

Reactie NJi op AEF-rapport ‘Stelsel in groei’

Het rapport ‘Stelsel in groei’ van AEF¹ biedt een interessante blik op de vraag of er structureel extra middelen nodig zijn om de Jeugdwet doelmatig en doeltreffend uit te voeren, en welke maatregelen er te nemen zijn om de kosten te verminderen. De focus ligt daarbij op de taken van de gemeenten binnen de jeugdwet. Juist die focus is te beperkt voor de vraag welke maatregelen te nemen zijn. Het is nodig om breder te kijken naar de kwaliteit van het jeugd- en gezinsbeleid van de overheid. Zo is ook de gedachte achter de Jeugdwet zelf: integraal (jeugd)beleid van de gemeente is een belangrijke sleutel om de vraag naar jeugdzorg en de daarmee gemoeide kosten te verminderen.

Doel en belangrijkste conclusies van het rapport

Het onderzoek was bedoeld basis te geven voor het gesprek over de middelen die structureel nodig zijn voor jeugdhulp, kijkend naar de taken van de gemeenten binnen de jeugdwet. De belangrijkste conclusie is dat op basis van de huidige uitgangspunten het structurele tekort 1,3 tot 1,5 miljard euro is. Bekeken is welke mogelijkheden gemeenten hebben om doelmatiger te werken binnen de huidige uitgangspunten van de Jeugdwet. De transitiekosten die aan de invoering van de Jeugdwet kleven (ongeveer 56 miljoen euro per jaar) zullen wegvallen. Voorts kunnen gemeenten 190 tot 240 miljoen euro besparen door doelmatiger te werken. Specifiek is bestudeerd in hoeverre de kosten naar verwachting nog zullen dalen door een verwacht boeggolf-effect². In dat licht constateert AEF dat preventie en vroegsignalering vanuit het jeugdwet-budget een kostenopdrijvend effect hebben (‘eerder een verhoging van het waterpeil dan een boeggolf’) en dat de kosten daardoor dus niet zonder meer zullen dalen. De belangrijkste reden is volgens AEF dat de effecten van preventie klein zijn en er meer problemen worden gesignaleerd.

De betekenis van het rapport

De studie levert voor de gemeenten en het Rijk aanknopingspunten om het gesprek te voeren over de gevolgen van de decentralisatie en de benodigde middelen voor de uitvoering van taken binnen de Jeugdwet. Tegelijk constateren wij dat de vervolgacties op basis van het rapport de noodzakelijke transformatie van het jeugdstelsel kunnen hinderen in plaats van bevorderen. Nodig is om goed in de gaten te houden wat het rapport precies zegt en welke betekenis dat heeft voor de vervolgacties. Een aantal punten is daarvoor illustratief (zie de bijlage voor een nadere toelichting).

1. Verklaringen voor kosten of tekorten. AEF constateert dat de kosten per cliënt zijn gestegen en zoekt verklaringen binnen de gemeentelijke taken volgens de Jeugdwet en het daaraan gekoppelde budget. Andere belangrijke verklaringen konden niet worden geverifieerd of werden niet onderzocht. Een voorbeeld: geen aandacht krijgt de vraag of de uitstroom stagneert omdat er gedurende de hulp er te weinig werk wordt gemaakt van een domein-overstijgende gezinsaanpak die zich richt op bijvoorbeeld in het spel zijnde psychische problemen van de ouders, problemen rondom bestaanszekerheid en veiligheid. Deze vraag speelt op dit moment bijvoorbeeld sterk in de noodzakelijke verbetering van de jeugdbescherming. Daar dringt de noodzaak zich op van de ontwikkeling van een bredere gezinsaanpak – óók als het gaat om maatregelen in een gedwongen kader – in plaats van het volharden in een smalle focus op alleen de jeugdzorg.

