen we in ieder geval die maatregelen mee die voortvloeien uit de voorgestelde wijzigingen in het stelsel zoals opgenomen in de kamerbrief over Perspectief voor de jeugd[10].

Daarnaast zullen we in ieder geval maatregelen operationaliseren op de vier lagen zoals die door het NJi zijn geïdentificeerd in hun rapport over stijgend jeugdzorggebruik. Het gaat dan om:

- maatregelen ter versterking van de basis, zoals het geven van voorlichting over opvoeding en ontwikkeling
- versterking van preventie, door een doelgerichte en integrale aanpak waarin aandacht is voor risico- en beschermende factoren
- versterking eerste lijn, waaronder ook verbetering van de besluitvorming over de noodzaak tot intensievere zorg
- inzetten op duurzame effecten van intensievere hulp, door jeugdzorg te betrekken bij het versterken van de basis

Daarnaast denken wij bijvoorbeeld aan de volgende concrete maatregelen:

- kostenreductie door sterkere sturing, bijvoorbeeld door te sturen op minder dure opties en eerdere afschaling
- scherpere afbakening van de scope van de Jeugdwet, bijvoorbeeld door bepaalde vormen van jeugdhulp niet meer te bekostigen of op andere wetten te verhalen
- sturen op wachtlijsten

Om de lijst verder aan te vullen en te toetsen, voeren we in het begin van het onderzoek **interviews uit bij kennisinstituten en andere experts**. Daarnaast identificeren we gemeenten met in potentie interessante beleidskeuzes. Dit doen wij aan de hand van een **kwantitatieve data-analyse** van de uitkomsten van de herijking gemeentefonds. Daarnaast bespreken we de te onderzoeken maatregelen uiteraard met de begeleidingsgroep en de stuurgroep.

Analysekader per maatregel

Om tot concrete en betrouwbare resultaten te komen, is het ook voor deze bouwsteen van belang te werken vanuit een solide theoretische onderbouwing. We werken voor iedere maatregel een beleidstheorie uit en brengen daarmee in kaart welke mogelijke effecten verwacht zouden kunnen worden na invoering van de maatregel. Daarbij houden we rekening met de verschillen tussen gemeenten. Zo kan er op basis van de beleidstheorie een verwachting zijn dat een effect voor verschillende gemeenten anders uit kan pakken op basis van verschillen in de aard en omvang van de populatie.

In sommige gevallen zal het uitvoeren van maatregelen weliswaar leiden tot een beperking van het budgettaire beslag van de Jeugdwet maar ook tot negatieve bij-effecten, zoals het vergroten van de kosten in een ander wettelijk kader, of een negatieve impact op de ontwikkeling van jongeren in een bepaalde doelgroep. We brengen de bredere effecten van de maatregel in kaart, zonder daar een normatieve weging aan toe te voegen. Daarbij maken we inzichtelijk hoe deze effecten onderzocht en gekwantificeerd kunnen worden.

- We voeren hiertoe **literatuurstudie** uit, en maken gebruik van de expertise in het veld.

[10] Kamerbrief over Perspectief voor de Jeugd, 1663105-203241-J, 2020

- Voor maatregelen waarvan de effecten naar verwachting specifiek betrekking hebben op een type actor in het stelsel, zoals gemeenten of aanbieders, organiseren we **werksessies** waarin we met de betrokken partijen in gesprek gaan over de effecten en hoe we die zouden kunnen onderzoeken en kwantificeren.
- Voor maatregelen die naar verwachting effect hebben op verschillende soorten actoren, of waarvan de effecten minder goed in te schatten zijn, organiseren we **EffectenArena's** op overkoepelend niveau. Met een diverse groep van experts worden per sessie een of meerdere maatregelen per sessie geanalyseerd, waarbij voorwaarden en middelen in kaart worden gebracht en vervolgens de (direct en indirecte, gewenste en ongewenste) effecten.

