

Het eerste Advies van de Commissie Financiering Jeugdzorg



Maart 2009

Inhoudsopgave

| | | |
|-----|------------------------------------------------|----|
| 1 | Samenvatting | 5 |
| 2 | Inleiding | 9 |
| 2.1 | Opdracht van de commissie | 9 |
| 2.2 | Adviestaak | 9 |
| 2.3 | Uitgangspunt en werkwijze | 10 |
| 2.4 | Gebruik van de adviezen | 12 |
| 2.5 | Tijdpad | 13 |
| 3 | De ramingen van het SCP | 15 |
| 3.1 | Inleiding | 15 |
| 3.2 | Het SCP en de ontwikkelingen op macro-niveau | 15 |
| 3.3 | Het SCP en de verdeling van de middelen | 20 |
| 3.4 | AMK | 22 |
| 4 | Het door de CFJ geadviseerde model | 25 |
| 4.1 | Inleiding | 25 |
| 4.2 | Voorkeursmodel | 26 |
| 4.3 | Kolom jeugdzorg | 27 |
| 4.4 | Advies over het ramingsmodel | 34 |
| 4.5 | Uitvoering | 35 |
| 5 | Aanpalende domeinen | 37 |
| 5.1 | Inleiding | 37 |
| 5.2 | WMO/Centra voor Jeugd en Gezin | 37 |
| 5.3 | Jeugd-GGZ | 38 |
| 6 | Doelmatigheid & doeltreffendheid | 41 |
| 6.1 | Prikkels voor doelmatigheid & doeltreffendheid | 41 |
| 7 | Informatievoorziening en privacy | 47 |
| 8 | De kosten | 49 |
| 8.1 | Inleiding | 49 |
| 8.2 | De rapporten van Deloitte | 49 |
| 8.3 | Bestuurlijke afspraken voor 2009 | 53 |
| 8.4 | Kosten voor de Bureaus Jeugdzorg | 54 |
| | Bijlage 1 Samenstelling van de Commissie | 57 |

1 Samenvatting

Het eerste advies van de Commissie Financiering Jeugdzorg (CFJ) bevat aanbevelingen voor:

- het macro-budget voor de provinciale jeugdzorg en de verdeling hiervan over de provincies en stadsregio's.
- een beter model voor de raming van de vraag naar jeugdzorg.
- een verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verleende jeugdzorg.
- de informatievoorziening en de privacy.
- het berekenen van de kostprijs van jeugdzorg.

Macro-budget, verdeling en de vraag naar jeugdzorg

Volgens het instellingsbesluit dient de CFJ uit te gaan van de ramingen van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)¹. Het SCP constateert dat het niet mogelijk is de ontwikkeling van de vraag naar provinciaal jeugdzorg van een voldoende inhoudelijke verklaring te voorzien. De gegevens hiervoor ontbreken grotendeels.

Dit heeft ook gevolgen voor de ramingen van de toekomstige vraag naar jeugdzorg. Het doortrekken van de lijn uit het verleden is op dit moment de enige mogelijkheid voor het in kaart brengen van de toekomstige vraag naar provinciaal gefinancierde jeugdzorg. De CFJ adviseert om zo spoedig mogelijk een ramingsmodel te ontwikkelen dat een grotere verklaringskracht heeft en meer beleidsrelevante variabelen bevat. Tot die tijd moeten noodgedwongen de huidige trendberekeningen van het SCP als uitgangspunt genomen worden. Deze ramingen liggen ook ten grondslag aan de overeenkomst tussen het Rijk en het IPO over de budgetten voor 2009.

Dit resulteert voor 2009 in een budget van € 885 miljoen voor de bestoening van het provinciale jeugdzorgaanbod. Ook voor de begroting 2010 zou aan de volumekant uitgegaan moeten worden van de ramingen van het SCP, voor de berekening van het macro-budget. Hierbij wordt echter door de CFJ opgemerkt dat bij de berekening van het macro-budget voor 2010 kritisch gekeken moet worden naar de indexatie van de verrekenprijzen, met name voor de materiële component. Ook voor het verdeelmodel van het SCP is momenteel geen alternatief voorhanden. De CFJ adviseert daarom de verdeelmaatstaven van het SCP als uitgangspunt te nemen voor de verdeling tussen de provincies (zie blz. 22 van dit advies).

¹ Het SCP heeft zowel ramingen opgesteld voor de berekening van de hoogte van het macro-budget, als voor de verdeling van de financiële middelen over de provincies. SCP, De Jeugd een zorg: Ramings- en verdeelmodel 2007, J. Stevens e.a., Den Haag, februari 2009.

De CFJ meent dat een goed onderbouwde p x q systematiek ten grondslag zou moeten liggen aan het macro-budget. De CFJ is echter geen voorstander van een openeinderegeling voor de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. De vaststelling van de hoogte van het macro-budget vindt immers plaats op basis van een politiek-bestuurlijk oordeel, over wat de provinciaal gefinancierde jeugdzorg mag kosten en wat daarvoor geleverd moet worden. Dit stelt extra hoge eisen aan het ramingsmodel. Als in meerjarig perspectief afspraken gemaakt worden over het financiële plafond, moeten de ex ante ramingen hiervoor ook een betrouwbaar fundament vormen.

Een ramingsmodel met een grotere verklaringskracht zou naar de mening van de CFJ allereerst uit moeten gaan van de risicofactoren, die verklaren waarom jeugdigen in de problemen komen. Preventieve maatregelen kunnen in een aantal gevallen voorkomen dat deze opvoedproblemen ook manifest worden.

Preventie is belangrijk, maar kan niet in alle gevallen opvoedproblemen voorkomen. De groep van jeugdigen met opvoedproblemen zal allereerst te maken krijgen met de gemeente. De verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies in de keten van de jeugdzorg zijn complementair. De provincie moet de jongeren helpen met ernstige opgroei- en opvoedproblemen, terwijl de gemeente zoveel mogelijk deze problemen moet voorkomen. Uiterlijk in 2012 moeten alle gemeenten over een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) beschikken. In het ramingsmodel moet allereerst rekening gehouden worden met deze zeeffunctie van de CJG's. Vervolgens adviseert de CFJ dat de minister van Jeugd en Gezin en het IPO taakstellende afspraken maken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, over de gemeentelijke prestaties op het terrein van het jeugdbeleid. Deze prestaties kunnen geleverd worden door een Centrum voor Jeugd en Gezin, maar het is ook zeer goed voorstelbaar dat de afspraken betrekking hebben op scholing of werk.

De jongeren met zware opgroei- en opvoedproblemen zullen uiteindelijk niet uitsluitend op het gemeentelijke niveau geholpen kunnen worden. Deze jongeren zijn mede aangewezen op specialistische zorg. Hierbij staan enkele hoofdwegen open: de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG. In de praktijk blijkt dat er vele dwarsverbanden bestaan tussen deze voorzieningen. Vanwege deze samenhang pleit de CFJ voor snelle afstemming van de in ontwikkeling zijnde ramingsmodellen voor de genoemde voorzieningen. Voorts adviseert de CFJ om voor de provinciaal gefinancierde jeugdzorg en de jeugd-GGZ alsmede jeugd-LVG te komen tot één budget. Het Bureau Jeugdzorg is naar de mening van de CFJ de aangewezen instantie om de integraliteit van de verleende zorg te bewaken.

Doelmatigheid & doeltreffendheid

Momenteel bestaat er veel onduidelijkheid over de effectiviteit van de jeugdzorg. Experimenten in de jeugdzorg hebben echter laten zien dat juist het transparant maken en het monitoren van de effectiviteit, tot ingrijpende verbeteringen kan leiden. De CFJ is in dit licht een voorstander van het inbouwen van prikkels ter verhoging van de doeltreffendheid en de doelmatigheid.

De branche voert momenteel ook een implementatieprogramma uit dat ertoe moet leiden dat in 2009 de eerste gegevens over prestatie-indicatoren geleverd kunnen worden. De CFJ adviseert om op korte termijn de subsidies te koppelen aan de beschikbaarheid van de prestatiegegevens. Aan de provincies adviseert de CFJ de inkoop van zorg te koppelen aan de beschikbaarheid van prestatiegegevens over deze zorgaanbieders. Als een zorgaanbieder geen inzicht kan bieden in de geleverde prestaties en de bereikte effecten, zou dat gevolgen moeten hebben voor de voortzetting van de inkooprelatie. Als een Bureau Jeugdzorg onvoldoende inspanningen pleegt om deze prestatiegegevens te verzamelen en op te vragen bij de zorgaanbieders, dient de provincie een adequaat gebruik te maken van haar toezichtinstrumentarium. Er zou dan ook gesproken kunnen worden van een PxQxE-systeem, waarbij zowel prijzen (P), kwantiteiten (Q) als de effectiviteit (E) van de verleende zorg een rol moeten spelen.

Informatievoorziening en privacy

De CFJ constateert dat er momenteel grote belemmeringen bestaan bij het delen van informatie tussen casemanagers over een eerder behandelde cliënt. Bovendien kunnen cliënten ook niet adequaat gevolgd worden en is hun zorggeschiedenis vaak in de informatiesystemen niet te reconstrueren. Deze problemen kunnen naar de mening van de CFJ verholpen worden door het treffen van wettelijke voorzieningen, die geen afbreuk doen aan de privacy van de cliënten maar die wel een effectievere zorg mogelijk maken. Deze wettelijke voorzieningen dienen op korte termijn getroffen te worden.

Kosten

Bij de eerder genoemde afspraken tussen het Rijk en het IPO over het macro-budget 2009, is een methodiek gebruikt waarbij de totale uitgaven aan een bepaalde categorie (bijvoorbeeld de ambulante zorg) gedeeld is door het aantal gebruikers. Het resultaat van deze deling is de 'verrekenprijs'. Ook voor de ramingen voor 2010 zal er nog geen volwaardig alternatief voorhanden zijn.