2. Geen hogere instroom, wel lagere uitstroom? AEF constateert dat de toename van het volume jeugdzorg niet komt door groei van de instroom van nieuwe cliënten, maar door een

langere duur van de zorg. De analyse concentreert zich op de trend 2015-2019. Voor een goed begrip is het van belang naar meer jaren te kijken. Dan blijkt dat het jeugdzorggebruik zich in de afgelopen 20 jaren kenmerkt door een gestaag groeiende instroom. Er zijn aanwijzingen dat de instroom sinds 2017 langzaam afbuigt tot een stabilisatie, zij het op een hoog niveau.

Analyses van de meerjarige trend dwingen ons niet alleen te kijken naar de redenen voor een langere zorgduur, maar ook naar de aanleidingen voor de (groeiende of stabiliserende) hoge instroom. Dan komen ontwikkelingen in de samenleving in beeld die de hoge instroom verklaren, alsook verbeteringen van het jeugd- en gezinsbeleid die nodig zijn om dat frequente inroepen van jeugdzorg minder nodig te maken.

3. Preventie en vroegsignalering werken kostenopdrijvend voor gemeenten? De bevinding van AEF is dat preventie en vroegsignalering een kostenopdrijvend effect hebben binnen de Jeugdwet.³ Bij nadere analyse blijkt dat AEF een ruwe schatting maakt, uitgaand van een investering vanuit het jeugdzorgbudget en/of algemene middelen in een 'smalle' vorm van preventie en in de inrichting van de toegang. Dat is begrijpelijk als de scope beperkt is tot die van de Jeugdwet. De besparingen op jeugdzorg kunnen dan ook niet anders dan beperkt zijn.

Onderzoek dat een breder perspectief hanteert, laat een gunstiger beeld zien. Daarin wordt bijvoorbeeld gekeken naar de effecten van een herallocatie van bestaand budget in gemeentelijke domeinen zoals de jeugdgezondheidszorg en jeugdwelzijn ten behoeve van een meer doelbewuste inzet van preventieve interventies. Die interventies hebben vaak een groot bereik (onder meer door inzet in het onderwijs), relatief lage kosten en goede kwaliteit. Dat blijkt te lonen, óók als het gaat om besparing op jeugdzorg. Het pleit sterk voor die brede – en niet de smalle – benadering in de inzet van preventie en vroegsignalering.

De beleidstheorie achter de Jeugdwet veronderstelt een integraal gemeentelijk (jeugd)beleid. Dat was de reden voor de overheveling van de jeugdzorg naar de gemeenten. In die context belicht de analyse en advisering van AEF slechts één aspect. Meer algemeen noopt het rapport tot het stellen van de centrale vraag of gemeenten (en bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg en het onderwijs) er voldoende in slagen om de samenhang in het jeugd- en gezinsbeleid goed van de grond te krijgen. Zonder die vraag schieten analyse van de huidige situatie en daarmee de oplossingen tekort. Het antwoord maakt het noodzakelijk breder naar de kwaliteit van het jeugd- en gezinsbeleid van de overheid te kijken, inclusief beleid inzake kinderopvang, onderwijs, arbeidstoeleiding en gezinsondersteuning. Dit zou ook om een kosten-baten-analyse vragen op een hoger niveau dan Jeugdwet, Passend Onderwijs, Kinderbescherming, Wmo en Publieke gezondheid afzonderlijk.

Hoe dan ook is het van belang de vervolgactiviteiten naar aanleiding van het rapport goed te voeren met kennis over het waarom van de decentralisatie en over wat werkt in de domeinoverstijgende preventie en aanpak van vragen en problemen bij jeugdigen en opvoeders. Daaruit leren we dat een integraal (jeugd)beleid van de gemeente een belangrijke sleutel is om onder meer de vraag naar jeugdzorg en de daarmee gemoeide kosten te verminderen. Kijken met die brede focus was niet de opdracht aan AEF, maar moet wel worden geadresseerd op beleidsniveau, willen we voorkomen dat het gesignaleerde tekort in het jeugdzorgbudget nu met een deal over de Jeugdwet wordt afgemaakt en we over een paar jaar opnieuw een politiek probleem zien ontstaan.

