

Analyse Perspectieven Jeugdstelsel Groningen

Gemeente Groningen

A2300029162

6 november 2023

EINDRAPPORTAGE



Inhoud

- 00 Samenvatting
- 01 Beschrijving onderzoek
- 02 Het jeugdstelsel van Groningen
- 03 Groningen in vergelijking met andere gemeenten
- 04 De kaders waarbinnen Groningen opereert
- 05 Mogelijke alternatieve inkoop en bekostigingsvarianten
- 06 Mogelijke maatregelen binnen de inrichting van de jeugdhulp
- 07 Kwantificeren van de maatregelen
- 08 Concluderend advies
- 09 Bijlagen

DISCLAIMER

Deze rapportage is uitsluitend bestemd voor de gemeente Groningen. Het document is niet bedoeld voor andere partijen, buiten deze doelgroep, en het gebruik van dit rapport door andere partijen is dan ook voor eigen risico. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van dit document anders dan waarvoor het is opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan de gemeente Groningen.

Samenvatting

Inleiding

De gemeente Groningen heeft al langer te maken met stijgende kosten binnen de Jeugdhulp met als gevolg toenemende druk op budgetten en resultaat. Deze situatie noemt de gemeente onhoudbaar naar de toekomst en vraagt om verandering (waar nodig en mogelijk) in de bekostiging en de wijze waarop de zorg is georganiseerd. Gemeenten zoeken breed naar transformatie- en sturingsmogelijkheden om zowel maatregelen te nemen om de tekorten te beperken als om haar wettelijke taak kwalitatief goed uit te voeren. Dat is niet uniek voor de stad Groningen. Ook de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (hierna: RIGG) ziet vanuit een monitoringstaak de uitdaging voor zowel de jeugdhulpregio als gemeente Groningen. De toenemende complexiteit van problematiek vraagt een regionale samenwerking en geeft ook kansen voor een lokaal specifiek aanpak. De inhoudelijke koers van de Hervormingsagenda Jeugd is ook in Groningen positief ontvangen. Echter ondanks draagvlak zijn financiële effecten onzeker. Daarnaast is Groningen de inhoudelijke vernieuwing al eerder gestart. De urgentie maakt dat Groningen blijft kijken naar kansen om het jeugdstelsel verder te versterken.

Vraagstelling

KPMG Health is door de gemeente Groningen gevraagd om te objectiveren of keuzes in het jeugdstelsel en -beleid ook tot alternatieve en betere uitkomsten kunnen leiden. Afwegingen worden gevormd door alternatieve maatregelen of beleidskeuzes te presenteren in vergelijking met praktijkvoorbeelden van andere gemeenten, met inachtneming van landelijke trends en beleid. Het doel is het objectiveren van financiële effecten hierbij.

Werkwijze

In een beperkte tijd van zes weken is een verkennend onderzoek gedaan naar aanbevelingen voor het jeugdstelsel en -beleid van Groningen, doormiddel van zowel interviews met verschillende functionarissen en aanbieders van de gemeente Groningen als een bureaustudie naar alternatieven die kunnen leiden tot betere uitkomsten. Vervolgens zijn in de maanden daarna, en op basis van de feedback iteraties doorgevoerd op de beschrijving en resultaten van het onderzoek.

De bevindingen en conclusies voortkomend uit deze werkzaamheden zijn gerapporteerd in een beknopte eindrapportage; het voorliggend document.

Kwantificeren van de mogelijke maatregelen

In het rapport worden een aantal maatregelen genoemd die de kosten binnen de jeugdhulp in gemeente Groningen kunnen ombuigen. De maatregelen zoals beschreven in het rapport hebben bij elkaar een potentieel van minimaal € 4,2 miljoen (5,0%) en een potentieel dat kan toenemen tot maximaal € 7,3 miljoen (8,7%). Vanuit de hervormingsagenda dient de gemeente Groningen € 15,5 miljoen te besparen. Om de besparingen toereikend te laten zijn, dient onderzocht te worden welke maatregelen uit het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' nog meer genomen kunnen worden. Het maximale potentieel vanuit de maatregelen van de hervormingsagenda zou voor de gemeente Groningen namelijk € 18,4 miljoen zijn (21,9%).

Aanbevelingen voor gemeente Groningen

Wat we zien is dat Groningen al veel stappen heeft gezet binnen het jeugdstelsel en -beleid. Onder andere door de vernieuwing van de opdracht van WIJ Groningen. Daarnaast is de gemeente Groningen sinds 2019 gestart met ondersteuners Jeugd en Gezin (POH Jeugd). In de inzet van deze ondersteuners is blijvend geïnvesteerd en deze is stapsgewijs verder uitgebreid naar een hogere bezetting bij huisartsen.

Ook is WIJ per 1 januari 2023 gestart met een deel van de nieuwe instroom en (her)indicaties, die via WIJ-teams of de huisarts binnenkomen. Hiermee is een belangrijk deel van de lichte, veelvoorkomende (psychische) hulp snel en laagdrempelig toegankelijk. Wanneer bij triage door een wettelijk verwijzer (of 'matched care') blijkt dat specialistische hulp noodzakelijk is, kan door WIJ worden doorverwezen naar specialistische jeugdhulp.

Daarnaast zijn er na eerdere evaluaties, onder andere op basis van het eerdere rapport van KPMG (2017) ook stappen gezet in de inkoop en regionale monitoring. De RIGG is een belangrijke partner op het gebied van regionale data en strategieontwikkeling en adviseert de Groninger gemeenten op beleid.

Samenvatting

Er zijn dus al veel projecten door gemeente Groningen in gang gezet. De winst hiervan zal echter deels later pas zichtbaar worden. Echter is nu al te zien dat gemeente Groningen een minder hoge groei in kosten laat zien ten opzichte van 2017. Rekening houdend met onder andere de prijsstijgingen (indexatie) zien we dat in relatieve zin de gemiddelde kosten voor jeugdzorg per jeugdige in Groningen gelijk zijn gebleven. Daarin heeft Groningen in relatieve zin haar situatie dus verbeterd ten opzichte van het eerdere jaren. Ondanks deze positieve beweging is het voor gemeente Groningen belangrijk deze goede lijn door te trekken. Daarvoor zien wij een vijftal aanbevelingen.

1) Consistentie is belangrijk, al goed op weg met stevige lokale hulp als grote stap: Al voor de finale versie van de landelijke Hervormingsagenda Jeugd is er in Groningen gewerkt aan de elementen die de transformatie verder vormgeven. Daarbij wordt ook actief gekeken naar verbeterkansen en inspiratie buiten de regio. Ondanks sprekende voorbeelden van diverse gemeenten op specifieke keuzes zijn deze geen blauwdruk voor succes, maar gaat het om een consistente toepassing van het lokale beleid en gerichte sturing op de beoogde doelstellingen. Het helpt om randvoorwaarden te organiseren (sterke lokale teams, datagedreven werken, etc.). Met name keuzes rondom stelselinrichting en de samenhang van deze keuzes lijken van belang voor het succes. De Keuzekompass van gemeente Utrecht kan helpen bij het maken van de juiste keuzes. Juist nu Groningen op de drempel staat van een nieuwe inkoop is deze consistentie opnieuw belangrijk en helpt monitoring om het zicht op resultaat te houden.

2) Een realistische begroting Jeugd organiseren vanuit verwachte kosten met link middelen Algemene Uitkering: Om een optisch tekort te voorkomen is het cruciaal dat gemeente Groningen niet alleen goede voorspellingen maakt van realistische uitgaven. Ook de allocatie van de middelen voor het sociaal domein vanuit het AU speelt een rol. Hoewel voor de middelen uit de AU besluiten door de raad worden genomen, verdient het aanbeveling om scherper te zijn welk aandeel bij de jeugdbegroting past.

3) Heroverweeg de manier van bekostigen: De huidige manier van bekostigen door de gemeente Groningen lijkt in een nieuwe fase te komen. Mede doordat een nieuwe periode voor inkoop aanbreekt lijkt er momentum te zijn voor evaluatie en verdere ontwikkeling. Waar er met de RIGG en Open House-contractering veel ervaring en inzicht zijn opgedaan, kan het stelsel zich nu meer ontwikkelen, ook in aansluiting op steviger lokale hulp en intensievere samenwerking.

Veel gemeenten overwegen nieuwe en langere contracten en een ander type inkoop en bekostiging. Vanuit de VNG en het Ketenbureau i-Sociaal Domein is de taakgerichte variant benoemd als beloftevol en vanuit diverse gemeenten is ervaring op te halen. We zien dat met taakgericht werken in de regio kan worden doorgebouwd op de samenwerking (intensiveren). De taakgerichte bekostiging helpt hierbij om transformatie de ruimte te geven waarbij tegelijkertijd toegankelijkheid van hoogwaardige jeugdhulp overeind blijft. De investering die de gemeente zelf in lokale hulp doet kan een mooi evenwicht geven in de gezamenlijke ontwikkeling met specialistische aanbieders die taakgericht worden bekostigd. Tegelijkertijd is de realiteit dat dit vaak een intensief traject is dat tijd vraagt en waarbij de kwetsbaarheid van het succes groter is op het moment dat introductie primair het gevolg is van grote financiële druk. Het vormgeven van de toekomstige samenwerking vraagt in de aanbestedingsfase veel uitwisseling en kan in een dialooggerichte aanbesteding aandacht krijgen. Vooraf aan de ingangsdatum wordt dan al samen ontwikkeld en voorbereid.

4) Neem de tijd voor groei en evaluatie: Wijzigingen in het jeugdstelsel hebben tijd nodig voordat de effecten ervan zichtbaar zijn. Basis jeugdhulp zoals in 2023 is geïmplementeerd in gemeente Groningen zal bijvoorbeeld veel kosten kunnen schelen maar, daar zijn nu nog geen resultaten van te zien. Het is belangrijk een gezamenlijke visie te hebben waaraan men durft vast te houden, zeker wanneer de gemeente inzet op preventie via wijkteams. Het helpt dat het stelsel kans krijgt te groeien en niet gebukt gaat onder voortdurende wisselingen die vaak juist op korte termijn de continuïteit van de zorg in gevaar brengen en hoge kosten met zich meebrengen.

5) Kijken naar acceptatie van schaarste en vergroten van reikwijdte als manier om te gaan met schaarste: Ook in de tussenliggende fase kan binnen de bestaande afspraken veel inzicht worden verkregen uit monitoring en contractmanagement. Contractmanagement is veel verder ontwikkeld dan ten tijde van een eerdere analyse door KPMG in de regio Groningen. In beleid kan de gemeente Groningen nog sterker kijken naar acceptatie van schaarste: wachtlijsten kunnen soms een (positieve) functie hebben. Daarnaast zit er ook nog potentieel in de inperking van de reikwijdte jeugdhulpplicht.

01

Beschrijving onderzoek

Gemeente Groningen heeft KPMG gevraagd om beleidskeuzes en scenario's te overwegen naar aanleiding van uitdagingen in het jeugdstelsel

Achtergrond en aanleiding

In de afgelopen decennia heeft de jeugdzorg in Nederland een aanzienlijke transformatie doorgemaakt, met als meest omvangrijke verandering de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015. Deze verschuiving van verantwoordelijkheden naar de gemeenten heeft geleid tot een grotere nadruk op lokale maatwerkoplossingen en een integrale benadering van jeugdzorg.

Op dit moment staat de jeugdzorg nog altijd onder druk, vooral voor de kwetsbare jeugdigen. Er is een steeds groter wordende vraag naar jeugdzorg die de betaalbaarheid en toegankelijkheid raakt. Daarnaast is er sprake van arbeidsmarktcrisp en (loon)kostenstijgingen. Dat maakt dat de kosten van hulp stijgen en capaciteit gericht moet worden ingezet. Veranderend (landelijk) beleid voert de druk op gemeenten op om op hoog tempo te adapteren. Nu, acht jaar na de start van de gedecentraliseerde jeugdzorg, ligt er een agenda op tafel met afspraken over fundamentele verbeteringen in de jeugdzorg. Deze Hervormingsagenda Jeugd (hierna ook: hervormingsagenda) kent een principeakkoord¹ dat recentelijk ook door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in haar ALV is omarmd.²

De Hervormingsagenda Jeugd beschrijft enkele trends die duidelijk maken waarom verdere transformatie juist nu nodig is. Zo maakte in het begin van deze eeuw 1 op de 27 jeugdigen onder de 18 jaar gebruik van jeugdzorg. Dat aantal steeg al snel naar 1 op de 10 in 2015 en 1 op de 7,5 in 2023. Ook blijkt dat deze jongeren langer in de jeugdzorg zitten. De gemiddelde trajectduur is in 2021 ten opzichte van 2015 met 35% gestegen. Hierdoor groeien de wachtlijsten, maar stijgen ook de uitgaven van de jeugdzorg flink. Zo werd er in 2019 € 1,9 miljard meer uitgegeven dan in 2015. Daarnaast is een trend te zien in het aantal nieuwe jeugdhulpaanbieders; sinds 2015 zijn er 1.500 nieuwe jeugdhulpaanbieders bij gekomen.

Uitdaging binnen de gemeente Groningen

De gemeente Groningen heeft al langer te maken met stijgende kosten binnen de Jeugdzorg met als gevolg toenemende druk op budgetten en resultaat. Deze situatie noemt de gemeente onhoudbaar naar de toekomst en vraagt om verandering (waar nodig en mogelijk) in de bekostiging en de wijze waarop de zorg is georganiseerd.

Gemeenten zoeken breed naar transformatie- en sturingsmogelijkheden om zowel maatregelen te nemen om de tekorten te beperken als om hun wettelijke taak kwalitatief goed uit te voeren. Dat is niet uniek voor de stad Groningen. Ook de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) ziet vanuit een monitoringstaak de uitdaging voor zowel de jeugdhulpregio als de gemeente Groningen.

De toenemende complexiteit van de jeugdhulpproblematiek vraagt een regionale samenwerking en geeft ook kansen voor een lokaal-specifieke aanpak. De inhoudelijke koers van de Hervormingsagenda Jeugd is ook in Groningen positief ontvangen. Echter, ondanks het feit dat er draagvlak is voor de maatregelen in de hervormingsnota, zijn de financiële effecten ervan onzeker. Daarnaast is Groningen de inhoudelijke vernieuwing al eerder gestart. De urgentie maakt dat Groningen blijft kijken naar kansen om het jeugdstelsel verder te versterken.

Vraagstelling

KPMG Health (hierna: KPMG) is door de gemeente Groningen gevraagd om te objectiveren of keuzes in het jeugdstelsel en -beleid ook tot alternatieve en betere uitkomsten kunnen leiden. Afwegingen worden gevormd door alternatieve maatregelen of beleidskeuzes te presenteren in vergelijking met praktijkvoorbeelden van andere gemeenten, met inachtneming van landelijke trends en landelijk beleid. Het doel is het objectiveren van financiële effecten hierbij.

In dit kader onderzoekt KPMG welke maatregelen de gemeente Groningen kan overnemen, of er mogelijkheden zijn om de reikwijdte van het beleid aan te scherpen en welke sturings- en beleidsopties beschikbaar zijn.

In een beperkte tijd van zes weken is een verkennend onderzoek gedaan naar aanbevelingen voor het stelsel en beleid van gemeente Groningen

Onze aanpak

In een beperkte tijd van zes weken is een verkennend onderzoek gedaan naar aanbevelingen voor het jeugdstelsel en -beleid van de gemeente Groningen. Daarnaast is een bureaustudie gedaan naar alternatieven die kunnen leiden tot betere uitkomsten. Onze aanpak is verdeeld in drie typen werkzaamheden:

1. Het afnemen van interviews met verschillende stakeholders binnen de gemeente Groningen, waaronder directie, beleid en bestuur. Ook is breder gesproken met de RIGG en een grotere aanbieder. Een volledige lijst met geïnterviewden wordt weergegeven in [bijlage A](#).
2. Het doornemen van bestaande inzichten en documentatie. Er zijn op verscheidene momenten documenten gedeeld met KPMG waarover het gesprek is gevoerd.
3. Het voeren van aanvullende analyses met behulp van een bureaustudie. Een lijst met geraadpleegde bronnen wordt weergegeven in [bijlage B](#):
 - a) Vergelijking met andere gemeenten en landelijke cijfers zoals aantal jeugdigen en kosten van jeugdzorg.
 - b) De ingezette transformatie bij gemeenten en Rijk (incl. prikkels in stelsel).
 - c) Trends in de begroting en realisatie, alsmede de begroting naar de toekomst.

Vervolgens zijn in een paar maanden, op basis van de feedback iteraties doorgevoerd op het onderzoek. Bevindingen voortkomend uit bovenstaande werkzaamheden zijn gerapporteerd in een beknopte eindrapportage, namelijk voorliggend document.

Betrokkenheid KPMG

— Deze opdracht heeft de aard van een adviesopdracht. De aard van de beschreven uit te voeren werkzaamheden brengt met zich mee dat geen accountantscontrole is toegepast, terwijl evenmin een beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie kan worden ontleend.

Er is gebruikgemaakt van de aangeleverde informatie die verder niet gecontroleerd is op juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid.

- De adviesopdracht is gebaseerd op beperkte waarnemingen, gegeven de periode (zes weken) waarin de adviesopdracht is uitgevoerd. Voor dit onderzoek is expliciet geen (landelijke) representatieve stelselvergelijking uitgevoerd noch een diepgaand verdiepend feitenonderzoek naar de stelsels die worden gehanteerd door gemeenten. Beschreven observaties en uitkomsten zijn daarom richtinggevend en kwalitatief van aard.
- Tevens kunnen wij geen zekerheid geven dat de uitkomsten in deze rapportage in elk materieel opzicht voldoen aan alle criteria, zoals bijvoorbeeld gesteld door de controlerend accountant. Het is de bedoeling dat de opdrachtgever op basis van onze rapportage en conclusies inzake deze adviesopdracht eigen conclusies ten behoeve van besluitvorming trekt.

Leeswijzer

Op de volgende pagina's wordt allereerst in hoofdstuk 2 ingegaan op het jeugdstelsel en hoe daar in de gemeente Groningen vorm aan is gegeven. Het rapport gaat vervolgens in hoofdstuk 3 in op de prestaties van de gemeente Groningen in vergelijking met andere gemeenten. In hoofdstuk 4 worden de kaders geschetst waarbinnen de gemeente Groningen opereert. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 in beeld gebracht waar de gemeente al goed op weg is en waar het verbeterpotentieel van Groningen ligt. Dit kent een ruwe schatting of kwantificering in hoofdstuk 7. Deze bevindingen worden vervolgens in een bondig advies in hoofdstuk 8 samengevat. Het rapport sluit af met de bijlagen.