Voor de periode daarna is de CFJ voorstander van het baseren van de prijzen van de producten van de jeugdzorg op genormeerde kostprijzen. In de normering dient ook rekening gehouden te worden met de efficiencyverschillen tussen zorgaanbieders. Dit betekent dat niet uit kan worden gegaan van historische kostprijzen, maar dat ook de verschillen

van de kostprijzen tussen instellingen een rol moeten spelen. De normatieve kostprijzen voor de zorgaanbieders dienen uit te gaan van doelmatig en doeltreffend functionerende zorgaanbieders. Actuele normatieve kostprijzen zijn momenteel niet voorhanden en dienen gedurende het jaar 2009 berekend te worden. In de normatieve kostprijzen worden in meerjarig perspectief ook de ontwikkelingen in de afzonderlijke kostensoorten meegenomen, zoals bijvoorbeeld een stijging van de contractlonen of het effect van de inflatie op de materiële kosten.

Ten slotte is de CFJ van mening dat uniforme bekostigingseenheden voor de belangrijkste activiteiten en voorzieningen van de Bureaus Jeugdzorg gedefinieerd moeten worden. Vervolgens dienen op basis van eenduidige definities normprijzen berekend te worden, die als basis kunnen dienen voor de afspraken tussen afzonderlijke provincies en de Bureaus Jeugdzorg.

2 Inleiding

2.1 Opdracht van de commissie

Op 8 oktober 2008 is de Commissie Financiering Jeugdzorg ingesteld (CFJ)¹. De commissie is onafhankelijk en adviseert het Bestuurlijk Overleg jeugdzorg over het macro-budget voor de provinciale jeugdzorg en de verdeling hiervan over de provincies en stadsregio's. De commissie adviseert over een meerjarig kader en een jaarbudget.

De CFJ is gezamenlijk door het Ministerie van Jeugd en Gezin en het Interprovinciaal Overleg ingesteld. De taak van de CFJ kent verschillende onderdelen. Deze vloeien voort uit de afspraken die zijn vastgelegd in het Akkoord Kaiser en het Bestuurlijk Overleg met het IPO over dit advies op 27 september 2007. De CFJ richt zich primair op het adviseren van het Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg over het macro-budget voor de provinciale jeugdzorg en de verdeling hiervan over de provincies en grootstedelijke regio's. De CFJ adviseert dus over een meerjarenkader en een jaarbudget.

De CFJ baseert haar adviezen over het macro-budget op behoefte-ramingen jeugdzorg van het Sociaal & Cultureel Planbureau over de te verwachten vraag naar jeugdzorg en informatie over de prijzen van de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders. De adviezen over de verdeling baseert de CFJ op het door het SCP te ontwikkelen verdeelmodel en signalen die de CFJ bereiken over de uitvoering van het provinciale jeugdzorgbeleid.

2.2 Adviestaak

In paragraaf 1.1. is de adviestaak van de CFJ al aangestipt. Van de CFJ worden de volgende adviezen verwacht:

- a. De CFJ brengt eens per vier jaar aan het Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg een zwaarwegend advies uit over het meerjarig budgettair kader dat naar diens oordeel nodig is voor de provinciale jeugdzorg (Bureau Jeugdzorg en provinciaal gefinancierd jeugdzorgaanbod) in de vorm van een financiële meerjarenraming en over de verdeling van dit budget over de provincies en grootstedelijke regio's.

¹ Besluit van de Minister voor Jeugd en Gezin van 8 oktober 2008, nr. JZ/GJ-2882155, houdende instelling van de Commissie Financiering Jeugdzorg.

- b. De CFJ brengt jaarlijks zwaarwegend advies uit aan het Bestuurlijk Overleg over de ontwikkeling van het benodigde jaarbudget voor de provinciale jeugdzorg en de verdeling daarvan over de provincies en grootstedelijke regio's.

De CFJ kan tevens adviseren over haar inziens noodzakelijke verbeteringen en/of aanpassingen van de door het behoefteramingsmodel en verdeelmodel van het SCP.

Gedurende fase van ontwikkeling van het financieringsstelsel, zal de CFJ worden betrokken bij de uitwerking en inrichting van het financieringsstelsel voor de provinciale jeugdzorg.

2.3 Uitgangspunt en werkwijze

In het Akkoord Kaiser is vastgesteld dat de CFJ bij de totstandkoming van haar adviezen rekening houdt met:

a) *De ontwikkeling van de vraag naar jeugdzorg*

De CFJ baseert haar adviezen over het financieel meerjaren budget en het jaarbudget en de ontwikkeling hierin, op de behoefteramingen voor de jeugdzorg van het SCP. Hiertoe heeft het SCP een ramingsmodel ontwikkeld, voor de vraag en de uitsplitsing daarvan over provincies en grootstedelijke regio's. Het ramingsmodel is gezamenlijk vastgesteld door het Ministerie van J&G en het IPO. Het SCP draagt zorg voor de jaarlijkse behoefteraming, die voor 1 februari van ieder jaar aan de CFJ beschikbaar wordt gesteld.

b) *De ontwikkeling van de prijzen in de jeugdzorg*

Provincies bepalen zelf welke prijzen zij afspreken voor welke producten. Het financieringsstelsel voorziet daarom niet in landelijke uniforme prijzen voor de jeugdzorg. De CFJ baseert haar adviezen echter wel op de door haar te verzamelen eenduidige informatie over de prijzen en de ontwikkeling daarvan. Die prijzen worden beschouwd als rekenprijzen. Deze rekenprijzen zijn een onderdeel voor de vaststelling van de prijzen die de CFJ in haar advies over het budget gebruikt. Daartoe vormt de uitvoeringsinformatie die de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders leveren aan de provincies de basis. Deze informatie geeft de CFJ zicht op de prijsontwikkeling en verschillen tussen provincies en tussen Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders. Waar het de prijzen voor het zorgaanbod betreft, wordt de informatie hierover verzameld op basis van de feitelijk gemiddelde prijzen van de verschillende zorgsoorten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de acht vastgestelde zorgcategorieën waarin de Bureaus Jeugdzorg indiceren. Voor wat betreft de prijzen voor de diensten van het Bureau Jeugdzorg wordt op basis van de vastgestelde dertien producten van het Bureau Jeugdzorg, de basisdienstverlening die ieder Bureau Jeugdzorg dient te leveren en de kwaliteitseisen daarvoor in beeld gebracht. Voor deze basisdienstverlening wordt één

voor ieder Bureau Jeugdzorg reële gemiddelde prijs door de CFJ gebruikt per gewogen jeugdige. Deze reële prijs per jongere bepaalt in combinatie met de verwachte behoefte aan diensten van het Bureau Jeugdzorg, het benodigde budget voor de Bureaus Jeugdzorg.

c) Beleidsontwikkelingen

De CFJ houdt bij haar adviezen rekening met relevante beleidsontwikkelingen op het terrein van de provinciale jeugdzorg en aanpalende jeugdzorg, zoals de jeugd-GGZ, de jeugd-LVG en het lokaal preventieve jeugdbeleid van gemeenten, die van invloed zijn op de grotere of kleinere behoefte aan jeugdzorg.

d) Maatschappelijke ontwikkelingen

De CFJ houdt in haar adviezen rekening met maatschappelijke ontwikkelingen in de verschillende provincies die van invloed zijn op de vraag naar jeugdzorg, ook voor zover dit aanpalende vormen van jeugdzorg betreft (zoals de jeugd-GGZ, de jeugd-LVG en het lokaal preventieve jeugdzorg van gemeenten).

e) De kwaliteit van de jeugdzorg

Bij het bepalen van haar advies over het benodigde budget volgt de CFJ ook de kwaliteit van de jeugdzorg. Daarbij gaat het om een goede balans tussen doelmatigheid en doeltreffendheid en het voorkomen dat eventuele neerwaartse druk op de prijzen (op termijn) de kwaliteit van de jeugdzorg aantast. De CFJ volgt de kwaliteit op basis van de bestuurlijk overeengekomen prestatie-indicatoren jeugdzorg. Over deze prestatie-indicatoren rapporteren de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders (aan de hand van de acht zorgcategorieën) aan de provincies en grootstedelijke regio's.

f) Verplichtingen van provincies en grootstedelijke regio's

Hantering van het nog vast te stellen verdeelmodel kan leiden tot herverdeelteffecten voor de afzonderlijke provincies en grootstedelijke regio's. Bij haar adviezen over de verdeling houdt de CFJ rekening met een overgangsregime waarin afbouw van bestaande verplichtingen oordelbaar kan plaatsvinden.

De adviezen van de CFJ zijn onderbouwd en transparant over uitgangspunten, aannames e.d. De jaarlijks uit te brengen adviezen worden door de CFJ voor 1 maart van het betreffende jaar aan het Bestuurlijk Overleg uitgebracht.

2.4 Gebruik van de adviezen

Het advies van de CFJ valt in verschillende onderdelen uiteen, hetgeen ook gevolgen heeft voor het beoogde gebruiksdoel.

Advies over een meerjarenkader

In de nadere afspraken in het Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg bij het Akkoord Kaiser is vastgelegd dat:

- a. Als vertrekpunt voor het financieel kader geldt dat het kabinet in de rijksbegroting het advies van de CFJ over het meerjarig financieel kader zal volgen.
- b. Indien het beschikbare financiële kader van het Rijk lager is dan het bedrag dat benodigd is op basis van het advies van de CFJ, vindt er overleg plaats tussen partijen hoe hiermee omgegaan kan worden.
- c. Het Rijk is verantwoordelijk voor een toereikend macro-financieel kader opdat het recht op jeugdzorg daarmee kan worden geëffectueerd. Indien het Rijk toch besluit het budgettaire kader lager vast te stellen dan de CFJ adviseert, dient het Rijk dit besluit met zwaarwegende argumenten te verantwoorden.
- d. Het Rijk heeft de intentie om bij een overmachtsituatie de behoefte aan jeugdzorg voorop te stellen en daarnaar te handelen.