Op basis van bovenstaande onderzoeksmethodes maken we de maatregelen in deze stap ook voldoende concreet om berekening uit te voeren: gaat het om preventie (het voorkomen van problematiek) of om substitutie (het vervangen van een zorgvorm door een andere)? Op welke doelgroep is een maatregel gericht, en wat is voor verschillende doelgroepen het effect?

In het op te stellen analysekader nemen we per maatregel de verwachte effecten op, en maken we een beschrijving van die combinatie van onderzoeksmethoden die voor die specifieke maatregel het best past om tot concrete en betrouwbare resultaten te komen. Het analysekader wordt afgestemd met de opdrachtgever, begeleidingsgroep en stuurgroep.

Uitvoeren van de analyses volgens het analysekader

De analyse van de effecten per maatregel krijgt vorm door per maatregel een combinatie van activiteiten uit te voeren.

- We voeren **diepteonderzoek** uit bij een aantal gemeenten of aanbieders, om een eerste beeld te krijgen van mogelijke mechanismen en te komen tot een inschatting van effecten. Aan de hand van de maatregelen die we onderzoeken kiezen we welke partijen we vragen deel te nemen: zo zullen we bijvoorbeeld een gemeente die een bepaalde maatregel al heeft uitgevoerd, graag willen meenemen in dit deel van het onderzoek.
- In sommige gevallen zullen we aannames moeten doen als input voor de analyse. Daarvoor maken we gebruik van **expertinschattingen**. De mate van zekerheid van die inschatting bepaalt mede de omvang van de bandbreedte waar we uiteindelijk mee verder rekenen.
- De resultaten van deze onderzoeksactiviteiten toetsen we in een **uitvraag** bij alle gemeenten en zoveel mogelijk aanbieders. Deze stellen we op aan de hand van de eerste resultaten van de analyses. We vragen een beperkt aantal gemeenten en aanbieders om de uitvraag te testen. Door te zorgen dat de uitvraag zo concreet en helder maar ook zo kort mogelijk is verwachten we een hoge respons te kunnen realiseren.

De resultaten combineren we met de **data-analyses** van het volumeonderzoek om de effecten van maatregelen te kwantificeren. Als bijvoorbeeld de verwachting is dat door een maatregel het volume in een bepaalde zorgvorm daalt, maar er mogelijk ook substitutie plaatsvindt en het volume in een andere zorgvorm dus stijgt, kunnen we informatie uit onder andere de beleidsinformatie Jeugd gebruiken om het effect te kwantificeren.

Voor deze data-analyses maken we in beginsel gebruik van openbare bronnen, zoals de beleidsinformatie jeugd. Waar data niet op het juiste niveau beschikbaar zijn maar wel geconstrueerd kunnen worden uit de microdata van het CBS, kunnen we ook besluiten **micro-data analyses** te doen.

Naast de kwantitatieve effecten is ook inzicht in de potentiële effecten op jongeren en hun gezinnen van belang om een goede afweging te kunnen maken in het inzetten van maatregelen. Daarom voeren we de volgende analyses uit.

- Om naast de directe financiële effecten ook de gevolgen voor jeugdigen en hun gezinnen in kaart te brengen, organiseren we **EffectenArena's** op uitvoeringsniveau. Deze sessies vinden plaats met (praktijk)experts op het gebied van jeugdhulpverlening.
- Daarnaast voeren we **casuïstiekanalyses** uit. Daarvoor analyseren we cliëntverhalen, die jeugdigen beschrijven die zorg ontvangen vanuit de Jeugdwet. Op basis van deze casussen (minimaal 15) wordt een beschrijving gemaakt van a) hoe de situatie van de (zorg voor) de hulpbehoevende jeugdigen/hun gezinnen nu is en b) hoe deze zal zijn na invoering van een betreffende maatregel. Daarbij is aandacht voor de toegankelijkheid en kwaliteit van de zorg, alsmede de kosten op individueel niveau (per traject).
- In sommige gevallen kan het mogelijk zijn om de resultaten uit de casuïstiekanalyses of EffectenArena's te **combineren** met een microdata-analyse om zo ook tot een nadere kwantificeren van de effecten te komen.