Bijlage: Nadere toelichting op genoemde punten

Ad 1. Verklaringen voor kosten of tekorten

AEF is gebonden aan de opdracht om de analyses en de adviezen te richten binnen de kaders van de Jeugdwet. De samenhang met andere domeinen, zoals het onderwijs, is evident en wordt gesignaleerd, maar blijft buiten beschouwing.

Vanuit de beleidstheorie achter de Jeugdwet is deze focus te beperkt als we naar een goed advies toe willen werken over de vraag wat te doen. Die beleidstheorie zegt namelijk dat gemeenten en andere partners die lokaal opereren beter in staat zijn – vergeleken met het oude stelsel – om samen te werken en maatwerk te leveren. De wortels van de problematiek van jeugdigen liggen immers vaak elders, bijvoorbeeld omdat er sprake is van echtscheiding, psychische problematiek van de ouders, armoede of een gebrekkig functioneren van sommige scholen. Niet alleen de drie decentralisatiewetten maar ook bijvoorbeeld het onderwijs en gezondheidszorg (zoals JGZ) worden daarom expliciet genoemd in de memorie van toelichting op de Jeugdwet. Meer specifiek:

- De gemeente heeft met de Jeugdwet de taak én meer directe sturingskracht gekregen als het gaat om het smeden van samenhang tussen enerzijds jeugdzorg met anderzijds het jeugdwelzijn, het basistakenpakket van de Jeugdgezondheidszorg in het kader van de WPG en meer algemeen het lokaal-preventief jeugdbeleid.
- Specifiek zijn de bepalingen in de Jeugdwet en Wet Passend Onderwijs over het ontwikkelen van een samenhangend beleid afgestemd; het zijn zogeheten spiegelbepalingen. Ook de afstemming met het onderwijs maakt dus onderdeel uit van de beleidstheorie.
- De drie decentralisatiewetten maken het mogelijk om een meer samenhangend gezinsbeleid tot stand te brengen als het gaat om bijvoorbeeld de bestaanszekerheid van ouders, het beleid inzake kinderopvang en de maatschappelijke ondersteuning van gezinnen.

Dit maakt duidelijk dat het zinnig is om breder naar de kwaliteit van het jeugd- en gezinsbeleid van de overheid te kijken, in samenhang met het beleid inzake kinderopvang, onderwijs, vrijetijdsbesteding, sport, arbeidstoeleiding, jeugdgezondheidszorg en gezinsondersteuning. Dat geldt voor de preventie en aanpak van veel problemen in het opgroeien en opvoeden die een grote maatschappelijke impact hebben, zoals:

- Gedragsproblemen en angst bij jeugdigen (die veelal aanleiding zijn tot het inschakelen van jeugdzorg en speciale onderwijsvoorzieningen);
- Kindermishandeling of huiselijk geweld;
- Jeugdcriminaliteit;
- Schooluitval;
- Pedagogische problemen als gevolg van complexe scheidingen.

Het is van groot belang om hier beleid op te ontwikkelen met duurzame effecten, zowel als het gaat om de preventie als ook de aanpak. Er zijn vele voorbeelden die duidelijk maken dat daarvoor een domeinoverstijgend jeugd- en gezinsbeleid nodig is.

Ad 2. Geen hogere instroom, wel lagere uitstroom?

Het rapport constateert dat de groei van het volume jeugdzorg zich niet voordoet door groei van de instroom van nieuwe cliënten, maar een langere duur van de zorg.