Advies ter vaststelling (berekening) van het jaarbudget

Het advies van de CFJ op grond van de behoefteraming van het SCP en de geïnventariseerde prijzen wordt uitgebracht ten behoeve van het Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg. Dit advies van de CFJ wordt in het Bestuurlijke Overleg voorafgaand aan de voorjaarsbesluitvorming geagendeerd. Het advies van de CFJ is zwaarwegend voor het Bestuurlijke Overleg.

Advies over verdeling

De CFJ brengt op basis van het verdeelmodel eens per vier jaar aan het Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg advies uit over de verdeling van de middelen in het vierjarig financieel macrokader over de provincies en grootstedelijke regio's. De CFJ brengt jaarlijks aan het Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg advies uit over de verdeling van het benodigde macro-jaarbudget over de provincies en grootstedelijke regio's. De verdeling van de middelen dient jaarlijks tijdig, met het oog op de provinciale begrotingsvoorbereiding, vastgesteld te worden. Het Bestuurlijk Overleg stelt het verdeelmodel en de verdeling van de middelen over de provincies vast.

Advies over de toereikendheid van het behoefteramings- en verdeelmodel voor de financiering van de provinciale jeugdzorg.

De CFJ onderzoekt primair op macroniveau of het budget voor de provinciale jeugdzorg voldoende is. De CFJ kan bij dit onderzoek ook aanwijzingen krijgen die relevant zijn voor de beoordeling van het verdeelmodel en/of het behoefteramingsmodel. Wanneer bijvoorbeeld bepaalde factoren onvoldoende zijn verdisconteerd in het macro-budget, kan dat ook zijn gevolgen hebben voor het ramings- c. q. het verdeelmodel.

Wanneer de CFJ hiermee wordt geconfronteerd, dan stelt de CFJ dit vast in zijn jaarlijks advies aan het Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg. De CFJ vervult hier een signaleringsfunctie. Het is vervolgens aan het Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg om te beslissen of het opportuun is de bestaande verdeling dan wel de gebruikte modellen aan te passen, dan wel eerst nader onderzoek in te stellen.

2.5 Tijdpad

De advisering van de CFJ speelt een belangrijke rol voor een goed functioneren van de provinciale jeugdzorg. Haar adviezen moeten borgen dat de provincies en grootstedelijke regio's op macro niveau over voldoende middelen beschikken voor de door hun uit te voeren taken in de jeugdzorg. De CFJ heeft voor het vervullen van zijn taken informatie van anderen nodig. Het zal van belang zijn dat deze informatie gelijktijdig en volledig beschikbaar zal zijn op de gewenste tijdstippen.

Bij de advisering door de CFJ spelen twee eisen een belangrijke rol:

1. Een tijdige advisering waardoor ontwikkelingen in de praktijk zich zo snel mogelijk vertalen in het macro-budget dat voor provinciale jeugdzorg ter beschikking wordt gesteld.
2. Bestuurlijke rust gedurende het uitvoeringsjaar. Provincies en grootstedelijke regio's mogen daarom niet lopende het uitvoeringsjaar lastig worden gevallen met aanpassingen in dat budget. Het SCP draagt zorg voor de behoefteeraming van de provinciale jeugdzorg door middel van een groeimodel waarvan de ontwikkeling in 2007 is gestart. De CFJ inventariseert prijsgegevens aan de hand waarvan de CFJ in combinatie met de behoefteeraming en overige aspecten het benodigde macro-budget vaststelt.

Cruciale momenten

1. Het SCP levert voor 1 februari van jaar t de behoefteeraming van de provinciale jeugdzorg aan de CFJ.
2. De CFJ inventariseert prijsinformatie, verwerkt deze cijfers met de behoefteeraming en levert voor 1 maart van jaar t een advies aan bij het Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg. Met het oog op de voorjaarsbesluitvorming kan tijdig een en ander worden vastgesteld. Een advies over de verdeling van het jaarbudget kan eventueel later volgen mits tijdig met het oog op de provinciale begrotingsvoorbereiding.
3. Het kabinet pleegt in maart van jaar t de kaderbrief besluitvorming ten aanzien van de begroting t+1 mede op basis van het CFJ advies. Indien het CFJ advies niet tijdig beschikbaar is zal de Minister, gehoord het IPO in het Bestuurlijk Overleg, in de beleidsbrief een voorstel doen over de budgettraming t.b.v. de besluitvorming over de begroting in het kabinet.

3 De ramingen van het SCP

3.1 Inleiding

De CFJ baseert haar adviezen over het macro-budget op behoefte-ramingen jeugdzorg van het Sociaal & Cultureel Planbureau over de te verwachten vraag naar jeugdzorg en informatie over de prijzen van de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders. De adviezen over de verdeling baseert de CFJ op het door het SCP te ontwikkelen verdeelmodel en signalen die de CFJ bereiken over de uitvoering van het provinciale jeugdzorgbeleid.

In dit hoofdstuk 3 zal het rapport van het SCP kort samengevat worden. Vervolgens zal in hoofdstuk 4 de mogelijkheden geschetst worden voor een verdere verbetering van de gehanteerde modellen.

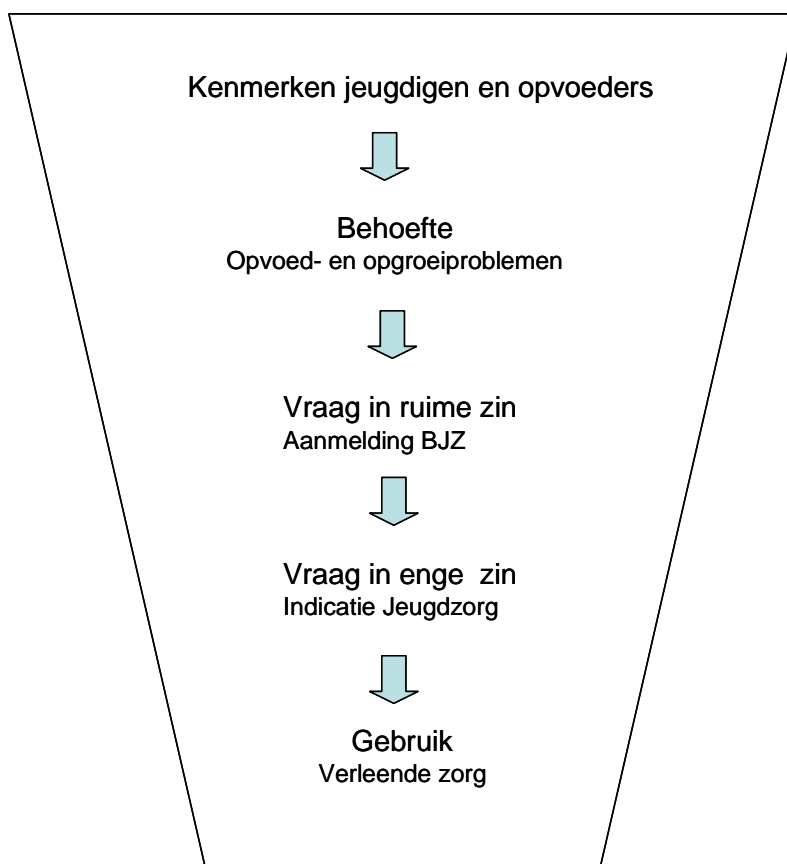
3.2 Het SCP en de ontwikkelingen op macro-niveau

In het rapport 'De jeugd een zorg' heeft het SCP voor wat betreft de verwachte behoefte aan jeugdzorg, de volgende onderzoeksvraag centraal gesteld.

Wat is de te verwachten omvang van de groep jeugdigen die gebruik maakt van de jeugdzorg in de periode 2006-2011?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden schetst het SCP de onderstaande trechter, die een jeugdige kan doorlopen wanneer er opvoeden en opgroei problemen ontstaan en er behoefte is aan hulp. Deze behoefte kan uiteindelijk leiden tot het gebruik van jeugdzorg.

Figuur 3.1 Vraag naar jeugdzorg



Bron: SCP, *De jeugd een zorg*, blz. 18.

De trechter neemt een aanvang met de behoefte aan jeugdzorg: dit zijn die jeugdigen die door specifieke opvoed- en/of opgroeioproblemen een grotere kans maken om hulp te zoeken bij de jeugdzorg. Deze specifieke problemen komen bij sommige bevolkingsgroepen meer voor dan bij andere. Bevolkingskenmerken (bijvoorbeeld leeftijd, al dan niet in combinatie met opvoed- en opgroeioproblemen) bepalen dus mede de kans op vraag naar en gebruik van jeugdzorg. De behoeftigen vormen de doelgroep van de jeugdzorg in de meest brede zin van het woord. Zij bepalen ook de potentiële vraag naar jeugdzorg.

Het volgende niveau in de trechter is de vraag naar jeugdzorg in ruime zin. Iemand wordt vrager in ruime zin wanneer hij aanklopt bij het Bureau Jeugdzorg met een probleem of een specifieke hulpvraag. Vragers zijn dus behoeftigen die de stap hebben gezet om hulp in te roepen. De groep vragers in ruime zin is dus kleiner dan de groep behoeftigen. Nog weer kleiner is de groep vragers in enge zin. Deze groep beschikt ook over een zorgindicatie. De laatste en kleinste groep wordt gevormd door de gebruikers van de geïndiceerde jeugdzorg. Zij ontvangen daad-

werkelijk zorg. De omvang van deze laatste groep zou geraamd moeten worden. Daarbij zou het moeten gaan om een raming van het gebruik op basis van de vraag en niet op basis van een extrapolatie van het daadwerkelijke zorggebruik.