Als de resultaten per maatregelen op hoofdlijnen helder zijn, organiseren we een **reflectie-sessie** met alle partijen die betrokken waren bij het uitwerken van de maatregel. Deze sessie gebruiken we om de resultaten nader te duiden en te toetsen. Zo zorgen we ervoor dat de resultaten van het onderzoek breed gedragen zijn.

Afhankelijk van de maatregel en de aard van de reflectiesessie kan het meerwaarde hebben om hiervoor ook enkele andere partijen (bijvoorbeeld kennisinstituten, of gemeenten/aanbieders die niet hebben deelgenomen aan het diepte-onderzoek) uit te nodigen. Dit stemmen we af met de opdrachtgever. Deze sessie zetten we zo op, dat deelnemende partijen ook van elkaar kunnen leren. Daarmee zorgen we dat de deelnemende partijen zelf ook baat hebben bij deelname aan het onderzoek. Aanvullend leveren we alle deelnemende partijen aan het eind van het onderzoek een **individuele terugkoppeling**, zodat zij ook op die manier baat hebben bij hun deelname.

Resultaat
Het resultaat van bouwsteen 4 is een helder inzicht per maatregel van zowel financiële als kwalitatieve effecten van maatregelen. Deze worden gepresenteerd in de vorm van een "menukaart". Het resultaat maakt inzichtelijk welke overwegingen van belang zijn in het maken van een keuze, zonder een normatieve weging aan de effecten te geven.

2.7 Combineren van de bouwstenen

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen brengen we de resultaten van de verschillende bouwstenen bij elkaar.

Op basis van bouwsteen 1 zijn de kosten en het budget bekend, en door het verschil daartussen te berekenen hebben we een basis voor de bepaling van het tekort. Bouwsteen 2 biedt inzicht in de ontwikkeling van volume en prijs, waarmee we een eerste duiding kunnen geven aan het tekort en de ontwikkeling daarin over de jaren heen.

Vervolgens brengen we op basis van de resultaten van bouwsteen 3 in beeld welk deel van de ontwikkeling in kosten en volume verklaard kan worden door een mogelijke boeggolf. Dit geeft, in combinatie met bouwsteen 2, ook inzicht in autonome groei: immers, als we verklarende factoren voor de volumeontwikkeling zien die volgens de beleidstheorie niet gerelateerd zijn aan het boeggolf-effect (bijvoorbeeld het totaal aantal jongeren in

Nederland), en we ook zien dat de boeggolf slechts een deel van de groei in volume verklaart, kunnen we – binnen bandbreedtes – aangeven hoe groot de autonome groei is[11].

Met de resultaten van bouwsteen 4 bepalen we hoeveel het eventuele structurele tekort nog verminderd zou kunnen worden. De maatregelen binnen de Jeugdwet zullen betrekking hebben op manieren om doelmatiger en doeltreffender te werken in de uitvoering van de Jeugdwet. Door van de bestaande kosten het boeggolf-effect en de mogelijke besparingen door maatregelen binnen de Jeugdwet af te trekken, komen we uit op *het budget dat gemeenten structureel nodig hebben voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet* (onderzoeksvraag 1).

Daarbij maken we inzichtelijk hoeveel middelen er eventueel tijdelijk nog nodig zijn, vanwege het boeggolf-effect of kosten van implementatie van de maatregelen; daarmee hebben we inzicht in *het onderscheid tussen wat op de korte termijn nodig is en wat nodig is voor de lange termijn* (onderzoeksvraag 1, tweede opsommingsteken).

Dit budget vergelijken we met het bestaande budget, waarmee we inzichtelijk maken *of er structureel extra middelen nodig zijn ten opzichte van het huidige budget, en zo ja, in welke mate, gegeven een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet* (onderzoeksvraag 3).