02

Het jeugdstelsel van Groningen

Het jeugdstelsel van gemeente Groningen kent een stabiele hoofdvorm met een uitdagende populatie

Voordat een inhoudelijke analyse op de prestatie van gemeente Groningen kan worden gemaakt, wordt in dit hoofdstuk het jeugdzorgstelsel van de gemeente getypeerd. Dit wordt gedaan door in te gaan op de stelselrollen en de wijze waarop jeugdigen en hun ouders/opvoeder worden ondersteund via toegang en bekostiging van aanbieders.

Toegankelijkheid van jeugdhulp in gemeente Groningen

Toegankelijke en passende jeugdhulp is een prioriteit voor de stad. Groningen werkt hierbij regionaal goed samen. In 2014, ter voorbereiding op de decentralisaties, is vanuit Groninger gemeenten het mandaat verleend om de regionale inkoop van alle vormen van jeugdhulp te beleggen bij de RIGG. De RIGG is een belangrijke partner op het gebied van regionale data en strategieontwikkeling en adviseert de Groninger gemeenten op beleid.

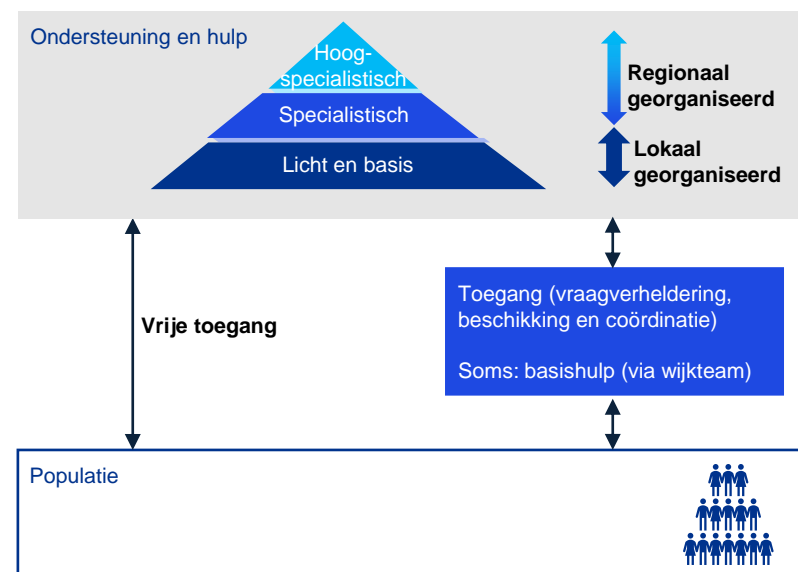
Gemandateerde professionals in het wijkteam (lokale teams), huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten, rechters, jeugdbeschermers en jeugdreclasserders zijn de wettelijke verwijzers naar de jeugdhulp. Stevige lokale teams hebben, ook in de hervormingsagenda, een belangrijke rol bij de transformatie Jeugd^{3,4}. De opdracht van de gemeente Groningen aan WIJ Groningen (hierna ook: WIJ) is met de invoering van de uitvoering van de basis jeugdhulp sinds 2023 vernieuwd. Daarnaast is de gemeente Groningen sinds 2019 gestart met ondersteuners Jeugd en Gezin (POH Jeugd). In de inzet van deze ondersteuners is blijvend geïnvesteerd en deze is stapsgewijs verder uitgebreid naar een hogere bezetting bij huisartsen. Op dit moment is de dekking van huisartsen die gebruikmaken van Ondersteuner Jeugd en Gezin (OJG) ongeveer 70%. Ook is WIJ per 1 januari 2023 gestart met alle nieuwe instroom en (her)indicaties, die via WIJ-teams of de huisarts binnenkomen. Hiermee is een belangrijk deel van de lichte, veelvoorkomende (psychische) hulp snel en laagdrempelig toegankelijk. Wanneer bij triage door een wettelijk verwijzer (of 'matched care') blijkt dat specialistische hulp noodzakelijk is, kan door WIJ worden doorverwezen naar specialistische jeugdhulp. Zie ook het schematisch overzicht in figuur 1.

Populatiekenmerken Groningen

De populatiesamenstelling is mede bepalend voor de incidentie en prevalentie van hulpvragen.

Nu kennen de afgelopen jaren veel vertekening door COVID-19 en speelt voor Groningen mee dat in de gemeente een groot aantal studenten op de grens van de wettelijke leeftijdsgrens woont. Ook bij het vergelijk verderop in deze rapportage kan dit meespelen, waar we in aantallen jeugdigen rekening houden met de leeftijdsgrens van 18 jaar en waar jongeren via verlengde jeugdhulp support ontvangen.

De populatie in Groningen kent verder hardnekkigheid in de kwetsbaarheid van de populatie die voorspellend zijn voor een bovengemiddelde vraag naar jeugdhulp, in relatie tot het Nederlands gemiddelde⁵. Zo leven er 4% meer kinderen in een uitkeringsgezin (10% vs. 6%) en is het aantal tienermoeders hoger (0,34% vs. 0,29% landelijk gemiddeld). Het maakt dat Groningen in vele opzichten kenmerken vertoont van een grote (Randstedelijke) stad. Tegelijkertijd bestaan er factoren die positiever uitpakken voor Groningen. Zo is het aantal eenouderhuishoudens bijna 2% lager dan landelijk (5,5% vs. 7,3% landelijk gemiddeld) en is dit bijvoorbeeld 3% lager dan in Den Haag.



Figuur 1: Simplistische weergave inrichting jeugdstelsel Groningen

Tegelijkertijd is er ontwikkeling in het versterken van het voorveld en samenwerking tussen gemeenten en met aanbieders

Basis jeugdhulp lokaal en beschikkingsvrij georganiseerd

Vanaf de invoering van de Jeugdwet is de gemeente Groningen gestart met het inrichten van lokale teams voor leeftijden van 0 tot 100 jaar. Vanaf 2018 is WIJ de uitvoerder van de lokale teams en toegang voor de gemeente Groningen. Vanaf 2023 zit daar ook de basis jeugdhulp bij (voorheen was dit WIJ Samen), wat inhoudt dat voornamelijk begeleiding en lichte behandelingen worden uitgevoerd door WIJ zonder dat daar een indicatie voor nodig is. Het uitgangspunt is dat WIJ dicht bij de gezinnen staat, waardoor toegang laagdrempelig is georganiseerd en gebruik wordt gemaakt van inzet van het netwerk, de sociale basis en preventie⁶.

De implementatie van basis jeugdhulp gebeurt gefaseerd. WIJ is op 1 januari 2023 gestart met de ondersteuningsvragen van kinderen en gezinnen die zich bij WIJ en de huisartsen melden. Hierbij gaat het om de ondersteuning (producten) *Gezinsbegeleiding basis*, *Gezinsbegeleiding specialistisch*, *individuele begeleiding basis* en *individuele begeleiding specialistisch*. Vanaf 1 januari 2024 verwacht WIJ ook de overige verwijzers en andere begeleidingsvormen te ondersteunen vanuit de taak Basis Jeugdhulp. Er is sprake van een geleidelijke invoering waarbij lopende indicaties niet tussentijds worden beëindigd, waardoor specialistisch aanbod via de gecontracteerde zorg bij aanbieders als vangnet aanwezig blijft tot de zomer van 2025.

WIJ zet actief in op samenwerking met het onderwijs. WIJ-medewerkers zijn actief op alle vo- en vso-scholen (het VO WIJ-team), op het mbo (School als Wijk) en via de kindteams op een groot aantal scholen in het primair onderwijs. Daarnaast heeft WIJ extra uren voor de scholen in het (v)so en voor het speciaal basisonderwijs (sbo). Ten slotte wordt extra ingezet op de scholen van cluster 3 (kinderen met een lichamelijke en verstandelijke beperking) en cluster 4 (kinderen met sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblemen). De samenwerking heeft als doel een integraal passend aanbod te creëren van onderwijs, ondersteuning en zorg. Een aanbod dat tot stand komt in samenhang met de vijfhoek van ouders, onderwijs, gemeente, WIJ en jeugdhulp-aanbieders.

Ook eigen inkoop gemeente Groningen

Bepaalde subsidieafspraken worden al enkele jaren door de gemeente Groningen rechtstreeks overeengekomen met zorgaanbieders, zoals subsidieafspraken over een generieke ondersteuningsvraag van kinderen en jongeren, waardoor in plaats van afzonderlijke indicaties een collectief ondersteuningsaanbod kan worden geboden. Het doel hierbij is om het proces van het aanvragen van herindicaties te vereenvoudigen. Bovendien creëert het voor scholen meer rust in de klas, doordat er een vaste hulpverlener aanwezig is en niet steeds verschillende hulpverleners.

Momenteel is een duidelijke structuur opgezet voor contracteren, verantwoording en het meten van effecten van de zorginzet voor deze subsidies. Voor zorg in cluster 3 basisonderwijs (kinderen met een lichamelijke en verstandelijke beperking) worden al zorgaanbieders gecontracteerd, waar de gemeente bezig is deze wijze van financiering uit te breiden naar cluster 4 (kinderen met sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblemen).

Regionale inkoop en samenwerking in ontwikkeling

De provincie vormt tevens de jeugdzorgregio waarbinnen gemeenten samenwerken met aanbieders en de wettelijk verwijzers en overige ketenpartners. Een groot deel van de jeugdzorguitgaven volgt uit specialistische en hoogspecialistische ondersteuning door zorgaanbieders. De RIGG is sinds de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg actief in deze inkoop. Ook kent de RIGG een monitoringstaak om tijdig en adequaat de gewenste financiële informatie te kunnen leveren en deze te vertalen in een analyse op zowel regionaal als lokaal niveau⁷. Dit is extra belangrijk nu een deel van de gemeenten ook meer hulp lokaal organiseert.

Toch geeft de prognose van 2023 voor gemeente Groningen een tekort van € 7,9 miljoen

Binnen de bekostiging van het sociaal domein worden drie archetypen van bekostigingsvormen onderscheiden: inspanningsgericht, resultaatgericht en taakgericht. De inkoop door de RIGG namens de gemeenten is via bestuurlijke aanbesteding gedaan met een inspanningsgericht bekostigingsmodel. Dit houdt in dat aanbieders de verrichtingen of afgestemde diensten/producten declareren voor de vastgestelde prijs. Dit wordt ook wel 'P*Q' of 'productiebekostiging' genoemd en geeft veel inzicht in de geleverde inspanningen. De Groninger gemeenten hebben gekozen voor de inkoop van jeugdhulp via het inkoopmodel van Open House vanwege de flexibiliteit:

- Jeugdhulpaanbieders kunnen gedurende de openstelling van het model op vastgestelde instapmomenten tot de Overeenkomst toetreden.
- Toegelaten Jeugdhulpaanbieders kunnen op de vastgestelde toelatingsmomenten hun portefeuille met producten, trajecten en pakketten wijzigen.
- De RIGG kan namens de Groninger gemeenten op dezelfde toelatingsmomenten na consultatie producten, trajecten, pakketten en andere voorwaarden wijzigen.

Door de aanbestedingsvorm bestaan er geen omzetplafonds per aanbieder. De begrenzing van volume is daarmee vooral afhankelijk vanuit de beheersing van verwijsstromen, monitoring en account/contractmanagement. In maart 2022 is de opdracht van de RIGG aangescherpt en uitgebreid⁸. De gezamenlijke inkoopvisie wordt herijkt waarbij ook de voor- en nadelen van het bekostigingsmodel worden gewogen. Er is daarbij interesse voor een intensivering van de samenwerking met aanbieders in de transformatie. De RIGG bereidt zich voor op een situatie waarbij regionaal taakgericht wordt ingekocht.

Bij gemeenten hebben financiële vraagstukken over het sociaal domein veel aandacht. Het is hierbij voor de uitgaven jeugd ook belangrijk te realiseren dat de uitgaven een samenhang kennen met overige uitgaven binnen het sociaal domein alsook met brede zorgkosten en maatschappelijke baten. Dit raakt ook de wijze waarop naar begrotingen en investeringen in de jeugdhulp kan worden gekeken.

Prognose 2023 geeft voor Groningen een tekort van € 7,9 miljoen

Het is belangrijk om te bepalen in welke mate tekorten worden geduid in het sociaal domein. Zo noemt Groningen dat over 2023 een tekort wordt verwacht van € 7,9 miljoen. Dit tekort komt door het verschil tussen de oorspronkelijke begroting 2023 (€ 75,1 miljoen) en de prognose vanuit Q1 2023 (€ 83,0 miljoen). Dit is de begroting die ziet op de kosten voor aanbieders in het primaire proces, inclusief de kosten van basis jeugdhulp en PGB.

De begroting voor 2023 is opgesteld op basis van de voorlopige rapportage over Q1 2022 (VGR1 2022). In deze rapportage is een prognose opgenomen voor de rest van boekjaar 2022 die de basis vormt voor 2023. De prognose wordt opgesteld vanuit de meest reële beschikbare cijfers. Het tekort in 2022 (prognose vs. begroting) is bepalend geweest voor de extra middelen 2023. De prognose over Q1 2023 laat verdere kostengroei zien ten opzichte van de begroting. Groningen ziet dat deze stijging o.a wordt veroorzaakt doordat € 3,3 miljoen van het nadeel 2022 doorwerkt in 2023, doordat er meer uren per cliënt worden ingezet⁹ en door meer inzet bij dagbesteding en dagbehandeling.

Financiële opgave volgt uit zowel de ontwikkeling in kostengroei als komende besparingsopgaven in landelijke middelen

Financiële opgave wordt vergroot door landelijke budgetontwikkelingen

De beschikbare middelen zijn een belangrijke basis voor de opgaven en begroting van gemeenten. Voor het jaar 2024 is er sprake van een kleine plus (veroorzaakt door het volume-accres). De financiële opgave wordt groter in 2025 door een krimp in middelen vanuit maatregelen die samenhangen met de Hervormingsagenda Jeugd en door activatie van de uitgestelde kortingsmaatregel van € 500 miljoen uit het coalitieakkoord. In 2026 neemt deze krimp verder toe, in welk jaar ook de aanvullende middelen zullen teruglopen. Geschat wordt dat dit voor Groningen circa € 15,5 miljoen impact kent op het budgettaire kader vanaf 2027. In de financiële paragraaf van de Hervormingsagenda Jeugd is de reeks uit tabel 1 opgenomen.

In de reeks is te zien dat het macrobudget in 2025 al met € 330 miljoen (= 5%) daalt doordat het Rijk voor 2025 vasthoudt aan de extra besparingsopgave van € 500 miljoen. Afspraak is vooralsnog dat het Rijk en niet gemeenten verantwoordelijk is voor de realisatie van deze besparing. Tegelijkertijd zal dit naar verwachting wel de aanbieders raken, mits het Rijk alsnog besluit tot een eigen bijdrage voor jeugdhulpgebruik. Gegeven de val van kabinet, is dat ook onzeker. In 2026 daalt het budget met € 985 miljoen ten opzichte van 2025 (= 16%) om daarna redelijk stabiel te blijven.

Het is belangrijk zich te realiseren dat gemeenten wel akkoord gingen met de Hervormingsagenda Jeugd, maar dat de financiële paragraaf nog veel discussie blijft geven. Op dit moment is de opgave voor 2026 nog vooral een gewenste en afgestemde doelstelling vanuit afspraken. Begin 2025 zal een deskundigencommissie een oordeel geven over de voortgang en het realiteitsgehalte bij de besparingsreeks.

* In € mln.	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1) Middelen beschikbaar gesteld door Rijk vanuit AU en IH (prijspeil 2022)	6.235	6.092	4.639	4.639	4.583	4.583	4.583
2) Aanvullende middelen			1.454	954	367	300	300
2a) Reeks Commissie van Wijzen			1.828	1.828	1.828	1.828	1.828
2b) Maatregelen Hervormingsagenda	-214	-374	-374	-374	-961	-1.017	-1.017
2c) Maatregelen coalitieakkoord			0	-500	-500	-511	-511
3) Indexatie (volume-accres)		196	405	574	232	232	232
4) Indexatie (LPO)	2022 is verwerkt in reeks. LPO-indexatie hierna jaarlijks						
Budgetreeks Hervormingsagenda (1,2,3)	6.235	6.288	6.497	6.167	5.182	5.115	5.155

Tabel 1: Budgetreeks middelen Jeugd op rijksniveau

Begrotingsuitgangspunt gemeenten verdient vaak ook herijking om optisch tekort te voorkomen

Begroting jeugd vraagt specifieke allocatie vanuit algemene middelen

In de afgelopen jaren is er veel gebeurd in de landelijke verdeelsystematiek van gemeenten. Los van het nieuwe woonplaatsbeginsel op casusniveau is ook de verdeling van middelen op basis van gemeente- of populatiekenmerken aangepast. Ook is het voor gemeenten minder eenvoudig om uitgaven te koppelen aan de werkelijke inkomsten van het Rijk. Vanaf 2019 is de integratie-uitkering sociaal domein afgeschaft, zijn de budgetten opgenomen in de algemene uitkering (AU) van het gemeentefonds en wordt het grootste deel van de kosten in het sociaal domein gedekt vanuit de AU. Zowel de groei van het volume als de prijs(indexatie) zou vanaf 2019 vanuit de AU dienen te worden bekostigd.

Gemeenten die in de begrotingssystematiek net als Groningen een historische kostenoriëntatie hebben, kiezen snel een frame waarin het sociaal domein altijd meer geld vraagt en ongeremd lijkt te groeien. Wanneer echter alleen naar de originele decentralisatie-uitkeringen wordt gekeken met indexaties, dan geeft dat een vertekend beeld.

Bij een onderzoek voor het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD) in 2020 is door KPMG met gemeenten gekeken naar de macroveranderingen en invloed daarvan op het budget sociaal domein. Belangrijke conclusie (in het kort) is dat budgetten in het sociaal domein minder snel zijn gegroeid dan die voor andere zorgwetten. Dit overigens naast het feit dat aantoonbaar is gemaakt dat investeringen in het sociaal domein een positieve bijdrage leveren in het afbuigen van de brede kostengroei (cure/care)¹⁰.

Verder is het zo dat er veel taakmutaties zijn geweest waarvan de middelen zijn gecorrigeerd via de algemene middelen voor gemeenten (AU) dan wel dat is verwacht vanuit het Rijk dat gemeenten de extra taken vanuit de algemene middelen zouden dekken. Denk voor jeugd aan bijvoorbeeld aanscherping 'Meldcode Veilig Thuis' en verplichtingen in de SKJ-registratie. Wanneer lokaal geen middelen zijn toegekend voor deze extra taken, vergroten gemeenten optisch het tekort waarvoor feitelijk middelen binnen de gemeente dienen te zijn.