Maar de analyse van AEF concentreerde zich op de trend 2015-2019. Voor een goed begrip is het van belang uit te zoomen en te kijken naar hoe dit past in een grotere trend. Een studie van het NJi laat zien dat de laatste 20 jaren het gebruik van jeugdzorg zich duidelijk kenmerkt door een gestaag groeiende instroom. Kreeg in 2000 nog 1 op elke 27 kinderen en jongeren jeugdzorg, nu is dat 1 op de 8.⁴ De grootste stijging zit door de jaren heen bij de ambulante zorg, maar tegelijkertijd neemt het beroep op zware zorg niet af. Bij een langere verblijfsduur zou een geleidelijk verminderde instroom te verwachten zijn (een soort 'opdroogeffect' in de instroom). Dat is niet het geval: ondanks de langere verblijfsduur blijft de instroom op een hoog peil. We zien dus dat een langer verblijf in de zorg in combinatie met een voortdurende hoge instroom maakt dat er per saldo steeds meer gezinnen gebruikmaken van jeugdzorg. Een andere studie laat zien dat het gebruik van speciale onderwijsvoorzieningen, met name voor kinderen met gedrags- en psychische problemen, in de laatste 20 jaren eveneens op een hoog peil staat.⁵ Er vindt dus ook geen verschuiving plaats naar jeugdzorg ten gunste van een verminderde inzet van speciale onderwijsvoorzieningen.

De volumegroei is dus niet alleen verklaarbaar uit een achterblijvende uitstroom. Andere studies duiden op (ook) een groeiende instroom als meerjarige trend. Er zijn aanwijzingen dat de instroom de laatste jaren langzaamaan afbuigt tot een plateautrend. Dat plateau bevindt zich op een hoog niveau van instroom.

Ad 3. Preventie en vroegsignalering werken kostenopdrijvend voor gemeenten?

AEF onderzocht de veronderstelling dat preventie uiteindelijk leidt tot minder kosten voor jeugdhulp, en concludeert dat het tegendeel het geval is. Op pag 123 staat: *'Op basis van deze gegevens, en uitgaande van een gemiddelde NNT van 8 kan met een simpele berekening geconcludeerd worden dat een gemiddelde effectieve interventie netto alleen kosten bespaart als er een jeugdhulptraject van minstens € 16.000,- mee voorkomen wordt.'* Op pag 126 *'Hieruit volgt dat de meeste interventies alleen kosteneffectief zijn, als de prijs van de interventie naar verhouding veel lager is dan de kosten van het voorkomen jeugdhulptraject, en er voor een relatief groot gedeelte van de jeugdigen een jeugdhulptraject voorkomen wordt. Vanzelfsprekend zijn er specifieke interventies (voor specifieke doelgroepen) waarvoor dit het geval is, maar deze zijn meer uitzondering dan regel. Over het algemeen hebben preventie en vroegsignalering eerder een kostenopdrijvend effect binnen de Jeugdwet, omdat een latente vraag wordt aangeboord en omdat er relatief veel jeugdigen behandeld moeten worden om er bij één tot een effect te leiden. ... De aanname dat er eerder bij zijn leidt tot een verlaging van kosten binnen de Jeugdwet, waarin de afgelopen jaren veel beleid op gebaseerd is, lijkt niet terecht. ... In plaats daarvan leidt de brede inzet op preventie en vroegsignalering tot een structurele verhoging van het waterpeil: een verhoogd voorzieningenniveau, waarmee ook een nieuwe standaard ontstaat waartegen uitdagingen in het opvoeden en opgroeien worden afgezet.'*

Goed is om hier uitgebreider bij stil te staan, omdat het NJi als reactie op de conclusie van AEF hoort dat deze de vraag oproept of de inzet op preventie te verminderen is.

Er zijn verschillende studies en ervaringen van gemeenten die juist wel wijzen op een reducerend effect van preventie op de kosten voor jeugdzorg.⁶ Het is – wetenschappelijke gezien – niet ongebruikelijk dat een studie iets anders laat zien dan een andere studie. De vraag is vooral: hoe zou het verschil te begrijpen en te verklaren zijn? Daarvoor is het nodig om als het ware met de stofkam door het rapport te gaan. Wij beperken ons hier tot drie observaties.