Het SCP raamt de ontwikkeling van de vraag mede op basis van de ontwikkeling in vier zogeheten kernfactoren. Het betreft hier:

- Etniciteit.
- Gezinsamenstelling.
- Leeftijd.
- Geslacht.

Deze kernfactoren maken onderdeel uit van de demoplus-variant, die hieronder nader zal worden toegelicht. Het SCP heeft ook gekeken naar de mogelijke invloed van kind- en omgevingsfactoren.

Kindfactoren omvatten bijvoorbeeld het temperament van het kind, de intelligentie en de gezondheid. Omgevingsfactoren zien bijvoorbeeld op het gezin, de vriendenkring, de school en de buurt. Deze variabelen hebben gezamenlijk een even grote verklarende kracht als de vier kernfactoren. Toch neemt het SCP deze variabelen niet op in de ramingen, omdat het SCP nu nog over onvoldoende betrouwbare informatie beschikt om de ontwikkeling van deze factoren in de toekomst te kunnen voorspellen.

Uit de studie van het SCP blijkt dat het feitelijke gebruik van de jeugdzorg moeilijk te verklaren valt, aan de hand van de ontwikkeling van bekende demografische factoren en kernfactoren. Het SCP heeft terug gekeken naar de groei van het aantal gebruikers van provinciaal gefinancierde jeugdzorg, in de periode 1997-2007. Hoe kan deze groei verklaard worden? Het SCP heeft hier drie (combinaties) van factoren onderscheiden:

- leeftijdssamenstelling van de bevolking (oftewel het aantal jeugdigen), aangeduid als demografische factor.
- andere demografische factoren: het aantal jeugdigen uit eenoudergezinnen, het aantal jongens en het aantal jeugdigen van allochtone afkomst. Het SCP noemt deze aanvulling met de (overige) kernfactoren de demoplus variant.
- behoeften en voorkeuren van jeugdigen en hun ouders, beleid en andere dan de bovengenoemde demografische factoren. Dit noemt het SCP de niet-demografische factoren.

Uit de onderstaande tabel blijkt de verklaringskracht van de genoemde factoren.

Tabel 3.1. Totale groei van het aantal gebruikers van provinciale gefinancierde jeugdzorg uitgesplitst naar verschillende factoren, 1997-2007

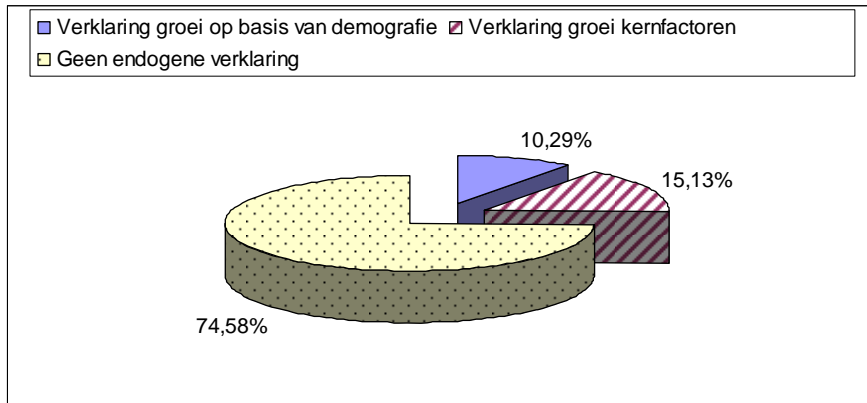
| Soort zorg | Aantal 2007 | Waargenomen groei t.o.v. 1997 | Groei op basis van demografie | Groei op basis van demoplus | Groei door overige factoren |
|----------------------|----------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Ambulant geïndiceerd | 37.378 | 34.859 | 2.152 | 4.586 | 30.273 |
| Dagbehandeling | 8.904 | -1.074 | -175 | 736 | -1.810 |
| Pleegzorg | 189016 | 7.562 | 1.108 | 2.874 | 4.652 |
| Residentieel | 12.529 | -1.667 | 994 | 1.882 | -3.549 |
| Totaal | 77.872 | 39.664 | 4.079 | 10.078 | 29.566 |

Bron: SCP, De jeugd een zorg, blz. 65..

Het voorbeeld van de ambulante zorg kan het een en ander verder verhelderen. In 2007 waren er 37.378 gebruikers van ambulante jeugdzorg. Dat waren er 34.859 meer dan in 1997. Op basis van uitsluitend de demografische ontwikkeling zou het SCP een stijging van slechts 2.152 gebruikers verwacht hebben (3e kolom). Als het SCP daarnaast ook rekening houdt met het feit dat het aantal jeugdigen in eenoudergezinnen en met name het aantal allochtone jeugdigen in de periode 1997-2007 sterk is gestegen, zou het SCP een stijging van 4.586 jeugdigen verwacht hebben. Dit is fors minder dan de feitelijke groei.

Dat betekent dat van de toename van 37.378 van het aantal gebruikers van ambulante jeugdzorg ongeveer 2.152 is toe te schrijven aan het feit dat het aantal jeugdigen is toegenomen en nog eens 2.434 aan de stijging van het aantal jeugdigen in eenoudergezinnen en het aantal allochtone jeugdigen. In totaal verklaren demografische en kernfactoren 13% van de stijging in het aantal gebruikers van ambulante zorg. De rest, 87%, is toe te schrijven aan niet-demografische factoren. Deze reken-som maakt duidelijk hoe groot de invloed van deze laatste niet gemeten factoren is geweest bij de stijging in het gebruik van de geïndiceerde ambulante jeugdzorg in de periode 1997-2007. Het is op basis van deze gegevens volgens het SCP onmogelijk uit te maken of niet meegenomen demografische kenmerken, beleidsontwikkelingen dan wel veranderingen in de behoefte (zoals het manifest worden van nieuwe groepen gebruikers) de grootste invloed heeft gehad.

Figuur 3.2 Verklaring van de groei van de jeugdzorg voor de periode 1997-2007, in procenten



Bron: SCP/100

Uit figuur 3.2. blijkt dat bijna 75% van de totale opgetreden groei in de periode 1997-2007 niet verklaard kan worden uit demografische factoren of de kernfactoren (etniciteit, gezinssamenstelling, leeftijd of geslacht). Dit betekent onder meer dat de invloed die uitging van de invoering van de Wet op de Jeugdzorg tot de niet-gemodelleerde factoren behoort.

Uiteindelijk heeft het SCP gekozen voor een trendmethode¹. Hierdoor wordt in feite gekozen voor een extrapolatie van de ontwikkeling van de voorgaande jaren. Dit leidt tot de volgende raming voor de komende jaren voor de vraag in engere zin. Dit is de optelsom van het gebruik en de wachtlijsten. Hierbij geldt de kanttekening dat het gaat om een raming op basis van het aantal feitelijke indicaties, niet op basis van de behoefte en de vraag in ruime zin².

Tabel 3.2. Raming van het aantal jeugdigen dat provinciaal gefinancierde jeugdzorg ontvangt of daarvoor op de wachtlijst staat, naar type, 2009-2011

| Jaar | Ambulant | Dagbehandeling | Pleegzorg | Residentieel |
|------|----------|----------------|-----------|--------------|
| 2009 | 46.270 | 9.102 | 20.286,9 | 12.464,4 |
| 2010 | 50.442 | 8.950 | 20.719,3 | 12.149,6 |
| 2011 | 54.991 | 8.801 | 21.160,9 | 11842,7 |

Bron: SCP, De Jeugd een zorg, blz. 68.

¹ Het SCP heeft hierbij gekozen voor de discounted First difference methode, waarbij de laatste jaren meer gewicht krijgen dan de eerdere jaren en waarbij niet gecorrigeerd is voor trendbreuken.

² Het is hierbij van belang om op te merken dat het hier geen unieke cliënten betreft.

3.3 Het SCP en de verdeling van de middelen

Het SCP heeft zich tevens gebogen over een mogelijke methodiek voor de verdeling van de financiële middelen¹. Volgens de huidige systematiek ontvangen de jeugdzorgregio's de financiële middelen allereerst op basis van het aantal jeugdigen per regio. Daarnaast krijgen ze een 'opslag' voor het aantal potentiële probleemjongeren in de regio. Dit zijn jongeren met een verhoogde kans op opvoed- en ontwikkelingsproblemen, die mogelijk een beroep op provinciale jeugdzorg kunnen doen. Provincies met relatief veel potentiële probleemjongeren krijgen naar rato een hoger budget dan provincies met relatief weinig van dergelijke probleemjongeren.

Een tweetal risicofactoren wordt bij de bepaling van de omvang van de groep probleemjeugd als indicatief beschouwd, namelijk etniciteit en gezinsvorm. Aanhakend bij deze en andere risicofactoren luidt de centrale onderzoeksvraag van het SCP als volgt:

'Welke risicofactoren (1) voorspellen de behoefte van individuele jeugdigen en hun ouders aan provinciale jeugdzorg en (2) vormen tevens een bestendige, op regionaal niveau niet te beïnvloeden verklaring voor verschillen in de aantallen behoeftige jeugdigen tussen provincies en kunnen daarom opgenomen worden in de verdeelsleutel voor het jeugdzorgbudget over de jeugdzorgregio's.'

Voor wat betreft de risicofactoren hanteert het SCP de volgende shortlist.

Kindkenmerken

- Leeftijd
- Sekse
- Chronische aandoeningen / handicap
- Mate waarin kind pro-sociale attitude heeft
- Schoolniveau kind (schoolsoort speciaal/vmbo)

Ouderkenmerken (voor vaders en moeders apart)

- Leeftijd
- Chronische aandoening / handicap
- Mate waarin ouder angstig, bezorgd, somber of depressief is
- Gebruik GGZ / maatschappelijk werk door ouder
- Gebruik andere relevante voorzieningen door ouder
- Aanwezigheid verslavingsproblemen in het gezin

Kenmerken opvoeding

- Ingrijpende gebeurtenissen in het gezin (beperkt)

¹ SCP, De jeugd een zorg, blz. 83 e.v..