Een specifiek opgesteld jeugdhulpbudget is in Groningen losgelaten, waar de gemeente een AU heeft ontvangen vanuit het Rijk, waarvan meerdere typen zorg geleverd moeten worden. De beoordeling welke kosten tegenover de inkomsten staan is daarin voor toekomstige jaren niet gemaakt. Vanuit de AU is wel te herleiden welk budget beschikbaar is voor jeugdhulp. In het landelijke verdeelmodel is in totaal voor het cluster jeugd 6,8 miljard euro beschikbaar (meicirculaire 2023). Voor Groningen is dat bedrag € 104 miljoen in 2023.¹¹

Dit bedrag is hoger dan het in deze rapportage genoemde budget, omdat dit o.a. de uitvoeringskosten, kosten voor beleidsmedewerkers en kosten voor de RIGG en het aandeel stichting WIJ voor de gemeente moet dekken. Intern wordt geen begroting, en dus geen vergelijking gemaakt op dit niveau. Het genoemde budget van € 75,1 miljoen (en de forecast van € 83 miljoen) is nu bedoeld voor de directe zorgkosten.

Om een optisch tekort te voorkomen (welke 100% geldt als startpunt) is het cruciaal dat gemeenten niet alleen goede voorspellingen maken van realistische uitgaven, ook de allocatie van de middelen voor het sociaal domein vanuit het AU speelt een rol. Hoewel voor de middelen uit de AU besluiten door de raad worden genomen, verdient het aanbeveling om scherper te zijn welk aandeel logischerwijs bij het sociaal domein en jeugd past.

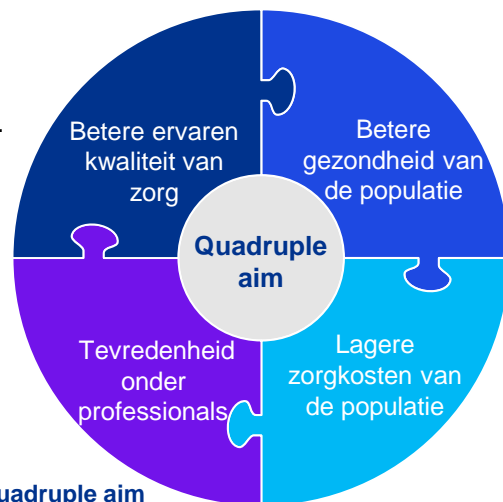
03

**Groningen in
vergelijking met
andere gemeenten**

Net als Groningen hebben meerdere gemeenten te maken met stijgende uitgaven in jeugdhulp, vaak door een stijging van het aantal cliënten

Groningen staat niet alleen in de uitdagingen in de jeugdzorg. Net als Groningen hebben meerdere gemeenten sinds de start van de decentralisatie in 2015 te maken met stijgende uitgaven, onder andere door een stijging van het aantal cliënten (volume) dat gebruikmaakt van jeugdhulp. Dit leidt soms ook tot tekorten als inkomsten niet meestijgen. Daar staat tegenover dat aanbieders vaak aangeven dat ze hun omzet juist niet zien stijgen. Er zijn op voorhand een aantal mogelijke verklaringen voor deze discrepantie: de kosten van overhead stijgen, het geld wordt uitgegeven aan activiteiten die buiten de Jeugdwet vallen, sturing vindt plaats op onjuiste zaken (bijv. prijs en concurrentie), de zorgvraag van de inwoner wordt zwaarder, etc.

Bovenstaande spanning tussen budget en het willen bieden van passende hulp voor inwoners, herkennen wij bij veel gemeenten. Gemeenten hebben bij het bieden van jeugdhulp (en in bredere vorm) te maken met doelen die de toegankelijkheid van hulp, betaalbaarheid en kwaliteit raken. Deze komen ook terug in de zogenaamde 'Quadruple aim' waarbij er met een brede blik op gezondheid (i.p.v. ziekte) gekeken wordt naar stelselwaarden, gebaseerd op de principes van de publieke en eerstelijnsgezondheidszorg.



Figuur 2: Quadruple aim

Grip krijgen op alle vier (kwaliteit, toegankelijkheid, kosten en doelmatigheid van jeugdzorg) tegelijk is ingewikkeld. In dit onderzoek ligt de focus op alternatieve maatregelen en/of beleidskeuzes die de zorgkosten van de gemeente Groningen verminderen. Deze beleidskeuzes moeten echter voor het verminderen van de zorgkosten in samenhang zijn met de andere drie doelen (kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de zorg).

Om een beeld te geven van hoe de gemeente Groningen scoort op de quadruple aimdoelen, wordt in dit hoofdstuk de huidige situatie van Groningen vergeleken met een aantal andere gemeenten. We geven daarbij de openbare gegevens terug van Den Haag, Utrecht, Breda, Tilburg, Almere, Enschede en Eindhoven. Deze gemeenten zijn namelijk vergelijkbaar qua inwoneraantal met Groningen. Als bron gebruiken we de eerder gepubliceerde jaarrekeningen van de gemeenten en de beschikbare data van het CBS. Deze data is niet gecontroleerd op juistheid. Deze cijfers laten een retrospectieve ontwikkeling zien, maar het landschap is volop in beweging. Zo zetten gemeenten en GGD'en, zorgverzekeraars en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) gezamenlijk in op een gezond en actief leven met een stevige sociale basis (GALA^{12,13}) en is er een Integraal Zorgakkoord waarin het sociaal domein een rol kent (IZA¹⁴). Deze kanttekening is belangrijk bij het beschouwen van historische ontwikkelingen.

Door naar de cliëntaantallen en de lasten voor het sociaal domein per gemeente te kijken, kunnen we op hoofdlijnen uitspraken doen over de ontwikkelingen door de jaren heen voor de gemeente Groningen in vergelijking met andere vergelijkbare gemeenten. Op basis hiervan kan worden beoordeeld waar de gemeente Groningen al goed presteert en waar nog ruimte is voor verbetering. Een belangrijke opmerking hierbij is dat deze vergelijking helpt in de duiding, maar geen absolute of volledige vergelijking geeft. Het evalueren van effectiviteit en kwaliteit in de Jeugdzorg is nog in ontwikkeling en kent veel beperkingen in zowel de indicatoren als de vergelijkbaarheid en beschikbaarheid van (goede) data.

In gemeente Groningen liggen de kosten van het wijkteam en de kosten jeugd per jeugdige gemiddeld hoger dan in vergelijkbare gemeenten

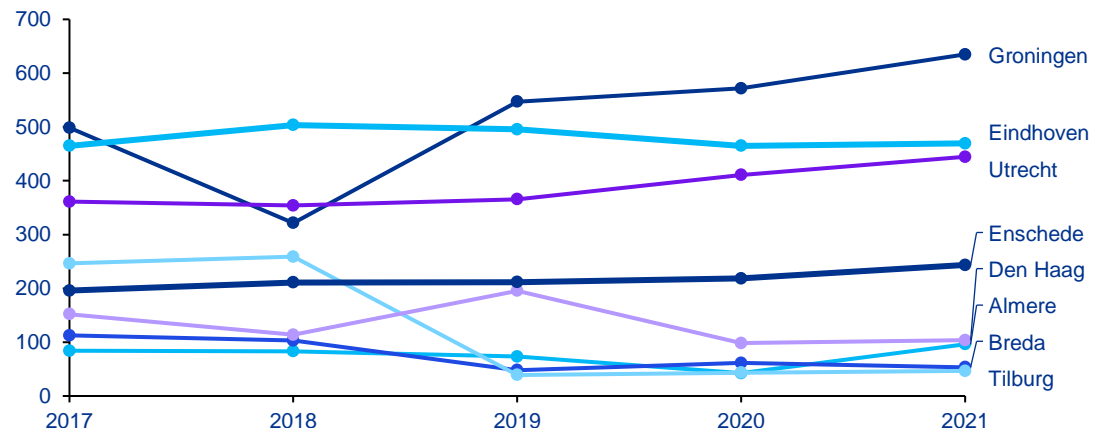
Kosten van jeugdzorg in Groningen per jeugdige

Figuur 3 laat zien wat de gemiddelde kosten wijkteam per jeugdige in een gemeente zijn. Het gaat hierbij om alle jeugdige en dus niet enkel jeugdige met jeugdhulp en/of –zorg. Voor deze kosten zijn de lv3¹⁵ kosten ‘wijkteam’ gebruikt (zie voor een uitleg van de lv3-systematiek bijlage C). Door deze standaard te benutten is ook een vergelijk te maken tussen gemeenten. Daarbij is de aanname gedaan dat 60% van de kosten van een wijkteam te alloceren is aan jeugdzorg. De figuur laat zien dat de gemiddelde kosten van het wijkteam in Groningen uitgedrukt per jeugdige hoger liggen dan de kosten per jeugdige in de andere vijf gemeenten. Daarnaast laten de kosten een stijging zien vanaf 2018, dit is ook het jaar waarin WIJ Groningen is gestart als zelfstandige stichting¹⁶. Ook is te zien dat de kosten voor wijkteams in Utrecht, Eindhoven en Groningen een stuk hoger liggen dan de kosten in andere gemeenten.

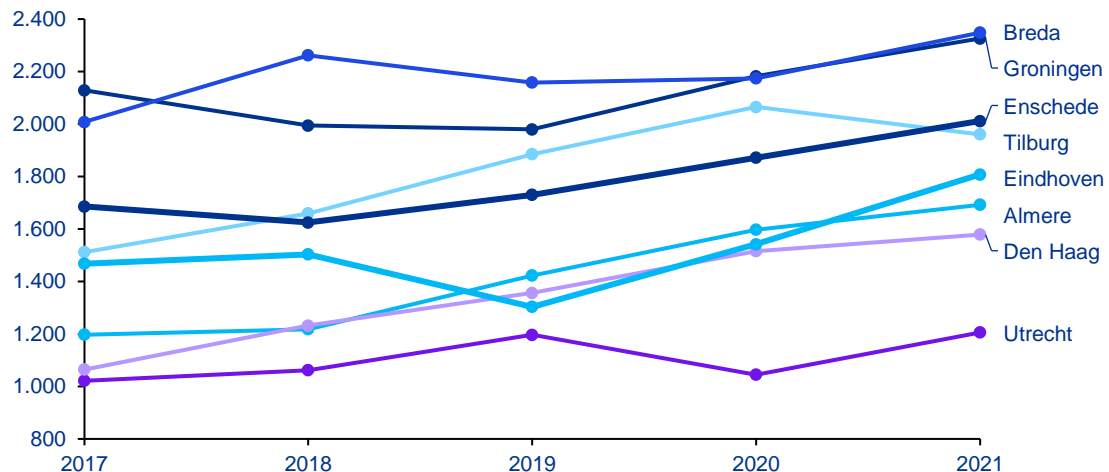
Figuur 4 laat de gemiddelde kosten jeugd per jeugdige in een gemeente zien voor de Zorg in Natura (ZIN). Hiervoor zijn de lv3-posten ‘maatwerkdienstverlening 18-’ en ‘geëscaleerde zorg 18-’ gebruikt. Het betreft dus inzet waarvoor een traject buiten het wijkteam is opgestart, inclusief financiële tegemoetkomingen (zoals PGB) aan jeugdigen. In deze figuur is te zien dat nagenoeg alle gemeenten een stijgende lijn laten zien. Echter, de kosten voor jeugd voor de gemeente Groningen (samen met die van Breda) zijn wederom het hoogst in vergelijking met de andere gemeenten.

Beide figuren laten zien dat de gemeente Groningen gemiddeld hogere kosten per jeugdige heeft in vergelijking met andere gemeenten. Voor de wijkteams is dat deels uitlegbaar gegeven de sterke nadruk op het voorliggend veld in het jeugdstelsel van Groningen. Het is herkenbaar dat zowel Utrecht als Groningen daarin voor stevige lokale teams kiezen. In Utrecht wordt ook de basisjeugdhulp al langer uitgevoerd. Groningen hoopt met de invoering van Basis Jeugdhulp substitutie te bereiken in de (hoog)specialistische hulp. Dit gaat gepaard met investeringen. Voor 2023 gaat dit om een bedrag van € 4,6 miljoen.

NB: Het evalueren van effectiviteit en kwaliteit in de jeugdzorg is nog in ontwikkeling en kent veel beperkingen in zowel de indicatoren als de vergelijkbaarheid en beschikbaarheid van (goede) data.



Figuur 3: De gemiddelde kosten (in euro's) wijkteam per alle jeugdige¹⁷



Figuur 4: De gemiddelde kosten (in euro's) jeugd per alle jeugdige¹⁷

De jaarlijkse en totale groei per jeugdige in de periode 2017-2021 zijn echter lager dan in andere gemeenten

Koploper in kosten per jeugdige

Wanneer we de kosten jeugd per jeugdige samennemen, zien we dat de gemeente Groningen gemiddeld hogere kosten per jeugdige heeft in vergelijking met de andere gemeenten. Dit is schematisch weergegeven in figuur 5. Dit zou kunnen betekenen dat er of veel jeugdigen in zorg zijn dan wel dat de kosten per traject substantieel hoger zijn. Op de volgende pagina's wordt dit verder onderzocht.

Vanuit groei gezien is de kosteneffectiviteit verbeterd ten opzichte van 2017

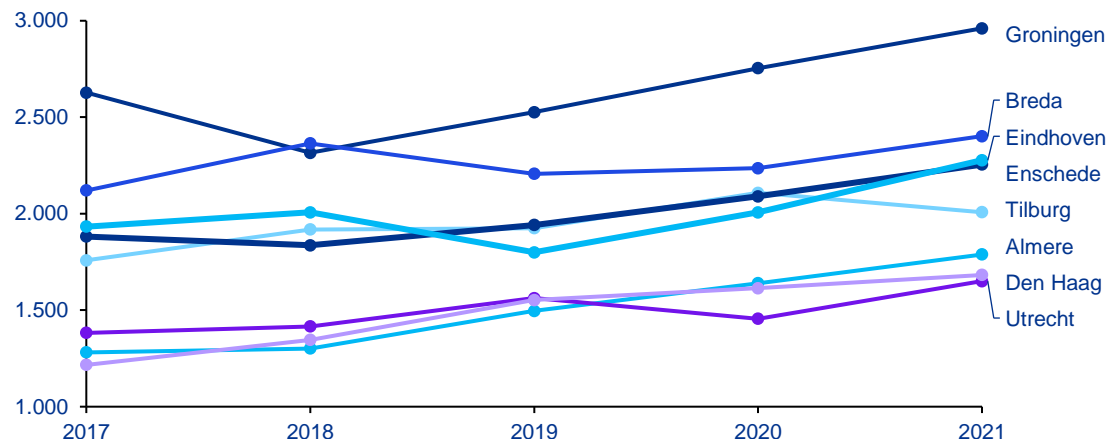
In figuur 6 wordt de totale percentuele groei in kosten jeugd per jeugdige (incl. wijkteam) in de periode 2017-2021 weergegeven. De totale groei in kosten in de periode 2017-2021 in de gemeente Groningen is 12,7%. Dit is lager dan de totale groei in kosten in de andere gemeenten. Almere en Den Haag laten hierin zelfs een forse stijging van respectievelijk 39,6% en 38,3% zien.

Daarnaast wordt ook de gemiddelde jaarlijkse stijging in kosten berekend met de CAGR-methode. Het is een bekende methode om de gemiddelde jaarlijkse groei over een periode te meten. De CAGR wordt als volgt berekend:

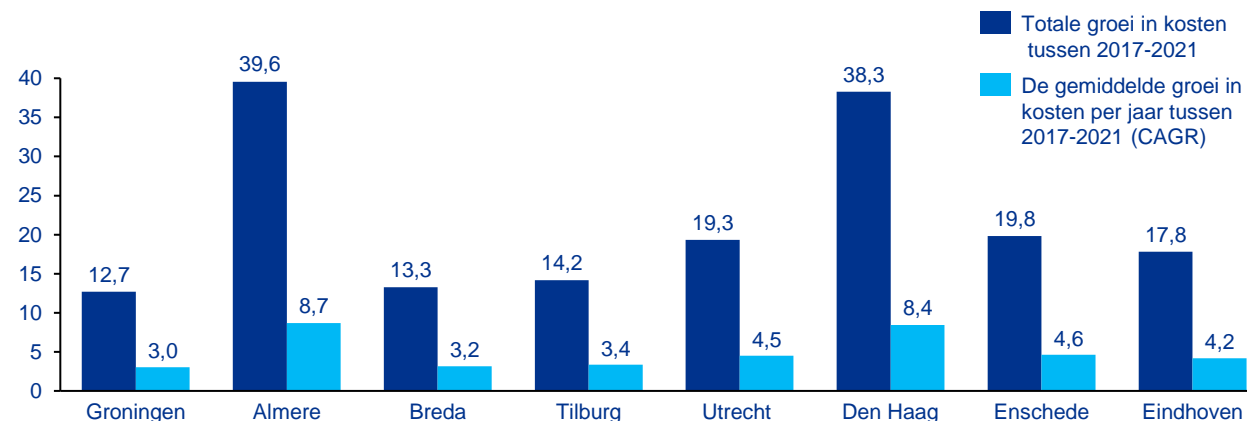
$$((\text{kosten laatste jaar} / \text{kosten eerste jaar}) ^ {1/(\text{Eindjaar} - \text{beginjaar})}) - 1) \times 100\%$$

De gemiddelde jaarlijkse groei in kosten van Groningen in de periode 2017-2021 is 3,0%. Ook dit is lager dan de gemiddelde jaarlijkse groei in kosten van de andere gemeenten. Gemeente Breda en gemeente Tilburg liggen hier echter dichtbij, met een gemiddelde jaarlijkse groei in kosten van 3,2% en 3,4%.

Rekening houdend met onder andere de prijsstijgingen (indexatie) zien we dat in relatieve zin de gemiddelde kosten voor jeugdzorg per jeugdige in Groningen gelijk zijn gebleven¹⁸. Dit betekent dat in relatieve zin de gemiddelde kosten voor jeugdzorg per jeugdige in Groningen gelijk zijn gebleven. Daarin heeft Groningen haar situatie dus verbeterd ten opzichte van 2017.