- Een cruciaal punt is dat de AEF-conclusie met betrekking tot het kostenopdrijvende effect breder gaat dan alleen preventie, omdat dit effect ook betrekking heeft op het zogeheten voorliggend veld inclusief de toegang. In het rapport staat: *‘Om te bepalen hoe groot het structurele tekort is, is in dit onderzoek (in afstemming met de stuurgroep) 2019 als basisjaar genomen. In het onderzoek hebben we echter ook gekeken hoe de kosten en het budget zich sinds 2015 ontwikkeld hebben. Daarbij zijn niet alleen de kosten voor individuele voorzieningen meegenomen, maar ook de meerkosten voor toegang en voorliggend veld. Dit zijn de extra kosten die gemeenten sinds de decentralisatie gemaakt hebben in de toegang en het voorliggend veld (inclusief preventie), vaak met als doel kosten te besparen op individuele voorzieningen.’* (pag 12). Daarover geeft het rapport aan: *‘De meerkosten voor toegang en voorliggend veld zijn fors gestegen, met name van 2016 naar 2017. Het verschilt per gemeente sterk wat voor activiteiten zij binnen het voorliggend veld uitvoeren en wat de kosten daarvan zijn. Er is weinig bekend over de belangrijkste kostendrijvers, en de effecten van de investeringen.’* (pag. 77). De evaluatie van de jeugdwet heeft laten zien dat de gemeenten tot 2018 nog nauwelijks zijn toegekomen aan versterking van de preventie.⁷ In de periode vanaf 2015 zijn veel gemeenten wel begonnen met de inrichting van lokale teams – dicht bij de burger - die een belangrijke toegang vormen tot individuele voorzieningen, waaronder jeugdzorg.⁸ Dat zal met de nodige kosten gepaard zijn gegaan. En het is al vaker geconstateerd dat een toegang dicht bij de burger (‘laagdrempeliger’) leidt tot meer instroom in de zorg, of in ieder geval een hoge instroom in stand houdt.⁹ Wij kennen wij geen studies naar de kosten en baten van een laagdrempeliger toegang die laten zien dat dit *an sich* leidt tot een besparing op jeugdzorg. Logischerwijs is die besparing alleen te realiseren door een goed preventie-aanbod vóór die toegang en een normaliserende hulp in die toegang.
- Een ander cruciaal punt is dat in de AEF-analyse alleen is uitgegaan van nieuwe/extra investeringen in de inzet van preventieve interventies ten laste van de financiële middelen voor de uitvoering van de jeugdwet en/of de algemene middelen. In een studie naar het preventief jeugdbeleid in Rotterdam¹⁰ werd daarentegen gerekend met een herallocatie van bestaande middelen uit de jeugdgezondheidszorg en jeugdwelzijn ten gunste van de inzet van meer preventieve interventies van goede (bewezen) kwaliteit. De effecten van deze herallocatie zorgen volgens berekeningen tot een aanzienlijke besparing op jeugdzorg, zonder dus extra kosten. Dat laat zien dat door de decentralisatie de gemeente een samenhangender en veel doelmatiger beleid kan vormen. Tel uit je winst, is hier de moraal.
- Kijken we specifiek naar preventie, dan is dat begrip in de AEF-studie smal ingevuld. In de analyse zijn alleen enkele preventieve interventies doorgerekend gericht op specifieke groepen jeugdigen en gezinnen, met een accent op de aanpak van risicofactoren en beginnende problemen. In de genoemde Rotterdam-studie is een breder perspectief gehanteerd en is mede ingezet op het versterken van de pedagogische basisvoorzieningen en vormen van collectieve preventie. Zo zijn interventies meegenomen die bijvoorbeeld met steun van de gemeente via het onderwijs en in

de buurt met een groot bereik en tegen relatief lage kosten zijn uit te voeren, zoals Taakspel, Kanjertraining en Thuis op Straat. Ook dat draagt duidelijk bij aan het – zonder extra financiële middelen - verminderen van het beroep op jeugdzorg en daarmee gepaard gaande kosten.