Kenmerken gezin

- Gezinsvorm (eenoudergezin)
- Gezinsgrootte (aantal kinderen 0-17 jaar)
- Sociale positie ouders (opleidingsniveau)
- Economische positie ouders (laag inkomen)
- Woonbuurt (achterstandswijk)
- Etniciteit (niet-westers allochtoon)
- Sociale contacten ouders

Vervolgens heeft het SCP zich ook gebogen over de vraag of deze risicofactoren ook dienstbaar kunnen zijn aan het formuleren van een verdeelsleutel. Hiervoor moet voldaan worden aan de aanvullende eisen van meetbaarheid, niet-manipuleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Uiteindelijk bleken de volgende risicofactoren zowel statistisch significant als te voldoen aan de bovengenoemde drie systeemeisen.

- Kind is een jongen
- Kind is laag opgeleid
- Gezin is niet-westers allochtoon
- Gezin heeft één ouder
- Gezin een laag inkomen

Vervolgens heeft het SCP de keuze gemaakt voor het baseren van het verdeelmodel op de behoefte en niet de vraag in ruime zin (zie de trechter van figuur 3.1.). Het SCP heeft hiervoor de volgende argumenten. In de eerste plaats heeft de vraag in ruime zin niet betrekking op de vraag naar jeugdzorg maar op de vraag naar professionele hulp. Omdat de gegevens het momenteel niet toelaten om te bezien of de vraag naar jeugdzorg (als onderdeel van de professionele zorg) door dezelfde determinanten wordt bepaald als de vraag naar professionele zorg in ruime zin, is het naar de mening van het SCP te riskant om de uitkomsten voor het vraagmodel in ruime zin als basis te gebruiken voor het verdeelmodel voor de jeugdzorg. Het is goed mogelijk (en naar de mening van het SCP zelfs waarschijnlijk) dat de determinanten van de vraag naar jeugdzorg anders zijn dan de determinanten van de vraag naar andere professionele zorg. Een tweede reden betreft de betrouwbaarheid van het model. Het aantal respondenten in de bron die het SCP hanteert (het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek oftewel AVO) is voor de behoefte groter dan voor de vraag in ruime zin. Het aantal respondenten voor de vraag in enge zin is nog geringer en valt om die reden ook af.

De CFJ merkt hierbij op dat in de toekomst ook gekeken zou moeten worden naar de effecten van de cumulatie van risicofactoren. Als het bijvoorbeeld een jongen van allochtone afkomst betreft met een laag opleidingsniveau en afkomstig uit een gezin met een laag inkomen, is dan de kans groter dat hij een beroep zal doen op de provinciaal gefinancierde jeugdzorg? Is deze kans vervolgens ook groter dan bij jon-

gens in het algemeen? Zo ja, dan zou hier in de verdeling van de middelen tussen de provincies ook rekening mee gehouden moeten worden.

Het verdeelmodel op basis van de behoefte verklaart overigens maar 9% van de verschillen in behoefte aan jeugdzorg. Dit betekent dat 91% van de verdeling zal plaatsvinden op basis van het aantal kinderen van 0-17 jaar. Uiteindelijk zou toepassing van het model van het SCP tot de volgende uitkomsten leiden.

Tabel 3.3. Verdeelmodel op basis van probleemscores naar jeugdzorgregio, 2007

| | aantal jeugdigen (0 - 17 jaar) | % jongens | % kinderen laag opgeleid | % nietwesters allochtoon | % eenouder gezin | % kinderen uit gezin met laag inkomen | Gewicht per kind | Gewogen aantal jeugdigen | Relatief Gewicht (%) |
|----------------------|--------------------------------------|--------------|--------------------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------------------------------|------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| Drenthe | 105.158 | 50,90% | 5,60% | 5,20% | 10,80% | 9,50% | 2,67 | 95.498 | 91% |
| Flevoland | 98.668 | 51,40% | 6,50% | 23,20% | 15,30% | 10,30% | 3,1 | 104.006 | 105% |
| Friesland | 142.485 | 51,20% | 7,20% | 5,40% | 11,00% | 10,20% | 2,74 | 132.926 | 93% |
| Gelderland | 437.026 | 51,10% | 6,80% | 9,40% | 10,00% | 8,50% | 2,75 | 407.892 | 93% |
| Groningen | 111.595 | 51,20% | 7,50% | 8,60% | 14,30% | 11,70% | 2,9 | 109.976 | 99% |
| Limburg | 217.678 | 51,10% | 6,60% | 8,90% | 12,40% | 10,10% | 2,81 | 207.826 | 95% |
| Noord-Brabant | 517.087 | 51,10% | 6,50% | 11,50% | 10,80% | 7,60% | 2,77 | 487.013 | 94% |
| Overijssel | 254.644 | 51,00% | 7,50% | 9,70% | 9,50% | 8,50% | 2,76 | 238.828 | 94% |
| Utrecht | 264.712 | 51,30% | 6,20% | 16,80% | 11,40% | 8,40% | 2,88 | 258.796 | 98% |
| Zeeland | 80.726 | 51,20% | 5,90% | 7,40% | 10,90% | 8,30% | 2,7 | 74.189 | 92% |
| Zuid-Holland | 298.131 | 49,50% | 6,10% | 11,20% | 13,30% | 7,30% | 2,77 | 280.365 | 94% |
| Noord-Holland | 238.721 | 50,10% | 6,30% | 10,40% | 16,00% | 7,70% | 2,83 | 229.607 | 96% |
| Amsterdam | 285.778 | 48,90% | 6,80% | 33,80% | 25,60% | 16,70% | 3,55 | 344.951 | 121% |
| Rotterdam | 243.303 | 51,30% | 6,90% | 35,50% | 21,90% | 15,10% | 3,53 | 291.612 | 120% |
| Haaglanden | 214.156 | 49,20% | 6,50% | 29,60% | 22,30% | 15,10% | 3,38 | 246.384 | 115% |
| Nederland | 3509.868 | 51,20% | 6,60% | 15,70% | 13,20% | 9,20% | 2,92% | 3.509.868 | 100% |
| Variatie coëfficiënt | | 1,60% | 8,50% | 63,30% | 36,80% | 31,90% | 9,90% | | |

Bron: SCP, De jeugd een zorg, blz. 95.

3.4 AMK

Het SCP heeft ook ramingen gemaakt voor het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Het SCP beoogt hiermee een eerste indicatie te geven van het toekomstige gebruik van deze diensten. De centrale vraag is: *'Wat is de te verwachten omvang van de groep jeugdigen die gebruik maakt van het AMK in de periode 2006-2011?'*

Allereerst heeft het SCP ook aandacht geschonken aan de ontwikkeling in het verleden. In het onderstaande model is deze ontwikkeling weergegeven.

Tabel 3.4. Aantal vermoedens van kindermishandeling bij het AMK en de jaarlijkse groei, 2000-2006

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Jaarlijkse groei |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| Adviezen | 12.651 | 13.180 | 13.869 | 15.679 | 18.125 | 20.475 | 21.282 | 9,06 |
| Consulten | 2.898 | 4.089 | 4.293 | 4.914 | 6.116 | 6.237 | 6.647 | 14,84 |
| Onderzoeken | 5.801 | 6.027 | 7.212 | 7.976 | 9.820 | 11.340 | 13.815 | 15,56 |
| Totaal | 21.350 | 23.296 | 25.374 | 28.569 | 34.061 | 38.052 | 41.744 | 11,82 |

Bron: SCP, De jeugd een zorg, blz. 71.

De bovenstaande tabel 3.4. geeft de ontwikkeling weer van het aantal geuite vermoedens van kindermishandeling over het tijdvak 2000-2006. Het SCP ziet een (stevige) groei van bijna 12% per jaar. De sterkste groei heeft zich voorgedaan tussen 2003 en 2004.

Het SCP heeft ook voor de raming van de toekomstige ontwikkeling van het beroep dat gedaan zal worden op de AMK's, een voorkeur voor de zogeheten 'Discounted First Difference methode'. Op basis van deze raming is er sprake van een forse jaarlijkse groei voor het tijdvak 2006-2011, van zowel onderzoeken (6,7%), adviezen (4,4%) en consulten (5,2%). In tabel 3.5. zijn de werkelijke en verwachte aantallen jeugdigen die gebruik maken van het AMK voor de jaren 2000, 2006 en 2011 door het SCP op een rij gezet, waarbij is uitgegaan van een voor demografie gecorrigeerde trendraming waarbij de recentere jaren meer gewicht krijgen dan de minder recente jaren en waarbij geen rekening gehouden wordt met trendbreuken.

Tabel 3.5. Raming van de vraag naar AMK-diensten, uitgesplitst naar typen contacten 2006-2011

| Jaar | Onderzoeken | Adviezen | Consulten |
|------------------------|-------------|----------|-----------|
| 2000 | 5.801 | 12.651 | 2.898 |
| 2006 | 13.815 | 21.282 | 6.647 |
| 2011 | 19.074 | 26.440 | 8.572 |
| 2011 groei in personen | 30.370 | 40.739 | 14.749 |
| Groei per jaar in % | 6,66% | 4,44% | 5,22% |

Bron: SCP, De jeugd een zorg, blz. 79.

Ook voor deze raming geldt dat deze met de nodige onzekerheden omgeven is. Voorts kan slechts een klein deel van de stijging verklaard worden uit demografische factoren, of de stijging van het aantal allochtone jongeren dan wel het aantal jeugdigen in eenoudergezinnen.

4 Het door de CFJ geadviseerde model

4.1 Inleiding

Volgens het instellingsbesluit dient de CFJ uit te gaan van de ramingen van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP constateert dat het niet mogelijk is de ontwikkeling van de vraag naar jeugdzorg van een sluitende inhoudelijke verklaring te voorzien. De gegevens hiervoor ontbreken grotendeels.