Figuur 5: De gemiddelde kosten (in euro's) jeugd per jeugdige incl. wijkteam¹⁷



Figuur 6: Groeitotaal en samengestelde jaarlijkse groei 2017-2021¹⁷

De stijging in kosten per jeugdige volgt uit hogere trajectkosten en is niet te verklaren door een stijging in het aantal jeugdigen in zorg

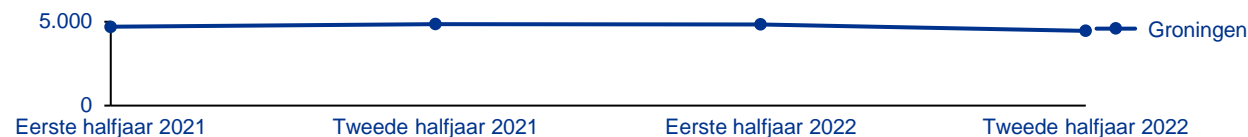
Bereik van jeugdzorg in Groningen

Ondanks het feit dat de kosten van de gemeente Groningen voor jeugd en de wijkteam stijgen, zien we dat het aantal jongeren met jeugdzorg nagenoeg gelijk is gebleven (figuur 7a). De stijging in kosten is daarom niet te verklaren door een stijging in het aantal cliënten. Figuur 7b laat zien dat in de gemeente Groningen percentueel meer jeugdigen jeugdzorg ontvangen dan in andere gemeenten en in heel Nederland.

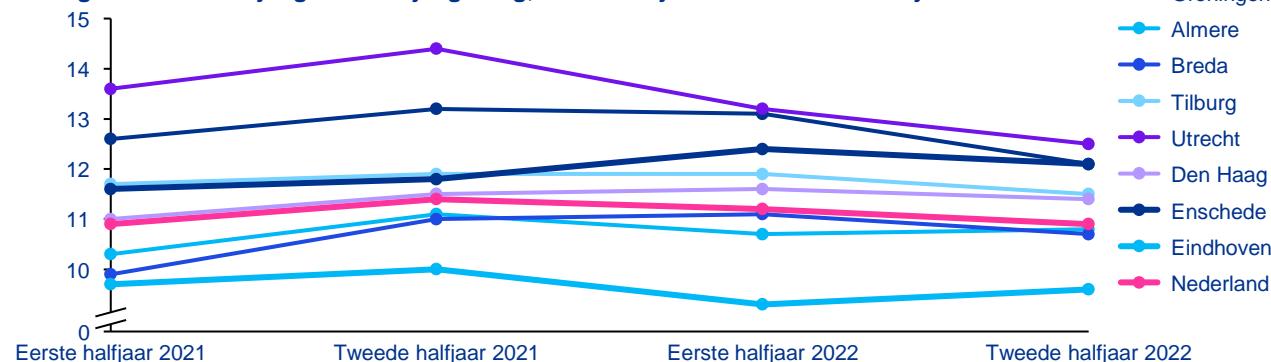
- In het eerste halfjaar en het tweede halfjaar van 2021 zien we landelijk een stijging van het aantal jongeren met jeugdzorg van 10,9% naar 11,4%. In het eerste halfjaar van 2022 daalt dit percentage weer naar 11,2 en zelfs naar 10,9 in het tweede halfjaar van 2022.
- Hetzelfde beeld zien we bij de gemeente Groningen, daar stijgt het percentage jongeren met jeugdzorg tussen het eerste en het tweede halfjaar van 2021 van 12,6 naar 13,2. Vervolgens daalt dit tot 12,1% in het tweede halfjaar van 2022.
- Dit geldt ook voor de vergelijkbare gemeenten, daar stijgt het percentage jongeren met jeugdzorg in het tweede halfjaar van 2021 en daalt het weer in het tweede halfjaar van 2022.

NB: Het CBS heeft ook een alternatieve rekenmethode gepubliceerd die een inhaalslag in cijfers kan tonen voor 2021 en 2022. Dat geeft minder vergelijk met de eerdere jaren en is hier niet toegepast.²⁰

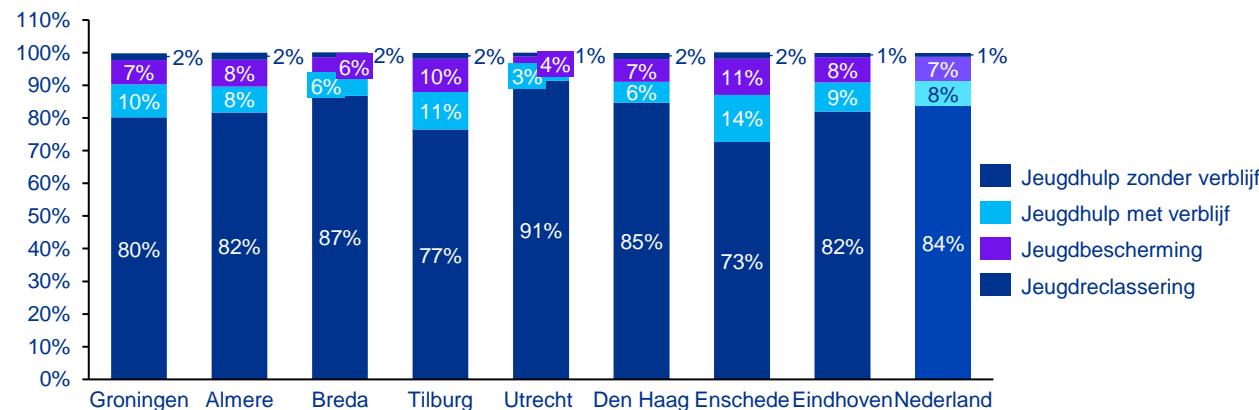
De hoge gemiddelde kosten per jeugdige inwoner tegenover een relatief laag aantal jeugdigen met jeugdzorg, maakt dat geconcludeerd kan worden dat de kosten per traject hoog zijn door een hogere intensiteit/hogere zorgkosten en/of langere doorlooptijden. Als we kijken naar de verdeling van het type jeugdzorgzorg (zie figuur 8), dan valt op dat er in de gemeente Groningen procentueel minder cliënten jeugdzorg zonder verblijf zijn dan in de meeste andere grote gemeenten en landelijk. De percentages voor jeugdzorg met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering liggen in Groningen hoger dan in de andere gemeenten en zijn ook hoger dan de landelijke gemiddelden. Vanuit analyse op verwijzingen is gebleken dat veel verwijzingen vanuit de huisarts of gemeentelijke toegang komen. Gemeenten en huisartsen werken ook veel meer samen in de afgelopen jaren, met afspraken rondom praktijkondersteuning als voorbeeld.



Figuur 7a: Aantal jongeren met jeugdzorg; eerste halfjaar 2021 - tweede halfjaar 2022¹⁹



Figuur 7b: Percentage jongeren met jeugdzorg; eerste halfjaar 2021 - tweede halfjaar 2022²¹



Figuur 8: Jongeren met jeugdzorg naar type; in 2022²¹

In gemeente Groningen wordt 10% meer van de jeugdhulptrajecten voortijdig beëindigd dan gemiddeld in Nederland

Doelmatigheid van jeugdhulp in Groningen

Binnen de gemeente Groningen wordt 41% van de jeugdhulptrajecten beëindigd volgens plan. Hiermee wordt bedoeld het percentage jeugdhulptrajecten dat geheel volgens plan wordt uitgevoerd ten opzichte van het totaal aantal jeugdhulptrajecten. Dit percentage is lager dan het gemiddelde van Nederland (58%) en ook lager dan de andere gemeenten die voor vergelijking zijn geselecteerd. Tegelijkertijd is te zien dat 24% van de jeugdhulptrajecten voortijdig wordt afgesloten. Met voortijdig afgesloten wordt bedoeld het percentage jeugdhulptrajecten dat voortijdig is afgesloten ten opzichte van het totaal aantal jeugdhulptrajecten. Dit geeft een indruk van de 'uitval' tijdens de uitvoering van de jeugdhulp. De uitvoering van het plan is in dit geval nog niet afgerond. Groningen beëindigt 10% meer van de jeugdhulptrajecten voortijdig dan gemiddeld in Nederland. Echter, andere grote steden zoals Almere, Utrecht en Den Haag blijken ook vaker jeugdhulptrajecten voortijdig te beëindigen.

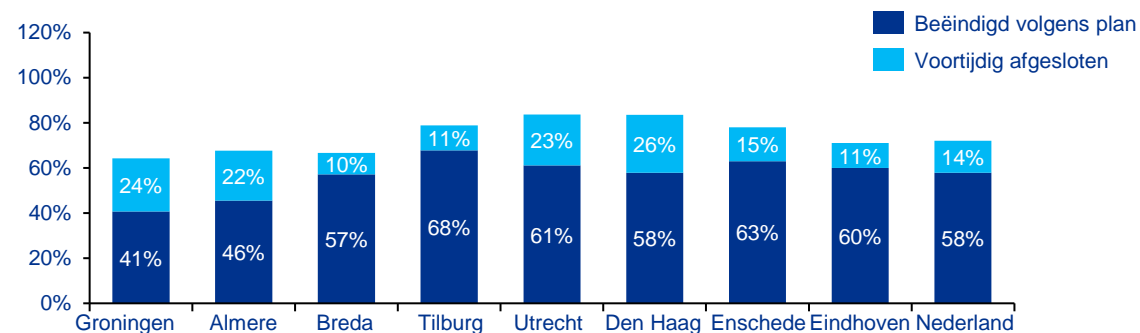
In figuur 10 worden de redenen voor voortijdig afsluiten van een jeugdhulptraject weergegeven. Als dit gebeurt dan blijkt dit in de gemeente Groningen wel in de meeste gevallen in overeenstemming tussen aanbieder en cliënt gedaan.

Uit de vergelijking met andere gemeenten blijkt dat er verbeterpotentieel zit in de werkwijze van de gemeente Groningen

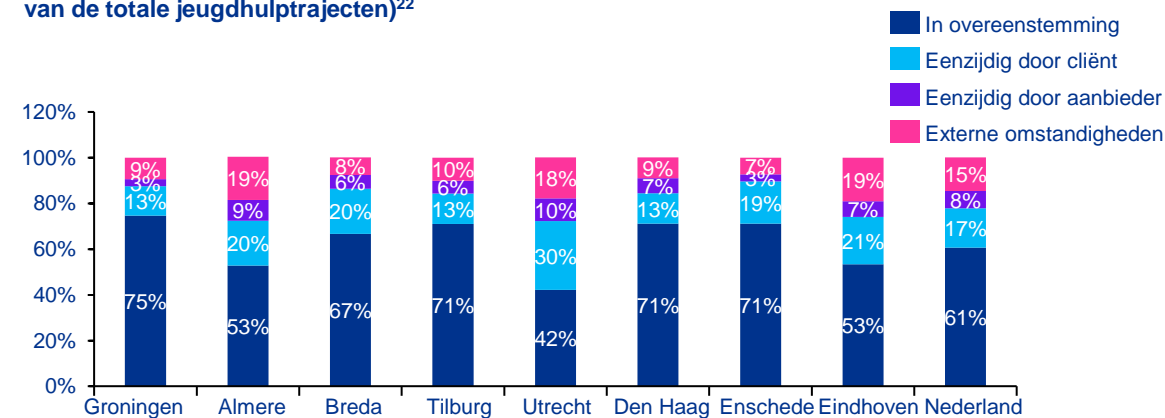
Zoals eerder genoemd, hebben, net als Groningen, meerdere gemeenten sinds de start van de decentralisatie in 2015 te maken met stijgende uitgaven. Voor het objectiveren van de opgave van de gemeente Groningen helpen vergelijkingen met andere gemeenten. De analyses in dit hoofdstuk zijn daarom bedoeld om op hoofdlijnen uitspraken te doen over de prestaties van de gemeente Groningen in vergelijking met andere vergelijkbare gemeenten. Een belangrijke opmerking hierbij is dat deze vergelijking helpt in de duiding, maar geen absolute of volledige vergelijking geeft.

Uit de analyses blijkt dat er verbeterpotentieel zit in de werkwijze van de gemeente Groningen. Andere vergelijkbare gemeenten presteren beter op één of meerdere elementen van de quadruple aim-doelen. Uit de analyses blijkt enerzijds dat de kosten per jeugdige met jeugdhulp kunnen worden gereduceerd en anderzijds dat ook het percentage jeugdigen met jeugdhulp wellicht kan worden gereduceerd.

Om te bepalen hoe groot het verbeterpotentieel van Groningen is wordt in het volgende hoofdstuk daarom de kaders geschetst waar binnen gemeente Groningen opereert. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 aangekaart wat en waar het verbeterpotentieel van Groningen is en ligt.



Figuur 9: Aantal beëindigde jeugdhulptrajecten in eerste halfjaar 2022 (als % van de totale jeugdhulptrajecten)²²



Figuur 10: Verdieping op figuur 9: Redenen voor voortijdig afsluiten van een jeugdhulptraject in 2022²²

04

**De kaders
waarbinnen
Groningen opereert**

Er speelt een aantal ontwikkelingen op landelijk en regionaal niveau die effect hebben op de financiële positie van gemeenten

Er speelt een aantal ontwikkelingen op landelijk en regionaal niveau die effect hebben op de financiële positie van gemeenten en de betaalbaarheid van het sociaal domein op langere termijn.

Regionalisering

Steeds meer gedecentraliseerde taken worden op regionaal niveau belegd, met name bij een hogere complexiteit van de taken. De regio wordt enerzijds gezien als een adequate schaal om bepaalde maatschappelijke opgaven op te pakken. Anderzijds hebben gemeenteraden niet automatisch adequaat zicht op besluitvorming binnen regionale samenwerkingsverbanden, waardoor een democratisch gat kan ontstaan. Hierdoor is er een spanningsveld tussen zaken die het beste lokaal en zaken die het beste regionaal kunnen worden opgepakt. Regionale samenwerking is daarmee vrijwillig, maar de taken die in de regio worden uitgevoerd zijn niet vrijblijvend. Deze spanningen maken regionale samenwerking complex. Een gedeeld gevoel van urgentie en regie is van groot belang om daar goed mee om te gaan. In relatie tot de Hervormingsagenda Jeugd wordt ingezet op 'robuuste regio's' waarin regionaal samenwerken ook wettelijke verankering krijgt.

Het woonplaatsbeginsel

Het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet regelt welke gemeente (financieel) verantwoordelijk is voor de geleverde jeugdhulp. Deze verantwoordelijkheid lag voorheen bij de gemeente waar de feitelijke woonplaats van de ouder met gezag woonde. Hierdoor moest altijd worden bepaald waar het gezag lag, wat een complexe procedure kan zijn. Mede daarom is in 2022 het woonplaatsbeginsel aangepast. Sindsdien hoeft voor het vaststellen van de verantwoordelijke gemeente niet meer te worden bepaald waar het gezag ligt. Ook wordt voor de woonplaats aangesloten bij de Basisregistratie Personen (BRP). Daarnaast is de gemeente na de wetwijziging verantwoordelijk voor waar de jongere woont op het moment dat het beroep op jeugdhulp ontstaat. Deze veranderingen hadden op het moment van invoering voor veel gemeenten financiële effecten, enerzijds vanwege de uitvoeringskosten die mogelijk lager komen te liggen (vereenvoudiging), anderzijds vanwege de verschuivingen in financiële verantwoordelijkheid, die ook de prikkel vergroten om een

lokale ondersteuningsoptie voor de jeugdige te organiseren, in de geest van de bedoeling van de Jeugdwet. Dit is echter niet altijd mogelijk. Als gemeenten met een aanbieder van complexe en dus 'dure' jeugdzorg niet worden gecompenseerd, kunnen daaruit onbedoelde effecten voortkomen.

Toegangspoorten jeugdzorg zijn structureel onevenwichtig

Versillende partijen mogen naar specialistische jeugdzorg verwijzen. Naast de gemeentelijke toegang bestaan wettelijke verwijzers uit huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten, gecertificeerde instellingen (GI's) en rechters. Landelijk komt de toeleiding binnen de Jeugdwet voor meer dan de helft via een ander loket dan de gemeentelijke toegang. Hoewel verwijzers wettelijk gezien heel effectief kunnen zijn, zien gemeenten zich geconfronteerd met een extra afhankelijkheid in het beheersen van het zorgvolume, maar ook in de tijdige informatievoorziening en toeleiding naar de zorgverlenende partijen. De gemeente draagt de financiële eindverantwoordelijkheid voor alle zorgtrajecten, maar kan in veel gevallen niet meebeslissen over welke zorg(verlener) wordt ingezet. Dit maakt het moeilijk voor gemeenten om grip te houden op kosten die bij de externe verwijzroutes horen. Bovendien kan de gemeente de regierol die van haar wordt verwacht in het sociaal domein lastig waarmaken wanneer zij in formele zin geen aangrijpingspunten heeft om die regierol op te eisen. Tegelijkertijd is het mogelijk dat andere verwijzers ten minste net zo effectief zijn als de gemeente. Er moet dus een balans tussen effectiviteit en grip worden gevonden.

Basis jeugdhulp is belegd bij WIJ Groningen

In de gemeente Groningen is er gekozen om de taak Basis Jeugdhulp sinds 1 januari 2023 te beleggen bij WIJ Groningen. De verschuiving van deze taak naar WIJ Groningen moet er uiteindelijk toe leiden dat WIJ Groningen de taak gaat uitvoeren en dat niet meer door verwijzers (WIJ Groningen zelf, huisartsen, GI) verwezen kan worden naar aanbieders. Deze overplaatsing gebeurt echter gefaseerd, waardoor de gemeente Groningen de winst van deze overplaatsing pas echt zal kunnen meten wanneer deze in haar totaliteit is geïmplementeerd.

In september 2021 heeft BMC²³ echter wel een verkennend onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van het overplaatsen van deze taak bij WIJ Groningen. Hier werd het volgende geconcludeerd:

Daarnaast bevindt gemeente Groningen zich ook binnen de kaders van de bovenregionale toekomstplannen waar ze aan werkt

WIJ Groningen is een sterk inhoudelijk gedreven organisatie; dit blijkt volgens BMC vooral uit de successen van de Acceleratieprojecten, de ondersteuningsstructuur, triagemethodiek en de ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering. De organisatie heeft deze ontwikkelingen kunnen realiseren in nauwe samenwerking met de gemeente Groningen. BMC heeft het beeld dat WIJ Groningen met de goede randvoorwaarden in staat is om de opdracht van Team Jeugd en Gezin (TJG) inhoudelijk op zich te nemen en te ontwikkelen.

Op dit moment gaat het enkel nog om de basistaken gezins- en individuele begeleiding. De volledige overgang zal pas medio 2024 gereed zijn. Ook dan zullen pas de voordelen tot uiting komen.

Naast deze grote transformatie werkt de gemeente Groningen in verschillende samenstellingen aan het toekomstbestendig maken van de jeugdzorg. Zo zijn er verschillende regiovisies en toekomstplannen opgesteld waarbinnen de gemeente Groningen, ook in de context van deze opdracht voor het vergroten van de betaalbaarheid, moet opereren.

