

Highlight rapport AEF 'Stelsel in groei'. Onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg (uitgevoerd in opdracht van Rijk en VNG)

Voor: stuurgroep SD

Van: Marjo Volman en Marielle Eijkman

Datum: 20-01-2021

Onterechte aannames onder de Jeugdwet hebben bijgedragen aan het ontstaan van het tekort

In de Jeugdwet zitten verschillende aannames die ertoe leiden dat het voorzieningenniveau hoger wordt, met een hoger kostenniveau tot gevolg.

- Sinds de decentralisatie hebben gemeenten volop ingezet op preventie en vroegsignalering, in de veronderstelling dat hiermee op termijn de kosten binnen de Jeugdwet zouden dalen. Toen in de volgende jaren de kosten bleken te stijgen, is die inzet in sociale lokale teams en voorliggend veld verder verstevigd. De analyse van het effect van preventie en vroegsignalering laat zien dat een brede inzet op preventie en vroegsignalering ook op termijn niet leidt tot een afname van kosten, maar eerder tot een stijging van het waterpeil. Deze inzet lijkt niet de oorzaak van de stijging in het jeugdhulpvolume (de instroom neemt immers niet toe), maar leidt wel tot een stijgend voorzieningenniveau (en daarmee stijgende kosten) in voorliggend veld.
- Daarnaast wordt in de Jeugdwet het belang benadrukt van 'doen wat nodig is'. Dit komt tot uiting in de uitgangspunten van integraliteit en ruimte voor professionals. Op het niveau van een individueel kind is echter niet altijd duidelijk wat nodig is. Als een extra sessie op basis van wetenschappelijke inzichten niets toevoegt, maar een gezin wel extra vertrouwen geeft om weer op eigen kracht door te gaan, kan gesteld worden dat hij nodig is. Zo kan 'doen wat nodig is' onbedoeld leiden tot langere trajecten, en daarmee tot een hoger voorzieningenniveau. Er zijn echter ook kosten aan verbonden.

De stijgende tekorten zijn daarmee tenminste voor een deel een direct gevolg van de beleidstheorie waaraan Rijk en gemeenten zich gezamenlijk verbonden hebben voorafgaand aan de decentralisatie.

Kosten van jeugdzorg zijn fors gestegen, met name sinds 2017

- Totale kosten zijn gestegen van 3,6 miljard tot 5,4-5,6 miljard euro in 2019.
- Daarmee is de basis voor het tekort 1,6 tot 1,8 miljard euro in 2019.
- Met onderzochte maatregelen die besparingen opleveren komt het tekort uit op 1,3-1,5 miljard.
- Zowel kosten voor individuele voorzieningen als de meerkosten voorliggend veld stijgen.
 - o Meerkosten voorliggend veld zijn extra kosten in toegang en voorliggend veld, zoals preventie.

Het volume stijgt met name door achterblijvende uitstroom

- Aantal cliënten in jeugdzorg is gestegen met 16% sinds 2015.
- Dit wordt niet veroorzaakt door stijgende instroom, maar door achterblijvende uitstroom: trajecten duren dus langer.
- Geen extra instroom van kinderen uit bijstandsgezinnen, eenouderhuishoudens of met een niet-Westerse migratie-achtergrond; wel stijging van het mediane inkomen (voor lichte zorgvormen).
- Kosten per cliënt per jaar stijgen ook, met ongeveer 16% sinds 2015. Het feit dat cliënten langer in jeugdzorg zitten, kan de stijging deels verklaren. Aanvullend daarop is de meest waarschijnlijke verklaring dat de intensiteit van trajecten is toegenomen. Het is niet zo dat er sprake is van verschuiving van lichte naar zware jeugdhulp.

Er eerder bij zijn heeft nut –maar leidt niet tot een besparing binnen de Jeugdwet

- De verwachte boeggolf (extra investeringen in preventie, die eerst leiden tot meer jeugdhulp, maar uiteindelijk moest leiden tot daling kosten Jeugdwet) blijkt eerder een (structurele) 'verhoging van het waterpeil'.
- Het onderzoek constateert *niet* dat preventieve interventies geen zin hebben; enkel dat deze niet leiden tot een daling in kosten binnen de Jeugdwet.

Zowel kosten als baten van integraal werken vallen breder dan het jeugddomein

In dit onderzoek zijn interventies en maatregelen binnen het jeugddomein in relatieve afzondering onderzocht. In de praktijk zijn deze echter sterk verweven met zowel kosten als baten in andere domeinen. Waar het gaat om de effecten van preventie en vroegsignalering, en van diverse vormen van interdisciplinaire afweging, is langduriger onderzoek naar kosten en baten in verschillende maatschappelijke domeinen nodig. Binnen de gemeente zijn verschillende domeinen relevant, maar de meest directe samenhang werd op Wmo en participatie verwacht. De overlap blijkt in de praktijk beperkt: slechts 10% van de gezinnen met jeugdhulp maakt ook gebruik van een Wmo voorziening, en voor participatie ligt dit percentage nauwelijks hoger.

Vroegere interventies leiden niet tot goedkopere jeugdhulp. Dat betekent uiteraard niet dat ze nergens tot een besparing leiden. Dat is alleen beperkt het geval in het gemeentelijk domein. De financiële baten van jeugdhulp vallen naar verwachting vooral in de zorg (minder GGZ en somatische problemen op latere leeftijd) en op termijn op het gebied van werk en inkomen en belastinginkomsten: een jongere die dankzij jeugdhulp een startkwalificatie haalt of een hoger onderwijsniveau afrondt en zo een (betere) baan vindt, levert de samenleving niet alleen inhoudelijk maar ook in financiële zin veel op. De baten hiervan vallen echter veelal niet bij gemeenten.