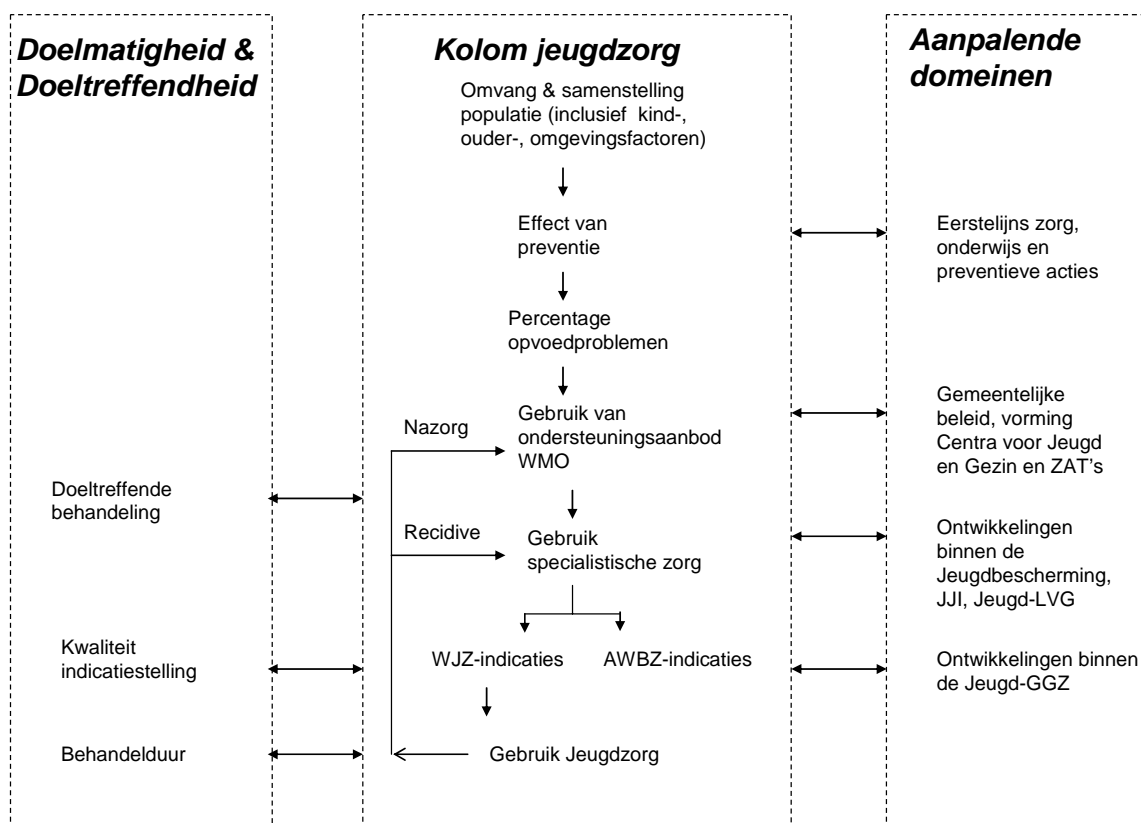
Dit heeft ook gevolgen voor de ramingen van de toekomstige vraag naar jeugdzorg. Het doortrekken van de lijn uit het verleden, is op dit moment de enige mogelijkheid voor het in kaart brengen van de toekomstige vraag naar provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Aan dergelijke extrapolaties kleven echter ook duidelijke nadelen. Zo wordt in de ramingen van het SCP uitgegaan van een sterke toekomstige groei van de ambulante zorg, omdat deze in het verleden ook heeft plaatsgevonden. De sector geeft echter aan dat juist de vraag naar residentiële zorg weer toeneemt en zal blijven toenemen, omdat de mogelijkheden voor het zinvol inzetten van extra ambulante zorg zijn uitgeput.

De CFJ adviseert om zo spoedig mogelijk een ramingsmodel te ontwikkelen, dat een grotere verklaringskracht heeft en meer beleidsrelevante variabelen bevat. In dit hoofdstuk zal het door de CFJ geadviseerde model gepresenteerd worden, dat geoperationaliseerd kan worden op het moment dat de data-voorziening op orde is. De CFJ realiseert zich dit geen sinecure is, en tevens dat ieder model slechts een gesimplificeerde en abstracte benadering van de werkelijkheid kan zijn. Een volledig gevuld model is bovendien een kwestie van lange adem. Dit onderstreept echter slechts de urgentie om zo spoedig mogelijk een aanvang te maken, met de ontwikkeling van het model en de verzameling van gegevens.

4.2 Voorkeursmodel

De CFJ heeft het voorkeursmodel op hoofdlijnen in het onderstaande schema weergegeven.

Figuur 4.1 Voorkeursmodel



Bron: CFJ

Het model bestaat uit drie onderdelen:

- Kolom jeugdzorg.
- Aanpalende domeinen.
- Doelmatigheid & doeltreffendheid.

Centraal en in het midden staat de kolom van de jeugdzorg, waar het beginpunt is gelegen in de samenstelling van de populatie en het eindpunt in de vraag in enge zin c.q. het feitelijke gebruik van provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Hierbij zullen veel van de elementen van belang zijn die het SCP al geïdentificeerd heeft, zoals de kind, ouder- en omgevingsfactoren. Daarnaast lijkt het de CFJ ook raadzaam om variabelen in het model op te nemen die naast dat zij de vraag naar provin-

ciaal jeugdzorg bepalen, ook samenhangen met beleidsinstrumenten en dus beïnvloedbaar zijn.

Binnen de kolom jeugdzorg kan (voor wat betreft de beleidsrelevante variabelen) bijvoorbeeld gedacht worden aan maatregelen in de preventieve sfeer en het effect dat hiervan uitgaat. Het model zou dan een antwoord moeten geven op de vraag wat de opbrengst is van intensivering van de preventie en lichte interventies bij beginnende problematiek (de zogeheten vroeginterventies, hier tevens gevat onder de term 'preventie'), in termen van een reductie van de vraag naar provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Ook de recidive en de nazorg zijn voorbeelden van beïnvloedbare en beleidsrelevante variabelen. Indien cliënten na een behandeling nog steeds problemen hebben die een verdere behandeling noodzakelijk maken, is dit ook van invloed op de omvang van de finale vraag naar jeugdzorg.

Naast de kolom van de jeugdzorg pleit de CFJ voor het in beeld brengen van de wederzijdse samenhang tussen voorzieningen. Het beperken van het beroep op de ene voorziening, kan bijvoorbeeld een aanzuigend effect hebben op een aanpalende voorziening waar jongeren met problemen nog wel een beroep op kunnen doen. Het gaat hierbij onder meer om de door gemeenten ondersteunde zorg, de jeugd-GGZ, de jeugd-LVG en de justitiële jeugd inrichtingen (jji's).

Ten slotte is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de bureaus van jeugdzorg en zorgaanbieders, van invloed op de omvang van de vraag naar -en de benodigde capaciteit voor- jeugdzorg. Indien bijvoorbeeld de behandelduur teruggebracht kan worden (onder handhaving van een gelijk kwaliteitsniveau) kunnen meer jeugdigen geholpen worden, bij een gelijke capaciteit.

In de volgende paragrafen zullen de verschillende elementen van het model van een nadere toelichting worden voorzien. Bovendien worden de paragrafen afgesloten met actiepunten.

4.3 Kolom jeugdzorg

Allereerst zullen de verschillende elementen binnen de kolom jeugdzorg langsgelopen worden, te beginnen met de omvang en samenstelling van de populatie.

4.3.1 Populatie

Uit de ramingen van het SCP blijkt dat de demoplus-variant slechts een klein deel van de groei van de vraag naar provinciaal gefinancierde jeugdzorg kan verklaren. Dit roept de vraag op of door het toevoegen van nieuwe variabelen aan het model de voorspellende waarde kan toenemen. De CFJ denkt hierbij aan de risicofactoren die verder onder-

scheiden kunnen worden in kindkenmerken, ouderkenmerken, kenmerken opvoeding en ten slotte gezinskenmerken. Hierbij dient onderzocht te worden of bijvoorbeeld kinderen van ouders met een verslavingsprobleem of acute geestelijke problemen, vaker een beroep doen op de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Vervolgens is het opnemen in het model van deze variabelen alleen maar zinvol, als er ook gegevens beschikbaar komen over de waarde van deze variabelen over een langere periode. Bovendien zou het effect van de cumulatie van risicofactoren in beeld gebracht moeten worden.

Actiepunt

Met ingang van 2009 dienen gegevens verzameld te worden over relevante:

- kindkenmerken
- ouderkenmerken
- kenmerken opvoeding
- en ten slotte gezinskenmerken

Het doel van deze exercitie is het voorzien van de vraag naar jeugdzorg van een meer inhoudelijke verklaring.

4.3.2 Effect van preventie

Het deel van de populatie van jongeren dat vanwege een combinatie van risicofactoren en het ontbreken van voldoende steun in de eigen omgeving genegen is een beroep te doen op de jeugdzorg, kan ook (deels) bereikt worden met preventieve maatregelen en vroeginterventies. Als deze preventieve maatregelen effectief zijn, kan het beroep op de jeugdzorg verminderd worden.

Over de effecten van preventieve maatregelen op de vraag in engere zin naar gespecialiseerde zorg is nog relatief weinig bekend en het beeld is dus onvolledig. Voor een specifieke groep van jeugdigen met psychische problemen, schat het RIVM dat een interventie gericht op preventie van een psychische stoornis tussen de 5% en 25% van de doelgroep bereikt. In de jeugdzorg spelen gezinsinterventies een belangrijke rol, naast interventies gericht op de jeugdige. De integrale gezinsinterventie Triple P laat in meerdere landen en in meerdere praktijksituaties positieve effecten zien op opvoedingsgedrag van ouders en op de vermindering van gedragsproblemen bij kinderen. Studies naar de effecten van preventieve maatregelen zijn echter nog relatief schaars, zeker voor de Nederlandse situatie.