De jeugdhulpregio Groningen heeft in 2022 een Regiovisie vastgesteld²⁴

Deze Regiovisie geeft richting aan de samenwerking tussen de Groninger gemeenten en jeugdhulpaanbieders en aan de inhoudelijke opgaven en ambities waaraan zij samen willen werken. Het vormt het gezamenlijke kader voor de ontwikkeling in het jeugdhulplandschap. Het blijven bieden van kwalitatief goede jeugdhulp die aansluit bij de behoeften van jeugdigen en gezinnen en de betaalbaarheid van deze jeugdhulp, is nadrukkelijk een gezamenlijke opgave. Hiervoor willen de Groninger gemeenten zich inzetten en de samenwerking aangaan.

De kern van de Regiovisie is de beweging die we in het jeugdhulplandschap willen maken. Het geeft op hoofdlijnen richting aan de jeugdhulp van de komende jaren. De Regiovisie vat de gewenste beweging samen in zes ontwikkelopgaven:

1. Alle jeugdigen krijgen de kans zich positief te ontwikkelen.
2. Jeugdigen worden beschermd als hun ontwikkeling gevaar loopt.
3. Jeugdigen groeien zo veel mogelijk thuis op.



© 2023 KPMG Advisory N.V. Alle rechten voorbehouden.

4. De toegang voor (jeugd)hulp kan haar taak goed uitvoeren.
5. Leidende principes in de jeugdhulp:
 - Hulp en ondersteuning zijn complementair aan wat de jeugdige en het gezin zelf kunnen en zo veel als mogelijk in de directe leefomgeving en met en rondom de jeugdige en het gezin.
 - Er wordt goed onderbouwde, efficiënte en effectieve ondersteuning ingezet.
 - Er is sprake van strategisch en duurzaam partnerschap en van domein overstijgende ketensamenwerking tussen gemeenten en aanbieders.
 - Er wordt gedaan wat nodig is. Continuïteit van hulp en ondersteuning is gerealiseerd bij de overgang van 18- naar 18+.
 - Beheersen van de kosten voor de inzet van jeugdhulp zodat het jeugdhulplandschap toekomstbestendig is.
 - In de gehele keten wordt doorlopend geleerd.
6. De ondersteuning, begeleiding en behandeling van jeugdigen en gezinnen zijn passend voor alle doelgroepen en van goede kwaliteit.

Bovenregionale Visie Jeugdhulp Plus Noord Nederland²⁵

Ook de jeugdhulpaanbieder Elker Jeugdhulp en Onderwijs, Jeugdhulp Friesland en de jeugdhulpregio's Drenthe, Friesland en Groningen hebben gezamenlijk een bovenregionale visie opgesteld voor 2030. Aanleiding voor het schrijven van deze visie is ligt vooral in de noodzaak om de hulp aan de meest kwetsbare jongeren op een andere manier te organiseren. Hierbij is het streven om in Noord-Nederland geen jongeren meer gesloten te plaatsen. Hierbij sluit de regio aan bij de beweging naar nul.

Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming²⁶

Het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming streeft naar een beter werkende jeugdbeschermingsketen, met het belang van kind en gezin centraal gepositioneerd. Het scenario schetst op hoofdlijnen hoe de kind- en gezinsbescherming er over 5 tot 10 jaar (2026-2031) uit zou kunnen zien en is in opdracht van de ministeries van J&V, VWS en VNG ontwikkeld. De uitwerking wordt reeds in enkele regio's naar de praktijk gebracht waarbij een tiental regio's al eerder (in 2021 en 2022) een praktijkpak ontwikkelden in proeftuinen. Resultaten gelden als leidraad voor andere regio's. 22

Ook speelt er binnen gemeente Groningen veel dat invloed heeft op de kaders waarbinnen de gemeente opereert

Toekomstplan Noord-Nederland 2030: Open 3 milieuvoorziening²⁷

Daarnaast is in 2022 het Toekomstplan Noord-Nederland opgesteld omtrent de Open 3 milieuvoorzieningen (hierna: O3M). Dit is een gezamenlijk plan van de noordelijke jeugdhulpaanbieders Zorggroep Alliade (hierna: Alliade), Ambiq, Elker Jeugdhulp en Onderwijs (hierna: Elker), Fier, Jeugdhulp Friesland (hierna: JHF), Stichting Leger des Heils (hierna: LdH), Yorneo en de jeugdhulpregio's Drenthe, Friesland en Groningen. Dit Toekomstplan O3M biedt inzicht in waar de ze als partijen gezamenlijk naartoe werken, waarbij de vraag centraal staat hoe zij de hulp aan jeugdigen die op dit moment gebruikmaken van de O3M, beter kunnen organiseren. De partijen streven ernaar dat jeugdigen op de lange termijn zo min mogelijk gebruik hoeven te maken van O3M-voorzieningen. Het hebben van een gezamenlijk plan voor de O3M is ook een van de voorwaarden gekoppeld aan de SPUK-middelen.

Bovenregionale samenwerking 2Noord en 3Noord²⁸

Voor de inkoop van Jeugdhulp Plus wordt sinds de decentralisatie in 2015 bovenregionaal samengewerkt. De Groninger gemeenten kochten samen met de regio Drenthe deze vorm van jeugdhulp in, evenals jeugdbescherming en jeugdreclassering via de GI's. De bovenregionale samenwerking is geïntensiveerd als gevolg van de problematiek rondom (het behoud van) Jeugdhulp Plus. Gezien het belang van de drie noordelijke regio's voor behoud van deze functie voor deze regio's, is het bovenregionale overleg uitgebreid met de Jeugdhulpregio Friesland (3Noord). Daarnaast is er een aantal onderwerpen benoemd die bovenregionaal worden besproken. Er is daarbij bestuurlijk commitment tot samenwerking op een aantal strategische dossiers. In de noordelijke regio's zijn twee bovenregionale (bestuurlijke) overleggen: op 2Noord Groningen en Drenthe- (voornamelijk met betrekking tot de GI's) en op 3Noord-niveau. Het besluit om bovenregionaal samen te werken heeft zich gaandeweg vertaald in een ambtelijke voorbereiding en een bestuurlijk overleg. Ter inspiratie wordt voor deze samenwerking gekeken naar 'Een Thuis voor Noordje' van Noord-Holland.

Het programma 'Positief Opgroeien' van de gemeente Groningen (2020-2030)²⁹

Positief Opgroeien is de sociale basis voor Jeugd en is een belangrijk startpunt in de doorgaande lijn van het bieden van ondersteuning aan kinderen en jongeren. Om de ambitie "Positief Opgroeien" van Groningen te realiseren, en met nadruk segregatie te voorkomen, biedt Groningen alle kinderen in de wijk en in de (Venster)school gelijke en de voor hen beste en passende ontwikkelingskansen. Groningen ondersteunt en stimuleert initiatieven in de wijk en in de (Venster) school die hierop gericht zijn. Vanuit het programma 'Positief Opgroeien' worden verschillende initiatieven gesubsidieerd. Daarnaast zijn in de Wijkvernieuwingswijken (wijken waar positief opgroeien dus actief wordt gestimuleerd) 'aanjagers positief opgroeien' actief. Dit zijn medewerkers van de gemeente die in de wijken actief inzetten op het formeren van netwerken en aanjagen van deze netwerken. Naast de subsidiëring van diverse initiatieven vanuit Positief Opgroeien, beschikt elke wijk ook over een extra budget per jaar om door middel van een wijkplan extra middelen in te kunnen zetten om kinderen en jongeren gezond, veilig en kansrijk te laten opgroeien. Er is zo sprake van een integraal, samenhangend aanbod aan activiteiten dat meerdere beleidsterreinen raakt, waaronder jeugd, onderwijs, veiligheid, zorg, sport en cultuur.

Er gebeurt veel in Groningen

Naast de bovengenoemde ontwikkelingen zijn er nog tal van kleine projecten waar de medewerkers van Groningen zich mee bezighouden. Dit laat zien dat gemeente Groningen al veel investeert in jeugdhulp. Wel maakt dit het speelveld van de gemeente Groningen ingewikkeld. De ontwikkelingen zijn vaak niet aan één factor verbonden en doordat Groningen continu in beweging is, is het lastig te zeggen waar het succes vandaan komt. Dit onderzoek moet worden gelezen met deze informatie in het achterhoofd.

05

**Mogelijke alternatieve
inkoop en
bekostigingsvarianten**

Sturing en bekostiging vormen belangrijke fundamenten en vragen een afweging in drie (alternatieve) bekostigingsvarianten

Sturen naar resultaat

Twee belangrijke aspecten die van invloed zijn op de (financiële) uitkomsten van gemeenten zijn de inkoopstrategie en bekostigingsvariant. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op mogelijke alternatieve vormen van bekostiging en bekostigingsmodellen. Als input voor dit onderzoek is een bureaustudie uitgevoerd naar verschillende openbaar gepubliceerde (ervarings)onderzoeken, evaluatieonderzoeken en onderzoeken naar stelselvergelijkingen en zijn verschillende interviews gehouden met diverse functionarissen van de gemeente Groningen, alsook met zorgaanbieders van de gemeente Groningen.

Binnen de bekostiging van het sociaal domein worden drie typen van bekostiging onderscheiden: inspanningsgericht, resultaatgericht en taakgericht. Hieronder wordt het volgende verstaan:

- *Inspanningsgericht*: uitvoering van zorg en/of ondersteuning, waarbij er een duidelijke afspraak tussen gemeente en zorgaanbieder is gemaakt over de levering van een specifiek product of specifieke dienst in een afgesproken tijdseenheid.
- *Output-/resultaatgericht*: uitvoering van zorg en/of ondersteuning, waarbij er een duidelijke afspraak tussen gemeente en zorgaanbieder is gemaakt over de te behalen output. De manier waarop deze output wordt behaald, is niet vastgelegd.
- *Taakgericht*: uitvoering van zorg en/of ondersteuning, waarbij de gemeente een taak voor een (deel)populatie heeft gegeven aan een aanbieder en deze aanbieder de vrijheid heeft om de invulling van deze taak vorm te geven. In deze variant is er géén sprake van een verantwoording op individueel niveau.

Opmerking: variaties op bovenstaande typen zijn mogelijk, dit is afhankelijk en volgt uit inrichtingskeuzes die gemeenten maken, waarbij het mogelijk is dat enkele elementen uit overige bekostigingsvarianten zijn geïncorporeerd.

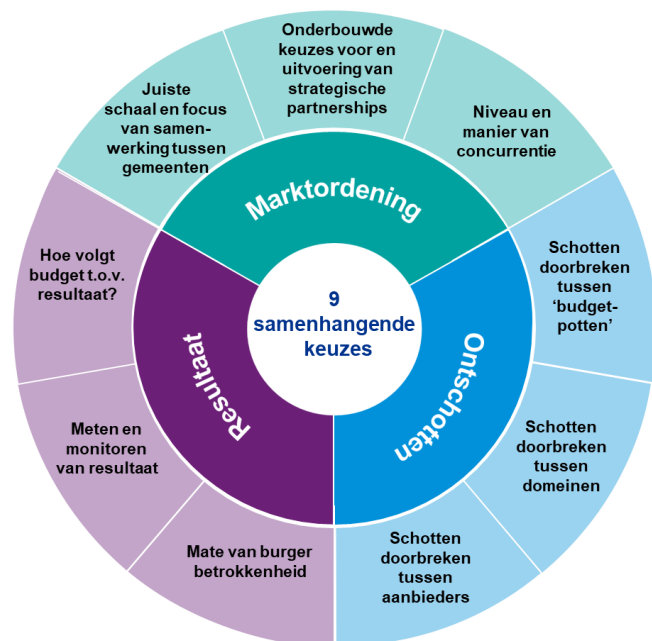
Consistentie belangrijker dan blauwdruk

Voor een vergelijking van presteren door gemeenten wordt snel naar opvallende inrichtingskeuzes gekeken. Van de meer populatiegerichte bekostiging in Alphen a/d Rijn en Heerlen tot en met de Utrechtse sturingsfilosofie met taakgerichte bekostiging en een beperkt aantal partners. Ondanks sprekende voorbeelden van diverse gemeenten op specifieke keuzes, zijn deze geen blauwdruk voor succes, maar gaat het om een consistente toepassing van het lokale beleid en de gerichte sturing op de beoogde doelstellingen.

In het onderzoek “Verkenning aanbesteden in het sociaal domein”³⁰ voor gemeente Utrecht komt ook naar voren dat enkel een goede voorbereiding, een dialooggedreven procedure en een passende, langere contractduur al een aantal veel genoemde nadelen in systemen kunnen mitigeren. Tot slot is van belang dat de gewenste transformatie in het sociaal domein niet alleen tot stand gebracht kan worden tijdens een aanbesteding/tender, maar juist ook tijdens de uitvoering van een opdracht/subsidie. De aandacht voor accounthouderschap, partnerschap en gezamenlijk leren kan van groter belang zijn voor de transformatie dan de keuze voor een marktinstrument.

Ook in recente visitaties door de Commissie financiële beheersbaarheid sociaal domein van de VNG kwam dit beeld op³¹. Er is niet één inrichting die áltijd helpt. Wel helpt het om randvoorwaarden te organiseren (sterke lokale teams, datagedreven werken, etc.). Uit andere evaluaties blijken negen keuzes (zie volgende pagina) rondom stelselinrichting in samenhang van belang. Daarbij is een heldere ontwikkelvisie nodig op het gebied van systeem-inrichting, sturing en bekostiging. Op veel van de elementen bestaan een uitgangspunt en visie om consistentie te versterken. Het helpt ook dat het stelsel kans krijgt te groeien en niet gebukt gaat onder voortdurende wisselingen.

Samenhangende keuzes bij stelselontwikkeling sterker dan een blauwdruk



Figuur 11: Samenhangende keuzes uit evaluatie inkoop 2015³²

		Waar betaal je voor (betalingstitel)?	
		Betalen voor aanbod	Betalen voor resultaat
Op basis waarvan bepaal je volume?	Omvang en kenmerken populatie	1. (Beschikbaarheids)-functiebekostiging	3. Resultaatbekostiging voor de populatie (populatiebekostiging)
	Omvang en kenmerken caseload	2. Productiebekostiging	4. Resultaatbekostiging per cliënt

Tabel 2: Verschillende vormen van bekostiging



© 2023 KPMG Advisory N.V. Alle rechten voorbehouden.

Prikkelend bekostigen

Voor het bekostigen van (specialistische) aanbieders zoeken gemeenten naar vormen die prikkelen tot transformatie en substitutie. In tabel 2 is een indeling van bekostigingsvarianten opgenomen die breed in de zorg wordt benut en onderscheid maakt naar betaaltitel en volumeschattingen. Op dit moment hanteert de gemeente Groningen een inspanningsgerichte bekostiging. Het is feitelijk betalen voor productie en voor jeugdigen die in zorg zijn ('caseload'). In veel interviews die zijn afgenomen in deze quickscan wordt aangegeven dat de inspanningsgerichte variant verkeerde prikkels geeft en hierdoor de aanbieders beperkt worden gestimuleerd tot transformatie of substitutie. De keuze voor een bekostigingsmodel kost veel geld en tijd.³³ Inspanningsgerichte bekostiging kan namelijk juist een volumeprikkel voor de aanbieder opleveren, waardoor kosten voor de gemeente stijgen, vooral omdat er op dit moment geen sprake is van productieplafonds in de overeenkomsten tussen de gemeente Groningen en aanbieders. Vanwege de Open House-systematiek zijn plafonds ook beperkt mogelijk. Financiële risico's in dit stelsel zijn mogelijk te beheersen, bijvoorbeeld door een open boekhoudsysteem te eisen van aanbieders of door het aangaan van langdurige partnerschappen die via een aanbesteding worden geselecteerd en ontstaan. Ook het meten van de kostendekking dan wel het rendement op zorg (reële tarieven) kan de continue verbetering stimuleren. De huidige inrichting van de Open House-constructie in de gemeente Groningen lijkt hier nog onvoldoende op te zijn ingericht.

Andere mogelijkheden zijn taakgericht en resultaatgericht bekostigen, deze worden op de volgende pagina kort toegelicht.

Randvoorwaarden en kenmerken zijn bepalend voor de inrichting en het succes van het bekostigingsstelsel

Taakgericht bekostigen

Taakgerichte bekostiging benut in het stelsel het zelf organiserend vermogen van de aanbieder (bieden van wat nodig is). Aandachtspunt kan zijn hoe om te gaan met schaarste in capaciteit en het optimaliseren van de vraag over alle aanbieders. Dit vraagt om vooruitdenken, goede toekomstgerichte prognoses (benodigde tijd om dit goed in te regelen) en groei in taakvolwassenheid (leerproces voor zowel de gemeente als de zorgaanbieder).

Financiën hoeven niet altijd het startpunt te zijn voor de inrichting van het bekostigingsstelsel. Stelselwisselingen vragen tijd en een financieel motief kan verlamdend werken. Het is uiteindelijk een resultante van anders werken.

Zo heeft de gemeente Utrecht vanuit de eigen visie en de zorginhoud het stelsel ingericht (taakgericht) en daarbij een match kunnen creëren tussen waarde en financiering (met financiën als sluitpost).

Enkele kenmerken van taakgerichte bekostiging:

- Richt zich op specifieke opgave of taak rond een afgebakende doelgroep. De verantwoordelijkheid voor het leveren van de juiste zorg ligt bij de aanbieder³².
- Te contracteren aanbieder(s) krijgen ruimte om de uitvoering ervan in samenspraak met de cliënt, naar eigen professioneel inzicht in te vullen – betere borging van kwaliteit en weinig prikkel om langer dan nodig zorg te leveren aan cliënten.
- Het is lastig om vanuit de gemeente te sturen op cliëntniveau, wel is het mogelijk om te sturen op taakniveau³⁴.
- Ruimte voor innovatie en doorontwikkeling.

Randvoorwaarden voor een goede inrichting zijn bijvoorbeeld een optimaal berichtenverkeer en voldoende beschikbaarheid van betrouwbare en volledige data, ook om risico's bijvoorbeeld ten aanzien van specifieke kostenontwikkelingen tijdig met elkaar te kunnen signaleren en adresseren.

Resultaatgericht bekostigen

Met de resultaatgerichte bekostiging ontvangen aanbieders autonomie en een prikkel om te transformeren. Wanneer het aanbieder lukt om met minder intensieve hulp kwalitatief goede ondersteuning te bieden, weten zij zich te bewijzen als partner en ontstaat ook meer financiële ruimte. Hiermee is aan de voorkant ook een ambitie in contracten af te spreken (vooruitlopend op een logisch effect in doelmatigheid, etc.).