Tot slot kunnen we op basis van de resultaten van bouwsteen 4 inzicht bieden in *welke aanpassingen in de Jeugdwet/jeugdstelsel kunnen bijdragen aan een beperking van de uitgaven vanuit de Jeugdwet* (onderzoeksvraag 4). Deze presenteren we in de vorm van een menukaart, waarbij we ook helder aangeven welke niet-financiële effecten de maatregelen naar verwachting hebben. Ook geven we aan hoe de maatregelen mogelijk invloed hebben op elkaar, of op kosten in andere wettelijke kaders.

Resultaat

Het resultaat van het combineren van de resultaten van de vier bouwstenen is een antwoord op de vier onderzoeksvragen. Bij de beantwoording maken we waar nodig gebruik van bandbreedtes, waarbij de omvang van de bandbreedte bepaald wordt door de mate van zekerheid en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten.

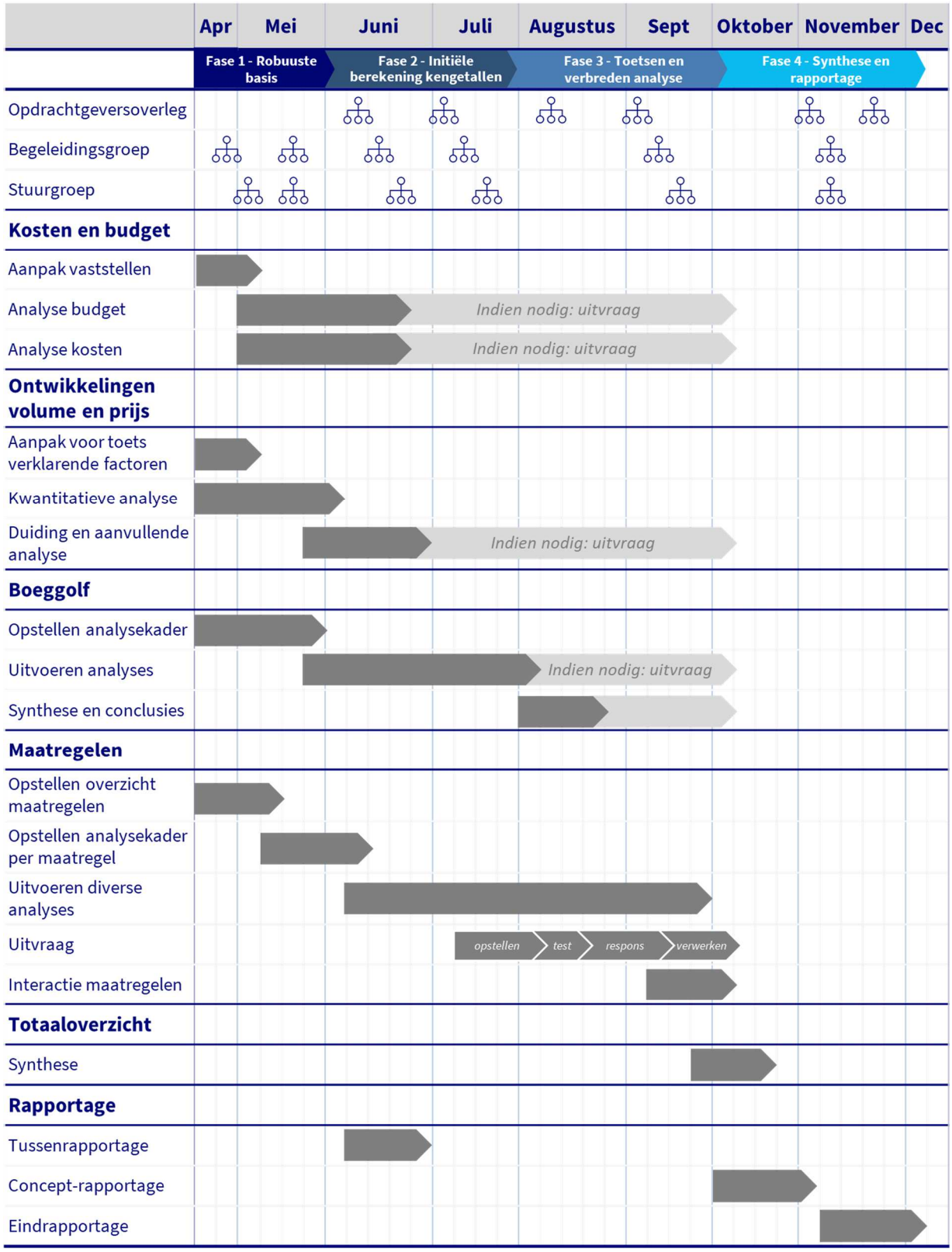
[11] Onder autonome groei verstaan we in deze context ook groei die mogelijk nog met beleidsmatige keuzes te beïnvloeden is; deze mogelijkheden tot beïnvloeding volgen uit bouwsteen 4.