Cyclus van investeren en verbeteren: transitie brengt gedurende periode van tien jaar (gerekend vanaf 2015) extra kosten met zich mee.

Sturingsmogelijkheden binnen de jeugdwet

Vijf maatregelen leiden naar verwachting tot een besparing binnen de Jeugdwet

1. POH-jeugd bij huisartsenpraktijken.
2. Versnellen doorstroom naar Wlz.
3. Directe hulpverlening door lokaal team Randvoorwaarde: kwaliteit professionals in de toegang.
4. Het verplaatsen van jeugdhulp in groepsverband (zoals MKD's en KDC's) naar reguliere kinderopvang of BSO.
5. Afbakening Jeugdwet met onderwijs verhelderen.

Maatregel die aanpassing vraagt van Jeugdwet:

1. Eigen bijdrage: Het grootste deel van de besparing zit in de baten. Daarnaast is er een aanzienlijke besparing door cliënten die afzien van jeugdhulp.

Maatregelen die niet tot een besparing lijken te leiden

- **Lokaal afwegingskader** (om medewerkers in de toegang helpen om te bepalen wat er noodzakelijk is om vanuit jeugdhulp te bieden en wat er binnen eigen netwerk georganiseerd kan worden). Werkt alleen wanneer er voldoende is ingezet op het versterken kwaliteit van de toegang. Tegelijkertijd bleek dat wanneer de kwaliteit van de toegang hoog genoeg is, een afwegingskader niet tot extra scherpe afwegingen leidt.
- **Inperken outreachende activiteiten** leidt niet tot besparingen omdat gemeenten beperkt toe komen aan outreachend werken. Daarnaast blijkt uit het volume-onderzoek dat de instroom niet toeneemt, dus dat outreachend werken maar beperkt tot extra jeugdhulptrajecten leidt. Daarmee zijn de effecten van het inperken van outreachend werken naar verwachting zeer beperkt.
- **Inzet jeugdhulpprofessionals in het (regulier of speciaal) onderwijs** Dit brengt juist extra kosten met zich mee, er worden veel meer problemen gesignaleerd en meer tijd besteed aan netwerkoeverleggen.

- **Budgetplafonds** heeft geen effect. Het leidt vooral tot het verhogen van het budget of het onderbrengen van jeugdigen bij andere aanbieders en niet tot andere afwegingen van professionals over bijvoorbeeld uitstroom.
- **Taakgerichte bekostiging waarbij (een deel van) jeugdhulp bij één organisatie is belegd** (zodat scherpere afwegingen gemaakt zouden worden door aanbieders). In de praktijk lijkt dit echter maar beperkt te gebeuren: driekwart van de aanbieders, die in de praktijk de afwegingen zouden moeten maken, geeft aan dat deze vorm van bekostigen niet leidt tot scherpere keuzes.
- **Beperken van aantal gecontracteerde aanbieders** (waardoor meer partnerschap zou ontstaan tussen gemeente en aanbieders). Het blijkt echter dat zowel gemeenten als aanbieders niet herkennen dat het beperken van het aantal gecontracteerde aanbieders leidt tot partnerschap. Op contractmanagement worden geen kosten bespaard, en de administratieve lasten vallen juist hoger uit door het hoge aantal onderaannemers.

Maatregelen waarvan niet mogelijk is het effect te kwantificeren

- interdisciplinaire afwegingen voor de duurste gezinnen, bij ondersteuning vanuit meerdere domeinen of bij ieder traject met verblijf.
- resultaatgericht financieren per traject.
- actief contract-management als manier om de sturing te implementeren.

Adviezen voor het Rijk

- Bezie de tekorten in de context van de beleidstheorie van de Jeugdwet.
- Herijk de financiële aspecten van de beleidstheorie van de Jeugdwet.
- Voer –in samenspraak tussen Rijk en gemeenten –een fundamentele discussie over het gewenste voorzieningenniveau.
- Betrek ook mogelijkheden in andere wettelijke kaders bij de afweging over het voorzieningenniveau.
- Als aanpassingen aan het voorzieningenniveau gewenst zijn, neem dan voldoende tijd om tot dit niveau te komen.
- Houd bij een overgang rekening met transitiekosten.
- Aanvaard de gevolgen van een eventuele verlaging van het voorzieningenniveau en communiceer hier eerlijk over.

Adviezen voor gemeenten

- Voer een fundamentele discussie over het gewenste voorzieningenniveau. Een brede inzet op preventie en vroegsignalering leidt niet zonder meer tot een verlaging van de kosten op de lange termijn. Daarom moet lokaal een ander type afweging gemaakt worden: hoeveel geld heeft de gemeente over voor het welzijn en de mogelijkheden tot ontwikkeling van kinderen in relatie tot andere domeinen? Waar voelen we ons als gemeente verantwoordelijk voor, en wat moeten gezinnen zelf oplossen?
- Maak keuze tussen kosten en maatschappelijke baten voor jeugdhulp expliciet. Preventie en vroegsignalering blijken weliswaar niet kosteneffectief binnen de Jeugdwet, maar kunnen wel het welzijn en de ontplooiingsmogelijkheden van de kinderen, jongeren en gezinnen verbeteren. Daarnaast kunnen er financiële baten in andere domeinen uit volgen.
- Leg een grotere nadruk op normaliseren, demedicaliseren en eigen kracht.
- Overweeg de invoering van de maatregelen die effectief blijken.
 - Onderzoek belemmeringen voor uitstroom en stuur hierop.
 - Hanteer realistische termijnen en kostenramingen voor de implementatie van nieuwe werkwijzen.
 - Scherp het beleid waar nodig aan naar aanleiding van de inzichten uit dit onderzoek
 - Versterk de monitoring op beleidsdoelen, zodat tijdig bijsturen mogelijk is.