Enkele kenmerken van resultaatgerichte bekostiging:

- De zorgarrangementen hebben een link met resultaatgebieden en hebben als doel het sturen op de eindigheid.
- Gemeenten die werken met resultaatbekostiging kunnen moeilijkheden ervaren om daadwerkelijk af te rekenen op afgesproken resultaten, deels doordat resultaten niet 'concreet' genoeg zijn geformuleerd of meetbaar zijn, deels doordat resultaten niet binnen de initieel bepaalde duur worden behaald waardoor een verlenging nodig is (met eventuele herindicatie)³⁵.
- Heeft een stimulans voor het leveren van hoge kwaliteit zorg, maar een mindere stimulans om de periode van het leveren van zorg zo kort mogelijk te houden, met als gevolg dat de uitstroom lager is dan nodig.
- Aanbieders hebben de prikkel 'economisch onaantrekkelijke' cliënten te weigeren.

Deze wijze van bekostiging kent echter een belangrijke randvoorwaarde: Het resultaat moet voldoende meetbaar zijn (is het resultaat concreet genoeg geformuleerd en is tussentijdse monitoring mogelijk?). Zodanig dat ook door de inwoner (en gemeente) is vast te stellen dat het resultaat is bereikt en welke inspanning mag worden verwacht. De rechtszekerheid voor cliënten maakt dat de praktijk vaak een meer instrumentele inzet in uren kent en ook voor de gemeente is onderlevering lastig vast te stellen doordat resultaten niet altijd meetbaar zijn en tijdsregistraties niet automatisch worden gedeeld.

De zoektocht naar goed werkende stelsels en doeltreffend aanbesteden niet los van elkaar kunnen worden gezien

Vooruitlopend op de decentralisaties is uitgebreid beschreven welke prikkels en voor- en nadelen er bestaan bij bekostigingsvarianten, en ook hoe je die vormen combineert wanneer je bijvoorbeeld delen van het sociaaldomein populatiegebonden (taakgericht) bekostigt en zeer specialistische zorg inspanningsgericht bij enkele geselecteerde (aanbestedings)aanbieders.

In het Sociaal domein is vooral aandacht voor taakgerichte bekostigen. Dit bekostigingsmodel wordt al langer succesvol toegepast in bijvoorbeeld de gemeenten Utrecht en Amersfoort en is inmiddels ook omarmd door steden als Amsterdam en Den Haag. In de vernieuwde handreiking taakgericht³⁶ zijn afwegingen en inrichtingsvoorstellen uitgewerkt. In principe geldt het adagium ‘taakgericht tenzij’ vanuit het Ketenbureau i-Sociaal Domein, dat dit met afvaardiging van aanbieders, gemeenten en Rijk adviseert. Toch blijft er, ook in andere gemeente, veel discussie over de doelmatige inzet van verschillende marktinstrumenten in het sociaal domein.

Gemeente Utrecht heeft naar aanleiding van de motie³⁷ “Toekomst van het aanbesteden in het sociaal domein” het college verzocht om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om bestaande overeenkomsten te verlengen en nieuwe overeenkomsten te sluiten zonder aanbesteding- of tenderprocedures, en welke maatregelen genomen kunnen worden om de procedures minder knellend te laten zijn. Uit het onderzoek³⁸ dat hieruit volgt, blijkt dat de zoektocht naar goed werkende stelsels en doeltreffend aanbesteden niet los van elkaar kunnen worden gezien. Volgend op de inhoud kan in het sociaal domein uit verschillende marktinstrumenten gekozen worden die veelal zonder veel juridische belemmeringen ingezet kunnen worden. De juiste keuze kan bepaald worden op basis van de kenmerken van de gewenste dienstverlening en de bijbehorende markt en de voordelen en nadelen van elk instrument.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat de tijdsinvestering van beide kanten tijdens een aanbesteding juist de effectiviteit en efficiency in de uitvoering van de overeenkomst kan bevorderen. Doordat aan de voorkant gezamenlijk een visie is opgesteld en heldere afspraken zijn gemaakt over verantwoording en evaluatie, kan de gemeente haar sturingsrol scherper invullen en kan een partnerschap ontstaan waarin gezamenlijk aan een betere uitvoering wordt gewerkt.

Tot slot blijkt uit het rapport dat de aandacht voor accounthouderschap, partnerschap en gezamenlijk leren kan van groter belang zijn voor de transformatie dan de keuze voor een marktinstrument.

06

Mogelijke maatregelen binnen de inrichting van de jeugdhulp

Maatregelen binnen de jeugdzorg zijn erop gericht de doelen van de hervormingsagenda te realiseren

De kenmerken van de hervormingsagenda en decentralisatie Jeugd

De Hervormingsagenda Jeugd bouwt voort op de principes die in de decentralisatie reeds besloten zijn. Deze belangrijkste kenmerken waren kortweg:

- Decentralisatie: de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg is overgedragen van de landelijke overheid naar gemeenten. Gemeenten hebben de taak om de jeugdzorg lokaal te organiseren en te coördineren.
- Integrale aanpak: er wordt gestreefd naar een integrale aanpak waarbij verschillende vormen van jeugdzorg, zoals jeugdhulp, jeugd-ggz en jeugdbescherming, beter op elkaar zijn afgestemd. Het doel is om de zorg en ondersteuning voor kinderen en gezinnen meer samenhangend en effectief te maken.
- Preventie en vroegsignalering: er ligt nadruk op het voorkomen van problemen en het vroegtijdig signaleren van risico's bij kinderen en gezinnen. Hierbij wordt ingezet op het versterken van de eigen kracht en zelfredzaamheid van gezinnen.
- Eigen regie en participatie: kinderen en gezinnen hebben een actievere rol in het proces van jeugdzorg. Er wordt gestreefd naar meer eigen regie, participatie en betrokkenheid van kinderen en ouders bij beslissingen die hen aangaan.
- Kwaliteitsverbetering: er worden maatregelen genomen om de kwaliteit van de jeugdzorg te verbeteren, zoals het versterken van de professionaliteit van hulpverleners, het verminderen van bureaucratie en het bevorderen van samenwerking tussen verschillende betrokken partijen.

Het bovenliggend doel van de eerdere decentralisatie is om hulp en ondersteuning dicht bij het kind en het gezin te brengen, de zorg beter af te stemmen op de behoeften van kinderen en gezinnen, en de kosten van de jeugdzorg te beheersen. De financiële effecten bleken echter tegen te vallen en waren mede aanleiding voor nieuwe hervormingen, naast beperkingen in toegankelijkheid. Onder meer in onderzoeken van Andersson EIFFERS Felix (AEF) en KPMG zijn effecten en ook mogelijke maatregelen verkend.^{39, 40}

Categorieën in de maatregelen van de jeugdzorg

Binnen de hervormingsagenda is een reeks maatregelen opgesteld om passende jeugdhulp te bereiken, zowel inhoudelijk als financieel. De categorieën van de maatregelen zijn als volgt te clusteren:

- Reikwijdte: de maatregelen op het begrenzen van de jeugdhulpplicht. Maatregelen in de categorie reikwijdte proberen een duidelijke afbakening te creëren van wat wel en wat niet vanuit de Jeugdwet vergoed wordt. Door de jeugdhulpplicht af te bakenen en te normaliseren (meer vraagstukken als onderdeel zien van het gewone opgroeien en opvoeden) zal de inzet van individuele voorzieningen afnemen. De gemeente heeft hier voornamelijk invloed op via de verordeningen die zij opstelt.
- Preventie: de maatregelen gaan in op het voorkomen van jeugdzorgtrajecten. Maatregelen in de categorie preventie proberen de context van de jeugdige dusdanig te versterken om daarin al aan de zorgvraag te kunnen voldoen. De gemeente heeft hier voornamelijk invloed op via de jeugdzorgketen die zij inricht rondom de jeugdige middels bijvoorbeeld stevige lokale teams. Daarnaast is het normaliseren van gedrag ook een onderdeel van preventie.
- Inkoop: de maatregelen gaan in op het doelmatig inkopen van jeugdzorg bij aanbieders. Maatregelen in de categorie inkoop proberen de kwaliteit van de jeugdzorg te verbeteren en de kosten ervan te doen dalen. De gemeente heeft hier voornamelijk invloed op via het inkoopbeleid dat zij hanteert en de screening die zij voorafgaand aan de inkoop uitvoert.

Er zijn ook overkoepelende bewegingen zoals een beweging naar steviger lokale teams, robuuste regio's en het beperken van de administratieve lasten. Deze raken aan de bovengenoemde clustering.

Het vervolg van dit hoofdstuk beschrijft de maatregelen die in het land genomen worden per categorie. Deze categorieën raken elkaar en er is interferentie tussen de effecten van de maatregelen van de verschillende categorieën.

Maatregelen gericht op het wettelijk afbakenen van de reikwijdte opnemen in de lokale verordening effectief voor doelmatigheid en financiën

Huidige verordeningen op het gebied van reikwijdte

Het doel van de maatregelen in de categorie reikwijdte is een duidelijke afbakening te creëren van wat wel en wat niet vanuit de Jeugdwet vergoed wordt. De gemeente heeft hier voornamelijk invloed op via de verordeningen die zij opstelt.

WWS geeft aan dat in de regio Zuid-Holland een aantal gemeenten zijn die intensief bezig zijn geweest met het onderwerp reikwijdte en hier modelverordeningen op hebben gemaakt. Deze zijn echter nog niet in alle gemeenten vastgesteld en van de gemeenten waar dit wel is gedaan, is de effectiviteit ervan nog niet inzichtelijk. Opvallend is de gemeente Leiden die enkele unieke aanvullende bepalingen heeft opgenomen over voorliggendheid van groepsaanbod, problematiek van ouders en regelingen in het kader van arbeidsrecht. Verder heeft een aantal gemeenten een bepaling toegevoegd over het niet beschikken van jeugdhulp wanneer een aandoening voorkomen had kunnen worden. Enkele andere gemeenten hebben ook hier en daar iets aangevuld over eigen kracht of terugwerkende kracht. Ook heeft een aantal gemeenten een bepaling opgenomen over de voorliggendheid van andere wettelijke bepalingen.

De gemeente Groningen had de verordening in 2021 bijgesteld, daarbij is vooraf in regionaal verband uitgebreid over de afbakening/definities gesproken. Er is toen, in lijn met de toen nog landelijke discussie, voor gekozen om geen heel harde afbakening op te nemen. Inmiddels is er een nieuwe 2023-verordening opgesteld. Dit blijkt een soort 'tussenverordening' om veranderingen rondom de basis jeugdhulp en PGB te organiseren. Deze kent verder beperkt aanscherpingen voor reikwijdte. De gemeente heeft in deze conceptverordening van 2023 opgenomen dat de gemeente geen voorziening hoeft te verstrekken indien de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen toereikend zijn om een oplossing te bieden voor de hulpvraag. Genoemde voorbeelden van eigen mogelijkheden en probleemoplossend vermogen zijn aanvullende verzekeringen of de mogelijkheid tot gebruik van (andere) voorliggende voorzieningen. Daarbij wordt vermeld dat algemene voorliggende voorzieningen de voorkeur genieten boven een individuele voorziening. Er ligt een kans om de reikwijdte verder te begrenzen, bijvoorbeeld door het met urgentie op te pakken zoals in gemeenten in Zuid-Holland, of zoals in Leiden met betrekking tot de voorliggendheid van groepsaanbod of andere wettelijke bepalingen.

Maatregelen binnen de categorie reikwijdte

Maatregelen gericht op de reikwijdte van de jeugdzorg gaan vooral in op welke jeugdzorgvormen wel of niet vergoed worden. Dit dient verwerkt te worden in de lokale verordening. Vanuit de maatregelen financiële beheersbaarheid zijn hier drie voorbeelden van te noemen⁴¹:

- Inperking lichte zorgvormen: deze maatregel richt zich op het niet meer vergoeden van lichte zorgvormen. Het niet meer vergoeden van lichte zorgvormen heeft als effect dat er minder instroom is, maar ook dat er substitutie optreedt. De jeugdzorgtrajecten die wel nog aangegaan worden zijn zwaarder en brengen hogere kosten met zich mee. Het financiële effect van deze maatregel lijkt dan ook gering en inhoudelijk lijkt het niet leveren van lichte zorgvormen niet altijd gewenst.
- Wettelijke afbakening reikwijdte: deze maatregel richt zich op het begrenzen van de jeugdhulpplicht door deze af te bakenen tot bepaalde situaties waarin gemeenten gehouden zijn individuele hulp op grond van de Jeugdwet aan te bieden en waarin sprake is van een situatie waarbij de gebruikelijke zorg niet afdoende is. De gemeente Groningen heeft zelf een definitie van gebruikelijke hulp: 'hulp en zorg die naar algemeen aanvaarde maatstaven in redelijkheid mag worden verwacht van ouders en/of andere verzorgers of opvoeders'. Deze maatregel heeft grote financiële potentie en draagt bij aan doelmatige zorg.
- Niet-werkende interventies niet meer aanbieden of uitsluiten uit het pakket: deze maatregel richt zich op het niet meer vergoeden van niet bewezen effectieve interventies. Dit leidt tot een grote inperking van de mogelijke jeugdzorgtrajecten. De databank Effectieve jeugdinterventies toont namelijk dat er slechts zes interventies zijn die effectief zijn volgens sterke aanwijzingen⁴². Daarbij is het financiële effect van deze maatregel niet in kaart te brengen.

Op het gebied van reikwijdte valt de meeste winst in doelmatige zorg en financiën te behalen door een wettelijke afbakening van de reikwijdte. Jeugdzorgtrajecten zouden bijvoorbeeld enkel vergoed kunnen worden bij vastgestelde zorgen over de veiligheid van het kind, vastgestelde psychische aandoeningen of bij het niet kunnen participeren in de maatschappij.

Preventie kan onder de juiste voorwaarden nog effectiever zijn in het voorkomen van (dure) specialistische jeugdzorgtrajecten

Huidige bevindingen op preventie

Het doel van de maatregelen in de categorie preventie is de context van de jeugdige dusdanig versterken om daarin al aan de zorgvraag te kunnen voldoen. De gemeente heeft hier voornamelijk invloed op via de jeugdzorgketen die zij inricht rondom de jeugdige. Gemeente Groningen heeft hier al veel stappen in gezet en zou deze lijn door moeten trekken.

Een van het bekendste goede voorbeeld hierin is de gemeente Utrecht die veel met lokale teams werkt om op die manier laagdrempelige zorg te kunnen bieden aan jeugdigen in de wijk. Hierbij is een groot bereik te zien (hoog percentage jeugd met hulpvragen) en een toch relatief goede kostenbeheersing. Het wijkgericht werken heeft zich ook doorgezet naar de specialistische hulp, waar nieuwe consortia in de wijk actief zijn. In Utrecht heeft een verschuiving plaatsgevonden van ambulante zorg naar algemene toegankelijke voorzieningen, een beeld dat bijna tegenovergesteld is in de rest van het land. Alle ambulante zorg die voorheen onder de provinciaal geïndiceerde zorg en deels lichte ggz-zorg lag, is ondergebracht in buurtteams zonder toegangspoort. Door deze goedkopere vorm van jeugdzorg toegankelijk aan te bieden, kunnen zwaardere en duurdere trajecten voorkomen worden. Hierbij wordt ook met de ouders gesproken, daarom hebben maatregelen die zich richten op de context van de jeugd ook effecten in andere aanpalende domeinen zoals de ggz.

Er zijn verschillende onderzoeken geweest naar de effectiviteit van preventie-interventies. In de gemeenten Nijmegen en Rotterdam zijn positieve resultaten uit de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) voortgekomen. Ook het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) heeft onderzoek gedaan naar verschillende interventies in het land. De kosteneffectiviteit van preventie-interventies is niet altijd goed uit te drukken, maar dat ze waardevol zijn wordt wel vastgesteld. Preventie in de jeugdgezondheidszorg kan op drie manieren kosteneffectief bijdragen aan goede zorg:

1. Zeer vroegtijdige preventie van opvoed- en opgroei-problematiek.
2. Effectieve preventieve interventies bij beginnende problematiek.
3. Duurzaam kosteneffectief preventief jeugd beleid (zowel collectief als doelgroepgericht).



© 2023 KPMG Advisory N.V. Alle rechten voorbehouden.

Bron: (43) [Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet.](#)

Maatregelen binnen de categorie preventie

Maatregelen gericht op preventie gaan vooral in op het voorkomen van jeugdzorgtrajecten. Vanuit de maatregelen financiële beheersbaarheid is hier één voorbeeld van te noemen⁴³:

- Investeren in het versterken van het normale leven/de veerkracht binnen en buiten de Jeugdwet: deze maatregel richt zich op het invoeren van interventies die het normale leven van de jeugdige versterken om de jeugdige zelf meer veerkracht te bieden. Specifiek betreft het interventies die de veerkracht van jeugdigen en hun opvoeders vergroot. Het gaat hierbij om het gericht inzetten van maatregelen niet alleen binnen maar juist ook buiten de Jeugdwet, die ervoor zorgen dat er minder een beroep op de Jeugdwet hoeft te worden gedaan. Om op deze manier besparingen te behalen, dient eerst geïnvesteerd te worden in preventieve interventies gericht op jeugdigen én ouders.

Preventie is een groot onderwerp en er is niet één manier om preventie uit te voeren. Het kan een effectief beleid zijn binnen en buiten de Jeugdwet maar moet wel goed uitgevoerd worden om zijn potentie te benutten. Nuttig is om een sterke keten van jeugdhulp rondom het kind te organiseren en niet alleen binnen de Jeugdwet te kijken. De gemeente Groningen heeft hier al veel stappen in gezet. Samen met WIJ Groningen werkt de gemeente in de wijken en buurten met groepen inwoners, sociale netwerken en andere organisaties.

Het programma heeft voor een belangrijk deel een preventieve insteek. Het is van belang voor de gemeente om de visie van WIJ Groningen vol te houden omdat de effecten van een preventief beleid vaak over een langere periode merkbaar zijn.

Een nieuwe beweging binnen het gebied van preventie (ook in Groningen) is de beschikkingsvrije jeugdhulp op scholen. In samenwerking met scholen kunnen gemeenten laagdrempelig en met een groot volume kinderen en ouders bereiken en vroegtijdig jeugdzorg afvangen. Gemeenten kunnen hierin investeren met bijvoorbeeld subsidies voor speciale onderwijsassistenten. Dit kan uiteindelijk leiden tot minder vraag naar jeugdhulp, wat op zijn beurt met name voorkomt dat er meerdere ambulante hulpverleners op verschillende momenten in de school komen.

Een grotere inspanning van gemeenten voorafgaand aan de inkoop van jeugdzorg betaalt zich uit in hogere kwaliteit en lagere kosten

Huidige beleidsopties voor inkoop van jeugdzorg

Het doel van de maatregelen in de categorie inkoop is de kwaliteit van de jeugdzorg te verbeteren en de kosten ervan te doen dalen. De gemeente heeft hier voornamelijk invloed op via het inkoopbeleid dat zij hanteert en de screening die zij voorafgaand aan de inkoop uitvoert.