3 Planning

Gedurende het onderzoek werken we gelijktijdig aan verschillende bouwstenen. We onderscheiden daarbij vier fasen:

- **Robuuste basis:** Tijdens de eerste fase werken we de aanpak voor de verschillende bouwstenen nader uit. We doen onder andere een voorstel voor afbakening van budgetten, aanpak voor de volume-analyse, en analysekaders voor de maatregelen en bouwstenen. Voor bouwsteen 1 (kosten en budget) en 2 (volume-ontwikkeling) starten we met de analyse.
- **Initiële berekening kengetallen**: In de tweede fase ligt de nadruk op de initiële berekening van de kengetallen. We komen tot voorlopige resultaten voor bouwsteen 1 (kosten en budget), en ontwikkelingen volume en prijs. Voor de maatregelen en de boeggolf voeren we de eerste analyses uit die input vormen voor de uitvraag. In deze fase leveren we ook een tussenrapport op.
- **Toetsen en verbreden analyse**: In de derde fase werken we aan het toetsen en verbreden van de analyse. We zetten een uitvraag uit onder alle gemeenten om te onderzoeken of de initiële inschattingen herkenbaar zijn en scherpen die inschattingen daarmee aan. Ook toetsen we voorlopige resultaten in reflectiesessies. We verbreden de resultaten door het inzetten van de EffectenArena en Casuïstiekanalyse om ook kwalitatieve effecten in kaart te brengen.
- **Synthese en rapportage**: In de laatste fase brengen we de resultaten uit de verschillende bouwstenen bij elkaar om te komen tot het totaaloverzicht. Daarbij brengen we ook (kwalitatief) de invloed die de maatregelen en boeggolf onderling op elkaar hebben in kaart. We bespreken het concept-eindrapport met begeleidings- en stuurgroep en scherpen deze vervolgens aan. We verwachten het definitieve eindrapport voor het eind van dit jaar op te leveren.

Op de volgende pagina staat de planning schematisch weergegeven.


Apr
Mei
Juni
Juli
Augustus
Sept
Oktober
November
Dec
Fase 1 - Robuuste basis
Fase 2 - Initiële berekening kengetallen
Fase 3 - Toetsen en verbreden analyse
Fase 4 - Synthese en rapportage
Opdrachtgeversoverleg
Begeleidingsgroep
Stuurgroep
Kosten en budget
Aanpak vaststellen
Analyse budget
Indien nodig: uitvraag
Analyse kosten
Indien nodig: uitvraag
Ontwikkelingen volume en prijs
Aanpak voor toets verklarende factoren
Kwantitatieve analyse
Duiding en aanvullende analyse
Indien nodig: uitvraag
Boeggolf
Opstellen analysekader
Uitvoeren analyses
Indien nodig: uitvraag
Synthese en conclusies
Maatregelen
Opstellen overzicht maatregelen
Opstellen analysekader per maatregel
Uitvoeren diverse analyses
Uitvraag
opstellen
test
respons
verwerken
Interactie maatregelen
Totaaloverzicht
Synthese
Rapportage
Tussenrapportage
Concept-rapportage
Eindrapportage