Preventie vormt een belangrijk instrument voor het vroegtijdig 'afvangen' van opgroei- en opvoedproblemen, die op latere leeftijd manifest kunnen worden. Het vormt ook een belangrijk beleidsinstrument, waarbij idealiter de kosten van de investering in de preventieve maatregel

afgezet kunnen worden tegen de opbrengsten in termen van een verminderd beroep op de jeugdzorg.

Actiepunt

Op basis van studies dient in 2009 een schatting gemaakt te worden van het effect van preventieve maatregelen op het voorkomen van opgroei- en opvoedproblemen en de vraag naar jeugdzorg.

4.3.3 Opgroei- en opvoedproblemen

Onder invloed van de risicofactoren zal een deel van de populatie van gezinnen en jeugdigen ook daadwerkelijk met opgroei- en opvoedproblemen geconfronteerd worden. In tabel 4.1 is een overzicht opgenomen van het aantal ouders dat zich zorgen maakt over de opvoeding van hun kind en daarbij mogelijk hulp zoekt. Deze gegevens zijn gebaseerd op een enquête, waarvan de resultaten opgenomen zijn in de jeugdmonitor.

Tabel 4.1 Zorgen over de opvoeding, het gedrag of de ontwikkeling van hun kinderen, door ouders van kinderen van 0 tot 18 jaar, 2007 (n=1843)

| <i>Categorie</i> | <i>Percentage</i> |
|-------------------------------------------------|-------------------|
| In afgelopen 12 maanden zorgen (% ja) | 36 |
| Indien zorgen (n=657), waarover veel zorgen? | |
| Opvoeding in het algemeen | 27 |
| Emotionele problemen | 22 |
| Schoolprestaties en/of motivatie | 20 |
| Gedragsproblemen | 16 |
| Stellen van regels en grenzen, ongehoorzaamheid | 16 |
| Achterstand of vertraging in ontwikkeling | 15 |
| Gevolgen van ziekte | 11 |
| Contacten met leeftijdgenoten en vrienden | 11 |
| Alcohol, drugs en/of roken | 7 |
| Iets anders | 12 |

Bron: Jaarrapport 2008 Landelijke Jeugdmonitor, blz. 25.

Voorts is in tabel 4.2. informatie opgenomen over de ouders die zorgen hebben over hun kinderen en die daadwerkelijk hulp zoeken.

Tabel 4.2. Zoeken van advies of hulp, door ouders met zorgen over hun kinderen van 0 tot 18 jaar, 2007 (n=657)

| Categorie | Totaal | Gezinsvorm | | Herkomst | |
|------------------------------------------------------------------|--------|---------------------|---------------------|------------|----------------------------|
| | | Twee-ouder gezin | Een ouder- gezin | Autochtoon | Niet Westers allochtoon |
| | % | | | | |
| Advies of hulp gezocht m.b.t. zorgen? | 61 | 61 | 65 | 61 | 65 |
| (% ja) | | | | | |
| Indien advies of hulp gezocht (n=403), waar in eerste instantie? | | | | | |
| <i>Eerste lijn</i> | | | | | |
| Consultatiebureau | 34 | 34 | – | | |
| Huisarts | 33 | 33 | 33 | | |
| Leerkracht, oppas of leidster opvang | 30 | 33 | 20 | | |
| School maatschappelijk werk | 14 | 14 | 15 | | |
| Algemeen maatschappelijk werk | 7 | 5 | 14 | | |
| Schoolarts of -verpleegkundige | 6 | 6 | 5 | | |
| Opvoedwinkel, ouder-kind centrum of steunpunt | 1 | 1 | 2 | | |
| <i>Tweede lijn</i> | | | | | |
| Medisch specialist | 16 | 18 | 8 | | |
| Bureau Jeugdzorg | 15 | 13 | 24 | | |
| Psycholoog of pedagoog | 15 | 15 | 17 | | |
| Geestelijke gezondheidszorg (GGZ) | 7 | 5 | 13 | | |
| MEE-organisatie | 4 | 4 | 5 | | |
| Gezinscoach | 2 | 2 | 1 | | |
| Anders | 19 | 17 | 27 | | |
| Indien geen advies of hulp gezocht (n=254), waarom niet? | | | | | |
| Niet nodig, problemen niet zo groot | 50 | | | | |
| Niet nodig, zelf oplossing gevonden | 38 | | | | |
| Weet niet tot wie het beste wenden | 4 | | | | |
| Moelijk om hulp te vragen | 2 | | | | |
| Of is dat omdat (n=189) | | | | | |
| Liever niet dat anderen zich bemoeien | 19 | | | | |
| Verschil van mening over of hulp zoeken nodig is | 5 | | | | |
| Slechte ervaringen mee, liever niet meer proberen | 4 | | | | |
| Andere reden | 72 | | | | |

Bron: Jaarrapport 2008 Landelijke Jeugdmonitor, blz. 27.

Op basis van deze gegevens is door de CFJ voor 2007 ook een voorzichtige schatting gemaakt van het aantal ouders, dat advies of hulp gezocht heeft bij de bureaus voor jeugdzorg.

Tabel 4.3 Raming van de contactmomenten met Bureaus Jeugdzorg in 2007

| Categorie | Aantallen |
|-----------------------------------------|-----------|
| Aantal jeugdigen 2007 | 3.564.452 |
| Zorgen over opvoeding | 1.283.203 |
| Hulp gezocht (eerste + tweede lijn) | 782.754 |
| Contact met bureau met Bureau Jeugdzorg | 117.413 |

Bron: CFJ

De op deze manier geschatte contacten met de Bureaus Jeugdzorg moeten vanzelfsprekend wel onderscheiden worden van ondermeer de indicatiestellingen of de behandelingen in het kader van de jeugdzorg. Hierbij moet voorts nog bedacht worden dat het uitsluitend de contacten zijn die op initiatief van de ouders tot stand zijn gekomen. Juist in het gedwongen kader van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering zijn forse stijgingen opgetreden. Van 2006 op 2007 was de stijging voor de jeugdbescherming 9,7% en voor de jeugdreclassering 6,6%¹.

Actiepunten

De CFJ adviseert dat met ingang van 2009 nader onderzoek wordt verricht naar de volgende aspecten:

- het aantal ouders en jeugdigen dat opgroei- en/of opvoedproblemen ervaart.
- het aantal ouders en jeugdigen dat een beroep doet op de eerste lijns zorg.
- het aantal ouders en jeugdigen dat vanuit de eerste lijn doorverwezen wordt naar een Bureau Jeugdzorg.

4.3.4 WMO/Gemeentelijke taken

De verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies in de keten van de jeugdzorg zijn complementair: de provincie is verantwoordelijk voor het bieden van jeugdzorg aan kinderen en jongeren met ernstige opgroei- en opvoedproblematiek. Het gemeentelijke jeugdbeleid moet erin voorzien dat deze problemen zoveel mogelijk worden voorkomen en zo nodig tijdig worden gesignaleerd. Voor een goede werking van het hele jeugdstelsel is van belang dat alle onderdelen goed functioneren en op elkaar aansluiten. Hierbij worden de volgende vijf functies onderscheiden:

- informatie aan ouders, kinderen en jongeren over opvoeden en opgroeien.
- signalering van problemen door instellingen als jeugdgezondheidszorg en onderwijs.

¹ Brancherapport Bureaus Jeugdzorg 2007, Mogroep, blz. 10.

- toegang tot het (gemeentelijk) hulpaanbod, beoordeling en toeleiding, onder andere door de beschikbaarheid van een "sociale kaart" voor ouders, kinderen, jongeren en verwijzers.
- pedagogische hulp (advisering en lichte hulpverlening), zoals (school)maatschappelijk werk en coaching van jongeren.
- coördinatie van zorg op lokaal niveau (gezinscoaching).

In alle gemeenten moeten uiteindelijk Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) komen. Vanaf 2012 moet er een landelijk dekkend netwerk, met minimaal een centrum voor jeugd en gezin per gemeente en meerdere vestigingen in de grote steden. De bekostiging vindt voor de helft plaats via een brede doeluitkering en voor andere helft uit het accres van het gemeentefonds.

Het is evident dat de wijze waarop de gemeenten hun taken invullen van grote invloed is op de vraag naar provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Als de gemeenten middels preventie en vroeginterventie de relatief lichte gevallen in onvoldoende mate effectief zouden 'afvangen', betekent dit een groter aanbod voor de bureaus jeugdzorg. Maar ook als de gemeenten juist zeer alert zijn op het vroegtijdig signaleren van 'zwaardere gevallen', kan dit ook resulteren in een aanvankelijke stijging van het beroep op provinciaal gefinancierde jeugdzorg.

Actiepunten

De CFJ adviseert dat met ingang van 2009 het effect van het functioneren van de Centra voor Jeugd en Gezin op de vraag naar provinciaal gefinancierde jeugdzorg, te monitoren. Het betreft hier met name de volgende twee aspecten:

- het aantal jeugdigen en/of opvoeders dat door (bemiddeling van) de centra voor jeugd en gezin geen verdere ondersteuning of behandeling behoeft.
- het aantal jeugdigen door de centra voor jeugd en gezin doorverwezen wordt naar een bureau voor jeugdzorg.

4.3.5 Vraag naar specialistische zorg

Nadat generieke preventieve acties effect hebben gesorteerd en de gemeenten de 'lichtere gevallen' een passend zorgaanbod hebben gedaan, resteren de jeugdigen die specialistische hulp behoeven. Voor deze jongeren staan afhankelijk van de problematiek in beginsel twee hoofdweegen open: de provinciaal gefinancierde jeugdzorg en de jeugd-GGZ. In tabel 4.4. is het gebruik van beide voorzieningen weergegeven voor het jaar 2006.