Gemeenten in de regio Twente zitten onder het samenwerkingsverband 'Samen 14', erg strak op de inkoop van aanbieders voor jeugdzorg. Zij zijn bezig met het inkopen van rechtmatige zorg en daarmee het verlagen van de fraude in de jeugdzorg. Door een strengere screening vooraf kan al veel fraude voorkomen worden. Ook in de gemeenten Breda en Rotterdam is men hier al veel mee bezig. Een strengere screening vooraf houdt malafide zorgaanbieders buiten het systeem, wat zorgt voor veiligere zorg voor de kinderen en een kostenbesparing voor de gemeenten. Een screening vooraf wordt makkelijker en effectiever bevonden dan reeds gefinancierde onrechtmatig geleverde zorg terugvorderen.

Met een andere manier van bekostiging van de jeugdzorg, kiest de gemeente Den Haag voor een herziening van het jeugdstelsel. Vanwege de grote verschillen tussen wijken binnen de gemeente, kiest de gemeente Den Haag voor een populatiebekostiging waarmee zij, met twee consortia (samenwerkende zorgaanbieders), de gehele jeugdzorg in de gemeente voorziet. In deze 'samenwerkingsverbanden van jeugdhulpaanbieders' verdeelt de gemeente het budget binnen de gemeenten waar dit het meest nodig is. De zorg die geleverd wordt, is dan ook gebiedsgericht en zo wordt de jeugdzorg op maat gemaakt voor de populatie in verschillende percelen van de gemeente. Deze taakgerichte variant start per 2024 en is recentelijk gegund. Opvallend anders dan het model in Utrecht is dat ook de lokale teams in één hand worden gelegd.

Maatregelen binnen de categorie inkoop

Maatregelen gericht op inkoop gaan vooral in op het inkopen van rechtmatige zorg en het limiteren van winsten van jeugdzorgaanbieders. Vanuit de maatregelen financiële beheersbaarheid zijn hier twee voorbeelden van te noemen⁴⁴:

- Selectie en contractering: deze maatregel richt zich op het stellen van strengere eisen in de selectie en contractering en het daadwerkelijk controleren of hieraan voldaan wordt. Door nadrukkelijker keuzes te maken bij de selectie en contractering, ook inhoudelijk, geeft dat op termijn een verhoging van de kwaliteit van zorg en ondersteuning. De keuzevrijheid voor jeugdigen met een zorgvraag wordt wel ingeperkt, maar de kwaliteit van de overgebleven aanbieders is hoger. Deze maatregel zorgt voor een investering aan de voorkant, maar kan aan de achterkant zowel een winst in kwaliteit als een winst in financiën brengen.
- Tariefdifferentiatie: deze maatregel richt zich op het differentiëren van de tarieven voor verschillende zorgzwaartes. Vaak wordt ten aanzien van de hoogte van de tarieven geen onderscheid gemaakt tussen aanbieders die alleen eenvoudige hulp verlenen en aanbieders die ook hoogspecialistische expertise hebben. Door dit onderscheid juist wel te maken wordt er bespaard op lichtere trajecten, wordt voorkomen dat specialistische trajecten verdwijnen door onderbetaling en wordt de jeugdzorg minder rendabel voor zogenoemde zorgcowboys. Deze maatregel zorgt voor een doelmatigere vorm van inkopen waardoor de kwaliteit van de jeugdzorg stijgt en de kosten voor jeugdzorg dalen. Wanneer gekozen wordt voor taakgericht werken is deze maatregel minder van toepassing.

Maatregelen gericht op inkoop vragen voorafgaand aan de contractering een inspanning van gemeenten. Deze inspanning lijkt zich uit te betalen in een verbetering van de kwaliteit van de jeugdzorg en een daling in de onnodige kosten ervan.

De gemeente Groningen heeft bepalingen over het limiteren van winsten opgenomen in de Open House-overeenkomst. Vanuit de gemeente Groningen is onderzoek gedaan naar passende financiering waarin verschillende maatregelen zijn benoemd die kunnen worden toegepast bij nieuwe inkoop om hierop te sturen. Potentieel voor besparingen leek hier echter beperkt.

Gemeente Groningen is al bezig met preventie en nieuwe vormen van inkoop, op het gebied van reikwijdte nog weinig activiteit

De gemeente Groningen heeft met de herziening van de lokale hulp en aanpak binnen het programma WIJ Groningen al een stevige stap gezet. Het is echter ook belangrijk dat de samenhang met de specialistische hulp wordt bewaakt, juist omdat een bredere toegankelijkheid ook tot gevolg kan hebben dat er meer instroom in specialistische hulp volgt. Ook sterke lokale teams die de triage doen en eigen hulp bieden, kunnen worden ingehaald door eigen succes, waardoor er alsnog specialistische hulp wordt ingezet om de werkdruk lokaal beheersbaar te houden. Het is daarom goed dat de samenwerking met de RIGG zo sterk blijft. Ook de heroriëntatie door de RIGG op het inkoop- en bekostigingsmodel kan veel effect sorteren. Het is een grote verandering, de potentie ervan is vooral zichtbaar op de langere termijn. Hieronder beschrijven wij hoe de ontwikkelingen in het jeugdstelsel van Groningen zich verhouden tot de verschillende categorieën van de hervormingsagenda.

Acties van de gemeente Groningen op het gebied van reikwijdte

De gemeente Groningen heeft beperkt actie ondernomen op het gebied van reikwijdte. In de conceptverordening van de gemeente Groningen van 2023 wordt beschreven dat voorafgaand aan een jeugdhulptraject eerst gekeken wordt of in de eigen omgeving van het kind een oplossing voor de zorgvraag gevonden kan worden. Daarbij wordt vermeld dat de gemeente geen voorziening kan verstrekken als andere voorliggende alternatieven mogelijk zijn. Deze verordening wijkt nauwelijks af van de vastgestelde verordening uit 2021. De afgelopen jaren zijn in de gemeente Groningen dus weinig ontwikkelingen geweest op het gebied van reikwijdte.

Acties van de gemeente Groningen op het gebied van preventie

Met WIJ Groningen is de gemeente Groningen al bezig met het versterken van de context van het kind en het beschikingsvrij bieden van lichte hulp. Sinds 2018 zetten zij in op preventie en vanaf 2023 kan door middel van een laagdrempelig zorgaanbod dicht bij het gezin een deel van de lichte zorgvraag al opgevangen worden. Ook vroegsignalering in basisscholen is onderdeel van het programma WIJ Groningen. Door tijdig een (lichte) zorgvraag te herkennen en daarop te acteren, kan een zwaarder jeugdhulptraject voorkomen worden.

De gemeente zet ook al in op stevige lokale wijkteams. Nog niet duidelijk is of de wijkteams de zorgvraag op dit moment aankunnen. Het effect van de sterkere positionering van teams in de wijk moet nog blijken gezien de relatief korte periode dat deze maatregel geïmplementeerd is. De gemeente geeft in een interview aan dat de eerste signalen die nu herkend worden zijn dat in de gemeente Groningen specialistische zorg afneemt.

Acties van de gemeente Groningen op het gebied van inkoop

Op dit moment hanteert de gemeente Groningen het Open House-model voor de contractering van aanbieders (hoog)specialistische jeugdzorg. De gemeente ziet dat daardoor veel kleine aanbieders gecontracteerd worden, die zowel zelf indiceren als de zorg aanbieden. Dit gebeurt voornamelijk in lichte zorgvormen. Naar voorbeeld van andere gemeenten en uitgangspunten van het Ketenbureau i-Sociaal Domein kijkt de RIGG met Groningen ook naar een taakgerichte bekostiging. Hoewel de volume prikkel bij inspanningsgerichte bekostiging ook wordt gedempt door schaarse arbeidscapaciteit en een sterke voorkeur, is het ontwikkelen van het stelsel in partnerschap een logische stap. De noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe gaan in de toekomst gezamenlijk vormen van (hoog)specialistische jeugdhulp inkopen. Op deze manier zetten zij in op collectivisering van inkoop, iets wat op kleine schaal al gedaan wordt. Collectief inkopen bij enkele aanbieders kan volgens de gemeente schelen in de zwaarte van bijvoorbeeld administratieve lasten.

WIJ Groningen en RIGG belangrijk voor de gemeente Groningen

Initiatieven rondom WIJ Groningen omvatten veel aspecten die van belang zijn voor de maatregelen binnen de hervormingsagenda, voornamelijk op het gebied van preventie. De RIGG is voornamelijk belangrijk in de huidige acties en de vervolgstappen die de gemeente wil maken omtrent de inkoop en bekostiging. De gemeente Groningen kan nog kijken hoe zij op de andere aspecten van inkoop de hervormingsagenda verder kan aanhouden. Op de volgende pagina beschrijven wij per categorie van de hervormingsagenda de mogelijke vervolgstappen die wij herkennen voor de gemeente Groningen.

Op alle categorieën van de hervormingsagenda zijn er versterkende acties om uit te voeren voor gemeente Groningen

De gemeente Groningen heeft met WIJ Groningen en de RIGG al acties ondernomen op de onderwerpen van de Hervormingsagenda Jeugd. Kijkend naar de acties van andere gemeenten en de maatregelen ten behoeve van de financiële beheersbaarheid Jeugdwet zijn er nog zaken die zij naast hun huidige werkzaamheden kunnen uitvoeren of waarmee ze bestaande initiatieven kunnen versterken. Daarbij is het goed te vermelden dat er op dit moment geen bewezen best practices zijn en de effectiviteit van de maatregelen de komende jaren moet blijken.

Mogelijke acties op het gebied van reikwijdte

Omdat de gemeente Groningen de afgelopen jaren nog weinig actie ondernomen heeft op het gebied van reikwijdte, is hier nog potentieel om te benutten. Voornamelijk de wettelijke afbakening van de reikwijdte kan binnen de gemeente Groningen scherper worden gedefinieerd. In het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' worden drie situaties genoemd waarin de jeugdhulpplicht van toepassing is:

1. Er zijn vastgestelde zorgen over de veiligheid van het kind.
2. Een kind heeft een vastgestelde psychische aandoening, stoornis of geestelijke en/of lichamelijke beperking waarbij het eigen vermogen van de sociale omgeving ontoereikend is voor het kind om gezond op te groeien en te participeren in de maatschappij.
3. Bij overige opvoed- en opgroevragen geldt alleen een jeugdhulpplicht als zonder de jeugdhulp het kind niet kan participeren in de maatschappij.

Naast de opgestelde maatregelen van de hervormingsagenda kan ook naar voorbeelden van andere gemeente gekeken worden waarbij de voorliggendheid van groepsaanbod van de gemeente Leiden een goede optie lijkt.

Mogelijke acties op het gebied van preventie

Ambities met WIJ Groningen kunnen omvangrijker en verder ontwikkeld en geïmplementeerd worden. Hierbij kijkt de gemeente al naar hoe het systeem in Utrecht eruitziet. De gemeente Utrecht is al verder dan de gemeente Groningen met het implementeren van een coherente sturingsfilosofie en combineert lokale teams met taakgericht werken met specialistische zorgaanbieders.

Vanuit de gesprekken die zijn gevoerd over de basis jeugdhulp in het onderwijs is aangegeven de kinderopvang aan de kind-teams toe te willen voegen zodat al in de vroegschoolse periode ondersteuning kan worden ingezet en daarbij ook de context meegenomen kan worden.

Voor een uitbreiding van rendabele preventiemaatregelen kan de gemeente Groningen kijken naar de reeds uitgevoerde MKBA's van de gemeenten Nijmegen en Rotterdam. Door de kosteneffectieve preventie-interventies op te nemen in het programma WIJ Groningen kan dit een versterkend positief effect hebben op het budget van de gemeente.

Mogelijke acties op het gebied van inkoop

De RIGG richt zich op dit moment enkel op specialistische jeugdhulp, uitbreiding naar basis jeugdhulp wordt nu verkend. De gezamenlijke inkoop die de gemeente nu hanteert, betekent ook dat er meer middelen beschikbaar zijn voor screening voorafgaand aan de inkoop. Het is aan te raden deze samenwerking voort te zetten voor een betere inkoop door uitgebreidere screening vooraf.

Deze samenwerking biedt ook veel kansen om de inkoop anders in te richten, zoals bijvoorbeeld de gemeente Den Haag doet door te kijken naar de verschillende gebieden binnen de regio en daar een populatiebesteding in te richten om elk gebied optimaal te bedienen met een consortium van zorgaanbieders. De scope van de inkoop uitbreiden heeft gevolgen. Basis jeugdhulp en specialistische jeugdhulp in één opdracht vraagt onder meer om wijkprogrammering die aansluit bij het programma van WIJ Groningen. Deze vorm van besteding is mogelijk binnen een gemeente maar ook binnen een regio. Omdat de provincie Groningen op de meeste onderdelen niet solidair is, dient onderzocht te worden of populatiebesteding in de regio mogelijk is.

Stelsel van gemeente Groningen versus de hervormingsagenda

Onderstaande tabel geeft een samenvatting weer van de eerder beschreven maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd. In deze tabel wordt het vergelijk gemaakt met welke acties de gemeente Groningen reeds heeft uitgevoerd en welke mogelijke vervolgstappen de gemeente nog kan nemen.

Categorie	Maatregel	Reeds uitgevoerde acties gemeente Groningen	Mogelijke vervolgstappen gemeente Groningen
Reikwijdte	Inperking lichte zorgvormen	Nog geen specifieke acties ondernomen, in de conceptverordening van 2023 beperkt een passage opgenomen.	Het inperken van lichte zorgvormen is zowel inhoudelijk als financieel weinig rendabel. Onderzoek naar effectiviteit kan meer inzicht in bieden in welke lichte zorgvormen aan te bieden.
	Wettelijke afbakening reikwijdte	Nog geen specifieke acties ondernomen, in de conceptverordening van 2023 beperkt een passage opgenomen.	De gemeente Groningen heeft de kans de conceptverordening aan te passen naar de voorbeelden van Leiden om de reikwijdte in te perken.
	Niet-werkende of schadelijke interventies uitsluiten uit het pakket	Nog geen specifieke acties ondernomen, in de conceptverordening van 2023 beperkt een passage opgenomen.	Het uitsluiten van niet-werkende of schadelijke interventies uit het pakket is financieel niet in kaart te brengen. Inhoudelijk zijn er slechts zes bewezen effectieve interventies. Onderzoek naar welke interventies momenteel worden verleend kan inzicht bieden in welke zorg de gemeente Groningen wel en niet levert.
Preventie	Voorkomen van jeugdzorgtrajecten	Organiseren van Stichting WIJ waarin de wijkteams dicht bij de gezinnen staan en samen, waardoor toegang laagdrempelig is georganiseerd en gebruik wordt gemaakt van inzet van het netwerk, de sociale basis en preventie.	Het verder implementeren van de visie/het kader waarin WIJ Groningen opereert in combinatie met een duidelijke samenwerking in de regio tussen aanbieders en andere partijen, om jeugdigen met verhoogd risico vroeg te kunnen signaleren.
Inkoop	Selectie en contractering	Specialistische jeugdhulp gaat in de toekomst collectief worden ingekocht (door de RIGG), met de drie noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe. Voor de overige zorgvormen is de Open House-constructie van kracht.	Ten aanzien van de selectie dient de gemeente Groningen duidelijkere selectiecriteria te schrijven teneinde een betere selectie op aanbieders te verkrijgen. De gemeente Groningen loopt op dit moment voorop met de contractering meer te uniformeren/standaardiseren en meer focus te leggen op collectieve inkoop, zodat het aantal aanbieders wordt ingeperkt, maar de kwaliteit van de overgebleven aanbieders hoger is. Dit kan mogelijk doormiddel van een populatiebepaling gerealiseerd worden, zoals het geval is in de gemeente Den Haag.
	Tariefdifferentiatie	Bepalingen opgenomen in de Open House-constructie over het limiteren van winsten.	Tariefdifferentiatie toepassen voor aanbieders die alleen lichte zorg verlenen of aanbieder die ook hele specialistische expertise hebben, is een kans voor de gemeente Groningen om kosten te besparen.

Tabel 3: Welke acties uit de Hervormingsagenda Jeugd kan Groningen nog nemen?

Om alle acties samen te laten komen kan gemeente Groningen wellicht inspiratie op doen uit de Keuzekompas van gemeente Utrecht

Mogelijke inspiratie voor het samenbrengen van de acties⁴⁵

Gemeente Utrecht de Keuzekompas aanbesteden in het sociaal domein opgesteld. Het contracteren in het sociaal domein is geen doel op zich. Deze Keuzekompas bestaat uit vier stappen:

1. Visie en beleid op stelselniveau: De gemeente Utrecht werkt vanuit een visie en beleid op stelselniveau, en de daarbij horende keuzes voor het inrichtingsmodel en leidende principes. Met het beschrijven welk doel bereikt moet worden, welke inrichtingskeuzes daarbij horen en welke ontwikkelingen gewenst zijn wordt een belangrijke basis gelegd voor het maken van de keuze van het instrument.
2. Keuze marktinstrument: Bij het (opnieuw) contracteren van partijen wordt op basis van deze visie en beleid een afweging gemaakt welk instrument het meest passend is bij hetgeen we willen bereiken bij de betreffende dienst of zorgvorm. Deze keuze is niet te baseren op een beslismodel. Er wordt een afweging gemaakt op basis van een aantal waarden die worden meegewogen bij de uiteindelijke keuze.
3. Aanvullende (mitigerende) maatregelen: Ook na de keuze van het instrument kunnen extra maatregelen genomen worden om het gewenste resultaat te bereiken. Zo worden binnen een instrument keuzes gemaakt bij de toepassing daarvan, zoals een goede voorbereiding en evaluatie van bestaande situatie, uitwerken van de opdracht in dialoog en contracteren voor een langere duur.
4. Contractmanagement: Vervolgens gaat het om invulling van het contractmanagement. Dit is de mogelijkheid om te sturen op hetgeen is afgesproken en gecontracteerd, en bij te sturen als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven.

Door de bovenstaande stappen te doorlopen kan gemeente Groningen meer inzicht krijgen in welke instrumenten, maatregelen en vormen van contractmanagement het beste aansluiten op de al bestaande visie.