Al met al is de analyse van AEF een schatting uitgaand van een investering vanuit het jeugdzorg-budget en/of algemene middelen in een ‘smalle’ preventie en de inrichting van de toegang. Dat is begrijpelijk als de scope is beperkt tot die van de Jeugdwet. Onderzoek dat een breder perspectief hanteert en meer gebruikmaakt van de gedachte achter de decentralisatie dat een gemeente domeinen met elkaar verbindt, laat een gunstiger beeld zien. De analyse van AEF maakt – geplaatst tegen de achtergrond van andere studies - des te meer duidelijk dat een breder perspectief noodzakelijk is om de juiste oplossingen voor de grote vraag naar jeugdzorg aan te pakken.

Nederlands Jeugdinstituut, 2021

Noten

¹ Hilderink, A. e.a.. *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Utrecht: AEF, 2020.

² De ‘boeggolf-theorie’ gaat ervan uit dat na de decentralisatie het gebruik van jeugdzorg eerst kan stijgen door een laagdrempeliger toegang, om vervolgens te dalen door inzet van preventie en vroegsignalering.

³ Voor de goede orde, AEF stelt dat preventie wel effectief kan zijn in drie opzichten (p. 21 en 125): 1. het kan in veel gevallen leiden tot een verhoging van de kwaliteit van leven, zonder bij te dragen aan een lager kostenniveau binnen de Jeugdwet; 2. Preventie en vroegsignalering kunnen leiden tot vermindering van kosten in andere wettelijke kaders; 3. Als gekozen wordt tussen een effectieve interventie en een niet-effectieve interventie, zal de eerste betere resultaten opleveren en een besparing geven als ze fungeren als substitutie voor een minder effectief jeugdhulptraject.

⁴ Yperen, T. van, Prakken, J. en Maat, A. van de (2019). *Het groeiend jeugdzorggebruik. Duiding en aanpak*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. Het beeld is ook geschetst door o.a. CBS. In 2020 is de instroom kleiner (zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84856NED>; of dit een effect is van de corona-crisis of niet is nog onduidelijk.

⁵ Yperen, T. van, Donker, A. & Deen, C. (2020). Trends in gebruik speciale onderwijsvoorzieningen. In: Centraal Bureau voor de Statistiek / CBS (Red.), *Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2020* (Hoofdstuk 11). Den Haag: CBS, 2020. (<https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/49/jaarrapport-2020-landelijke-jeugdmonitor>)

⁶ Zie bijvoorbeeld

- Daphne Kann-Weedage et al. *Effectieve preventie Rotterdam. Business case en maatschappelijke kosten-batenanalyse (Update)*. Rotterdam / Utrecht: Ecorys / Nederlands Jeugdinstituut, 2019.
- <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/eindelijk-met-het-jeugdbudget-in-de-zwarte.14101005.lynkx>
- <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/beuningen-heeft-geen-tekort-op-jeugdzorg.9969260.lynkx>

Het NJi werkt momenteel aan een uitgebreid overzicht van studies op dit vlak.

⁷ Friele, R. e.a. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw.

⁸ Arum, S & T. van den Enden (2018). *Sociale wijkteams opnieuw uitgelicht*. Utrecht: Movisie

⁹ Zie

- Sadiraj ea (2013). *Groeit de jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen: realisatie 2001-2011 en raming 2011-2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

-
- Folsche e.a. (2018). Onderzoek naar toename jeugdhulp wijkteams. Amsterdam/Den Haag: I&O Research/ VWS.

¹⁰ https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/jeugd/Rapportage-Jeugdbeleid_Rotterdam.pdf