07

Kwantificeren van de maatregelen

Het implementeren van de maatregelen van de hervormingsagenda heeft een besparingspotentieel van € 4,2 tot € 10,8 miljoen voor gemeente Groningen

Maatregelen met besparingspotentieel benutten voor een duurzaam jeugdstelsel

Uit onderzoek van AEF uit 2020 blijkt dat de jaarlijkse uitgaven van gemeenten aan jeugdzorg tussen 2015 tot 2019 met € 1,9 miljard zijn gestegen naar € 5,6 miljard⁴⁶. Om verdere kostenstijgingen af te buigen en een deel van de groei terug te winnen via transformatie, is eerder een reeks maatregelen in kaart gebracht die moeten leiden tot een toekomstbestendig jeugdstelsel⁴⁶. Voor een deel van de maatregelen waren de financiële effecten nog niet in beeld gebracht. Dit deel van de maatregelen is door KPMG alsnog gekwantificeerd⁴⁷. De maatregelen op de verschillende categorieën hebben samen een besparingspotentieel van 8,7% op de totale kosten voor de jeugdzorg. Onderstaande tabel geeft het besparingspotentieel per maatregel in de behandelde categorieën weer^{47, 48}.

Categorie	Maatregel	Besparingspotentieel (in % uitgaven)*
Reikwijdte	Inperking lichte zorgvormen	0,0%
	Wettelijke afbakening reikwijdte	5,4%
	Niet-werkende of schadelijke interventies uitsluiten	0,0%
Preventie	Voorkomen van jeugdzorgtrajecten	1,1%
Inkoop	Selectie en contractering	1,8%
	Tariefdifferentiatie	0,4%
Totaal		8,7%

Tabel 4: Besparingspotentieel

Sommige maatregelen hebben een besparingspotentieel van 0,0%. Dit betekent niet dat er helemaal geen potentieel is, maar dat dit nog niet gedefinieerd kan worden. Deze maatregelen kunnen derhalve nog wel nuttig zijn. Daarnaast zijn er meer maatregelen met een besparingspotentieel die we nu nog niet behandeld hebben. Deze maatregelen hebben samen een besparingspotentieel van ongeveer 13,3%^{47,48}. In totaal hebben alle maatregelen bij elkaar een besparingspotentieel van ongeveer 21,9%. Het potentieel zal niet volledig haalbaar zijn voor gemeenten, maar het staat wel vast dat er potentieel is.



© 2023 KPMG Advisory N.V. Alle rechten voorbehouden.

Bron: (46) [Stelsel in groei](#); (47) [Kwantificeren maatregelen Jeugd](#); (48) [Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet](#).

Noot: *) Expert opinion

Besparingspotentieel van de maatregelen op de langere termijn toereikend

Omdat de gemeente Groningen sommige maatregelen al in het beleid heeft opgenomen is al een deel van het besparingspotentieel gerealiseerd. Ook zijn de landelijk gemiddelde uitgaven voor Groningen deels anders. We zagen eerder dat er op doelmatigheid een extra potentieel is te vinden.

Op het gebied van reikwijdte is actie ondernomen door gemeente Groningen in de vorm van een aangepaste verordening maar is het besparingspotentieel vanuit de hervormingsagenda nog wel het grootst. Door de verordening verder aan te scherpen en daarmee ook te normaliseren is er nog potentieel te behalen. Verwacht wordt dat 3,0% minimaal mogelijk is en dat, gegeven de eerste signalen, het potentieel van 5,0% mogelijk is.

De gemeente Groningen is al actief wat betreft het implementeren van preventie (WIJ Groningen). Het duurt echter een langere periode voordat besparingspotentieel op preventie benut kan worden. Daarom is op dit moment waarschijnlijk slechts een klein deel van de in totaal mogelijke 1,1% verzilverd. Afhankelijk van de uitvoering wordt voor de gemeente Groningen een potentieel tussen de 0,5% en 1,0% verwacht.

Met de RIGG heeft de gemeente Groningen een goede onderhandelingspositie en mogelijkheden tot een goede selectie en contractering. Het inkoop- en bekostigingsmodel vraagt wel aanpassingen. Dit potentieel zal niet direct benut worden, maar kan een dempende werking hebben op de doorlooptijd en intensiteit van trajecten. Dat effect kan 2,2% zijn, waarbij buiten prijscorrecties (OVA) de volumegroei wordt afgebogen.

De genoemde maatregelen hebben bij elkaar een potentieel van minimaal € 4,2 miljoen (5,0%) en een potentieel dat kan toenemen tot maximaal € 7,3 miljoen (8,7%). Vanuit de hervormingsagenda dient de gemeente Groningen € 15,5 miljoen te besparen. Om de besparingen toereikend te laten zijn, dient onderzocht te worden welke maatregelen uit het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' nog meer genomen kunnen worden. Het maximale potentieel vanuit de maatregelen van de hervormingsagenda zou voor de gemeente Groningen namelijk €18,4 miljoen zijn (21,9%). Echter heeft de gemeente een deel van deze besparing al eerder gerealiseerd waardoor het niet vanzelfsprekend is dat ze de besparingsopgave volledig vullen. 39

08

Concluderend advies

Aanbevelingen voor gemeente Groningen

In dit verkennende onderzoek hebben we naar het jeugdstelsel van de gemeente Groningen gekeken en hoe dit zich verhoudt tot de Hervormingsagenda Jeugd en sprekende voorbeelden uit het land. Het onderzoek vond plaats in een dynamische wereld, waarin voortdurend veranderingen en ontwikkelingen plaatsvinden. Bij dit onderzoek is specifiek gekeken naar mogelijkheden om kosten te besparen. Er is weinig aandacht besteed aan huidige trends en ontwikkelingen die juist kostenverhogend kunnen zijn.

Wat we zien is dat Groningen al veel stappen heeft gezet binnen het jeugdinstelstel en – beleid. Onder andere door de vernieuwing van de opdracht van WIJ Groningen. Daarnaast is de gemeente Groningen sinds 2019 gestart met ondersteuners Jeugd en Gezin (POH Jeugd). In de inzet van deze ondersteuners is blijvend geïnvesteerd en deze is stapsgewijs verder uitgebreid naar een hogere bezetting bij huisartsen.

Ook is WIJ per 1 januari 2023 gestart met een deel van de nieuwe instroom en (her)indicaties, die via WIJ-teams of de huisarts binnenkomen. Hiermee is een belangrijk deel van de lichte, veelvoorkomende (psychische) hulp snel en laagdrempelig toegankelijk. Wanneer bij triage door een wettelijk verwijzer (of 'matched care') blijkt dat specialistische hulp noodzakelijk is, kan door WIJ worden doorverwezen naar specialistische jeugdhulp.

Daarnaast zijn er op basis van het eerdere rapport van KPMG ook stappen gezet in de inkoop, onder andere doordat vanuit Groninger gemeenten een sterkere regionale rol is belegd voor contractmanagement bij de RIGG.

Er zijn dus al veel projecten door gemeente Groningen in gang gezet. De winst hiervan zal echter deels later pas zichtbaar worden. Echter is nu al te zien we dat de jaarlijkse groei in kosten per jeugdige nagenoeg gelijk is aan de compensatie voor volume en prijsniveaus (indexatie). Dit betekent dat in relatieve zin de gemiddelde kosten voor jeugdzorg per jeugdige in Groningen gelijk zijn gebleven. Daarin heeft Groningen in relatieve zin haar situatie dus verbeterd ten opzichte van 2017.

Ondanks deze positieve beweging is het voor gemeente Groningen belangrijk deze goede lijn door te trekken. Daarvoor hebben wij een vijftal aanbevelingen.

1. Consistentie is belangrijk, al goed op weg met stevige lokale hulp als grote stap

Al voor de finale versie van de landelijke Hervormingsagenda Jeugd is er in Groningen gewerkt aan de elementen die de transformatie verder vormgeven. Daarbij wordt ook actief gekeken naar verbeterkansen en inspiratie buiten de regio. Ondanks sprekende voorbeelden van diverse gemeenten op specifieke keuzes zijn deze geen blauwdruk voor succes, maar gaat het om een consistente toepassing van het lokale beleid en gerichte sturing op de beoogde doelstellingen. Het helpt om randvoorwaarden te organiseren (sterke lokale teams, datagedreven werken, etc.). Met name keuzes rondom stelselinrichting en de samenhang van deze keuzes lijken van belang voor het succes. De Keuzekompass van gemeente Utrecht kan helpen bij het maken van de juiste keuzes. Juist nu Groningen op de drempel staat van een nieuwe inkoop is deze consistentie opnieuw belangrijk en helpt monitoring om het zicht op resultaat te houden.

2. Een realistische begroting Jeugd organiseren vanuit verwachte kosten met link middelen Algemene Uitkering

Lang niet alle middelen voor de taken Jeugd zijn meer geormerkt en zijn soms wel aan de Algemene Uitkering toegevoegd. Er is mogelijk meer geld toe te wijzen aan de gegroeide taken dan nu in de begroting opgenomen. Om een optisch tekort te voorkomen (welke 100% geldt als startpunt) is het cruciaal dat gemeente Groningen niet alleen goede voorspellingen maakt van realistische uitgaven, ook de allocatie van de middelen voor het sociaal domein vanuit het AU speelt een rol. Hoewel voor de middelen uit de AU besluiten door de raad worden genomen, verdient het aanbeveling om scherper te zijn welk aandeel logischerwijs bij het sociaal domein en jeugd past.

3. Heroverweeg de manier van bekostigen

De huidige manier van bekostigen van de gemeente Groningen lijkt in een nieuwe fase te komen. Mede doordat een nieuwe periode voor inkoop aanbreekt lijkt er momentum te zijn voor evaluatie en verdere ontwikkeling. Waar er met de RIGG en Open House-contractering veel ervaring en inzicht zijn opgedaan, kan het stelsel zich nu meer ontwikkelen, ook in aansluiting op stevigere lokale hulp en intensievere samenwerking. 41

Aanbevelingen voor gemeente Groningen

Veel gemeenten overwegen nieuwe en langere contracten en een ander type inkoop en bekostiging. Vanuit de VNG en het Ketenbureau i-Sociaal Domein is de taakgerichte variant benoemd als beloftevol en vanuit diverse gemeenten is ervaring op te halen.

We zien dat met taakgericht werken in de regio kan worden doorgebouwd op de samenwerking en om het partnerschap te intensiveren. De taakgerichte bekostiging helpt hierbij om transformatie de ruimte te geven waarbij tegelijkertijd toegankelijkheid van hoogwaardige jeugdhulp overeind blijft. De investering die de gemeente zelf in lokale hulp doet kan een mooi evenwicht geven in de gezamenlijke ontwikkeling met specialistische aanbieders die taakgericht worden bekostigd.

Tegelijkertijd is de realiteit dat dit vaak een intensief traject is dat tijd vraagt en waarbij de kwetsbaarheid van het succes groter is op het moment dat introductie primair het gevolg is van grote financiële druk. Het vormgeven van de toekomstige samenwerking vraagt in de aanbestedingsfase veel uitwisseling en kan in een dialoogerichte aanbesteding aandacht krijgen. Vooraf aan de ingangsdatum wordt dan al samen ontwikkeld en voorbereid.

4. Neem de tijd voor groei en evaluatie

Wijzigingen in het jeugdstelsel hebben tijd nodig voordat de effecten ervan zichtbaar zijn. Basis jeugdhulp zoals in 2023 is geïmplementeerd in gemeente Groningen zal bijvoorbeeld veel kosten kunnen schelen maar, daar zijn nu nog geen resultaten van te zien. Het is belangrijk een gezamenlijke visie te hebben waaraan men durft vast te houden, zeker wanneer de gemeente inzet op preventie via wijkteams. Het helpt dat het stelsel kans krijgt te groeien en niet gebukt gaat onder voortdurende wisselingen die vaak juist op korte termijn de continuïteit van de zorg in gevaar brengen en hoge kosten met zich meebrengen.

5. Kijken naar acceptatie van wachtlijsten en inperken van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht als manier om om te gaan met schaarste

Ook in de tussenliggende fase kan binnen de bestaande afspraken veel inzicht worden verkregen uit monitoring en contractmanagement. Contractmanagement is veel verder ontwikkeld dan ten tijde van een eerdere analyse door KPMG in de regio Groningen. In beleid kan de gemeente Groningen nog sterker kijken naar acceptatie van schaarste: wachtlijsten kunnen soms een (positieve) functie hebben. Daarnaast zit er ook nog potentieel in de inperking van de reikwijdte jeugdhulpplicht.

09

Bijlagen

Bijlage A: Lijst met deelnemers aan het onderzoek

Organisatie	Geïnterviewde	Datum
Gemeente Groningen	Business controller jeugd	19 juni 2023
RIGG	Directeur RIGG	21 juni 2023
RIGG	Business controller RIGG	21 juni 2023
Gemeente Groningen	Wethouder Jeugd en Jeugdhulp	22 juni 2023
Gemeente Groningen	Beleidsadviseur	26 juni 2023
Gemeente Groningen	Sr. Contractmanager	26 juni 2023
Gemeente Groningen	Beleidsadviseur	29 juni 2023
Gemeente Groningen	Strateeg Jeugdhulp	29 juni 2023
WIJ Groningen	Kwartiermaker bedrijfsvoering	30 juni 2023
Elker	Directeur Algemene Zaken	30 juni 2023

Bijlage B: Geraadpleegde bronnen – documenten

Documentatielijst
'Basisfuncties lokale teams in kaart de route en componenten onder de loep', KPMG, september 2019 Link naar rapport
'Verkenning (financiële) potentie van stevige lokale teams', KPMG, november 2022 Link naar rapport
CBS Beleidsmonitor 2021 en 2022
'Veranderplan RIGG 2022-2024', RIGG, maart 2022 Link naar rapport
'Gezond en Actief Leven Akkoord', Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, januari 2023 Link naar rapport
'Integraal zorg akkoord', Rijksoverheid, september 2022 Link naar rapport
Iv3-model gemeenten 2023, CBS Iv3-model gemeenten 2023 (cbs.nl)
Jaarverantwoording 2018, Stichting WIJ Groningen Link naar rapport
Evaluatie inkoop Sociaal Domein 2015 KPMG voor Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD)

Documentatielijst
'Handreiking: kiezen voor de taakgerichte uitvoeringsvariant', Stuurgroep i-Sociaal Domein, april 2021 Link naar rapport
'Beheersmaatregelen Jeugdhulp en WMO', Van Dam & Oosterbaan, februari 2020 Link naar rapport
'Stelsel in groei – een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg', Andersson Eiffers Felix, december 2020 Link naar rapport
'Kwantificeren maatregelen Jeugd', KPMG Health, februari 2022 Link naar rapport
'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet', Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, april 2021 Link naar rapport
Positief opgroeien, Preventief integraal jeugdbeleid Gemeente Groningen 2022-2032 Link naar het rapport
Regiovisie Groningen Link naar het rapport
Koersdocument Hoogspecialistische Jeugdhulp Link naar document

Bijlage B: Geraadpleegde bronnen – Online documentatie

Documentatielijst
Rijksoverheid – Hervormingsagenda over verbeteringen jeugdzorg https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/05/17/hervormingsagenda-over-verbeteringen-jeugdzorg
VNG – ALV stemt in het hervormingsagenda https://vng.nl/nieuws/alv-stemt-in-het-hervormingsagenda-jeugd#:~:text=De%20Algemene%20ledenvergadering%20van%20de,jonge%20inwoners%20en%20hun%20omgeving
WIJ Groningen https://gemeente.groningen.nl/doorontwikkeling-jeugdhulp
RIGG https://www.rigg.nl/over-rigg/
Netwerk Directeuren Sociaal Domein https://www.ndsd.nl/thema/macroveranderingen-en-invloed-op-budget-sociaal-domein/
GALA – VWS en gemeenten versnellen aanpak preventie met GALA VWS en gemeenten versnellen aanpak preventie met GALA – Skipr
Gemiddelde kosten jeugdigen en wijkteam, OpenSpending Open Spending – Home
CBS - Kerncijfers over jeugdzorg Kerncijfers over jeugdzorg (cbs.nl)
CBS - Trajecten jeugdzorg in natura; regio (gemeente), op peildatum StatLine - Trajecten jeugdzorg in natura; regio (gemeente), op peildatum (cbs.nl)

Documentatielijst
Waar staat je gemeente, jeugd en jeugdhulpverlening Dashboard - Jeugd en jeugdhulpverlening - Groningen (waarstaatjegemeente.nl)
CBS - Jeugdhulptrajecten in natura; verwijzer, regio (gemeente) StatLine - Jeugdhulptrajecten in natura; verwijzer, regio (gemeente) (cbs.nl)
Nederlands Jeugdinstituut – Effectieve jeugdinterventies Databank Effectieve jeugdinterventies Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
Verkenning aanbesteden in het sociaal domein Document Utrecht - Verkenning aanbesteden in het sociaal domein KPMG (gemeente Utrecht)
Keuzekompas aanbesteden in sociaal domein Document Utrecht - Keuzekompas aanbesteden in sociaal domein (gemeente Utrecht)

Bijlage C: Definities

Gebruikte scope sociaal domein

Informatie voor Derden (lv3) is een informatiesysteem. Hierin staat welke financiële informatie de gemeente, provincie en gemeenschappelijke regeling moet verstrekken. Dit gebeurt op taakvelden ingedeeld naar uitkomsten Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Voor het sociaal domein benutten we een veelgebruikte scope waarin de decentralisaties en ook rol voor brede gezondheid samenkomt. Daarbij is voor Jeugd specifiek gebruik gemaakt van 6.72, 6.82 en 60% van het aandeel 6.2.

Inkomen & Participatie

6.3 Inkomensregelingen

6.4 Begeleide participatie

6.5 Arbeidsparticipatie

Samenkracht & Burgerparticipatie

6.1 Samenkracht & Burgerparticipatie

6.2 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen

Jeugd

6.72 Maatwerkdienstverlening 18-

6.82 Geëscaleerde zorg 18-

Maatschappelijke ondersteuning

6.71 Maatwerkdienstverlening 18+

6.81 Geëscaleerde zorg 18+

6.6 Maatwerkvoorzieningen (WMO)

Volksgezondheid

7.1 Volksgezondheid

De uitgebreide beschrijvingen van onderliggende taken zijn in het lv3 – Informatievoorschrift opgenomen. Zie ook de bronnenlijst en de eerdere pagina's voor de specifieke scope die is benut.



kpmg.com/socialmedia

Deze rapportage is opgesteld door KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. KPMG International verleent geen diensten aan klanten. Geen enkel lid van het KPMG-netwerk heeft de bevoegdheid om KPMG International of enig ander lid jegens derden te binden of tot iets te verplichten, noch heeft KPMG International de bevoegdheid om enig ander lid te binden of tot iets te verplichten.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken van KPMG International.

Deze rapportage is uitsluitend bestemd voor de gemeente Groningen. Het document is niet bedoeld voor andere partijen, buiten deze doelgroep, en het gebruik van dit rapport door andere partijen is dan ook voor eigen risico. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van dit document anders dan waarvoor het is opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan de gemeente Groningen.

© 2023 KPMG N.V. Alle rechten voorbehouden.

Documentclassificatie: KPMG vertrouwelijk