Tabel 4.4 Het gebruik van de jeugdzorg en de jeugd-GGZ in 2006, in aantallen indicaties

| Categorie | Gebruik 2006 |
|-----------|---------------------|
| Jeugdzorg | 74.115 ⁷ |
| Jeugd-GGZ | 97.200 ⁸ |

Bron: SCP en GGZ-Nederland

Hoewel in theorie de problematiek van cliënten die in aanmerking komen voor de jeugdzorg en de jeugd-GGZ uiteenlopen, blijkt in de praktijk dat er sprake is van een grote mate van samenhang. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de problematiek van jeugdigen in veel gevallen een samengesteld karakter heeft, met componenten van psychische, gezins- en maatschappelijke problemen. Daarnaast willen hulpverleners snel een adequaat zorgaanbod bieden, waarbij de beschikbare capaciteit in het ene of het andere domein een rol speelt. Hierdoor is er sprake van een grote onderlinge samenhang tussen voorzieningen, waarbij veranderingen in de vraag of capaciteit in het ene domein per definitie een gevolg heeft voor het andere domein. Dit wordt ook wel 'het waterbedeffect' genoemd.

Actiepunten

De CFJ adviseert om met ingang van 2009 onderlinge samenhang tussen de jeugdzorg en de Jeugd-GGZ in kaart te brengen. De onderlinge relaties dienen ook onderdeel uit te maken van de modellen die gebruikt (gaan) worden voor het ramen van de vraag naar enerzijds de jeugdzorg en anderzijds de jeugd-GGZ.

4.3.6 Recidive & nazorg

Het beslag op de capaciteit wordt niet alleen bepaald door de vraag die uitgaat van 'nieuwe gevallen', maar ook door de jeugdigen die na een behandeling wederom behandeld moeten worden omdat de problematiek (deels) niet is opgelost of die nazorg behoeven. Voor een goed oordeel is het allereerst van belang dat inzicht bestaat in het deel van de problematiek dat is opgelost door de behandeling. Vervolgens zal de cliënt gevolgd moeten worden en moet duidelijk worden welke vervolghandelingen hij of zij ondergaat. Deze behandelingen zullen in een deel van de gevallen voortvloeien uit het chronische karakter van de problematiek, maar voor een ander deel vormt het ook een indicatie voor de mate van effectiviteit van de gekozen behandelmethodes. De effectiviteit van de behandelmethodes is een beïnvloedbare grootte, waarbij de sector ook stappen heeft gezet in het aanleggen van een database van behandelmethoden die evidence based zijn.

⁷ Raming SCP

⁸ Raming GGZ-Nederland

Nog niet alle Bureaus Jeugdzorg zijn in voldoende mate gericht op de outcome, maar ook hier is sprake van progressie. Sommige zorgaanbieders kunnen ook goed aangeven wat de geboekte resultaten zijn. Zo rapporteerde de zorgaanbieder Spirit in december 2008 dat het functioneren van de jeugdige cliënten bij 75% is verbeterd en dat van het gezin in 67% van de gevallen. 72% van de gezinnen kan na afloop van een programma verder zonder jeugdzorg en dus 28% niet. Ook uit schattingen van experts volgt dat een recidivepercentage van 30 plausibel is.

Actiepunt

De CFJ adviseert dat met ingang van het ramingsmodel voor 2010 tentatieve schattingen van de recidive en de nazorg onderdeel uitmaken van het ramingsmodel.

4.3.7 Majeure beleidswijzigingen

De vorming van het AMK en – meer algemeen – het beleid inzake de bestrijding van kindermishandeling - is een typische casus van hoe een beleidstraject van invloed kan zijn op de toename van de signalering van problematiek en de vraag naar jeugdzorg. Een dergelijk beleid kan complicaties geven – bijvoorbeeld wachtlijsten verderop in de keten van voorzieningen - als deze toename niet in de ramingen van de vraag en het gebruik van zorg is verdisconteerd. Soortgelijke casuïstiek vinden we in de vorming van de Zorg- en Advies Teams (ZAT's) in het onderwijs en het diversiteitsbeleid in de preventie en de jeugdzorg. Deze initiatieven zijn onder meer bedoeld om de bereikbaarheid van de jeugdzorg voor verschillende doelgroepen te verbeteren. Majeure beleidstrajecten op dit terrein zouden structureel gepaard moeten gaan met ramingen van de invloed op de vraag naar jeugdzorg en de financiële consequenties, die hieraan verbonden zijn. Alleen dan zijn tijdig maatregelen te nemen om deze consequenties op te vangen.

Actiepunt

De CFJ adviseert dat met ingang van 2009 majeure beleidstrajecten ten aanzien van de preventie en aanpak van opgroei- en opvoedproblemen standaard worden voorzien van een raming van de gevolgen van dit beleid voor de vraag naar jeugdzorg en de daaraan verbonden gevolgen voor het macro-budget van de jeugdzorg.

4.4 Advies over het ramingsmodel

De CFJ adviseert om vooralsnog uit te gaan van de ramingen van het SCP, zoals deze gepresenteerd zijn in hoofdstuk 3 van dit advies. Momenteel zijn er onvoldoende gegevens voorhanden voor een meer inhoudelijke duiding van de ontwikkeling van de toekomstige vraag naar provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Trendberekening zoals deze gemaakt zijn door het SCP, vormen momenteel het beste alternatief. Dit

geldt zowel voor de macroramingen voor het veronderstelde toekomstige vraag naar de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, als voor de AMK. Ook voor de verdeling van de financiële middelen geldt dat momenteel de informatie ontbreekt om een verfijnder model te ontwikkelen, dat volledig recht doet aan de provinciale verschillen. De CFJ realiseert zich dat tegengestelde effecten in verschillende provincies er toe kunnen leiden dat de ramingen op macro-niveau betrouwbaarder kunnen blijken te zijn, dan de ramingen voor de afzonderlijke provincies.

Gegeven de imperfecties van de huidige modellen adviseert de CFJ om met ingang van 2009 de informatie te verzamelen die noodzakelijk is voor de ontwikkeling van een model, dat voldoet aan de volgende randvoorwaarden:

- het model moet een verklaring bieden en een prognose mogelijk maken voor de vraag in enge zin naar provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Dit veronderstelt onder meer het verzamelen van gegevens over de relevante risicofactoren en over het effect van recidive alsmede nazorg.
- In het model moet rekening gehouden worden met de onderlinge samenhang tussen voorzieningen, waaronder de WMO, de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG.
- Het model moet inzicht bieden in het effect van beleidsveranderingen. Het effect van een verhoging van de preventie op de verwachte vraag naar provinciaal gefinancierde jeugdzorg, moet bijvoorbeeld doorgerekend kunnen worden in het model.

De in dit hoofdstuk vermelde actiepunten geven naar de mening van de CFJ de richting aan, om te komen tot een dergelijk model.

4.5 Uitvoering

Resteert de vraag wie een dergelijk model zou moeten doorontwikkelen. De CFJ meent dat het SCP een centrale rol heeft en moet behouden bij het doorontwikkelen van de ramingsmodellen. Indien besloten zou worden tot de ontwikkeling van een model zoals de CFJ dat voorstaat, komen echter ook andere kennisdomeinen in beeld. Hierbij dient bijvoorbeeld gedacht te worden aan inhoudelijke kennis over de jeugdzorg. Dit zou pleiten voor het aangaan van een tijdelijk samenwerkingsverband tussen onderzoeks- en kennisinstituten (een 'Task force Ramingsmodel Jeugdzorg'), voor het bundelen van de noodzakelijke expertise. Dit laatste biedt ook kansen om te komen tot een integrale aanpak, waarbij niet alleen de volumekant aan bod komt maar ook de kostenkant. Indien daar behoefte aan bestaat, is de CFJ bereid de coördinatie van dit proces te verzorgen.

5 Aanpalende domeinen

5.1 Inleiding

Voor alle in paragraaf 4.2. genoemde vormen van jeugdzorg in brede zin, geldt echter dat zij grote interdependenties vertonen. Een capaciteitsprobleem of het dichtschroeven van een open-einderegeling bij de ene voorziening, heeft per definitie effect op de andere voorziening. Hulpbehoevende jongeren zullen uiteindelijk toch geholpen moeten worden.

In dit hoofdstuk zullen de twee belangrijkste aanpalende domeinen nader worden gezien: namelijk de WMO en de jeugd-GGZ.

5.2 WMO/Centra voor Jeugd en Gezin

Zoals al vermeld is in paragraaf 4.3.4. moet in 2012 een landelijk dekend stelsel van Centra voor Jeugd en Gezin zijn ontstaan. Ouders, kinderen, jongeren tot 23 jaar en professionals kunnen bij de centra terecht met vragen over opvoeden en opgroeien. De centra bieden advies, ondersteuning en hulp op maat.

Voor de Centra voor Jeugd en Gezin is een basismodel ontwikkeld, waaraan alle CJG's moeten voldoen. Om de naam CJG te mogen gebruiken moet het volgende worden gebundeld:

- A. Jeugdgezondheidszorg, Consultatiebureaus en GGD.
- B. de vijf WMO-functies:
 - Informatie & advies.
 - Signalering.
 - Toeleiding naar hulp.
 - Licht pedagogische hulp.
 - Coördinatie van zorg o.a. maatschappelijk werk, gezinscoaching en opvoedondersteuning.
- C. Schakel met Bureau Jeugdzorg.
- D. Schakel Zorg- en Adviesteams.

Naast het basismodel zijn gemeenten vrij om in het kader van lokaal maatwerk ook andere functies en voorzieningen te koppelen aan de CJG. Bijvoorbeeld:

- Kinderopvang, Peuterspeelzaal, Voor- en vroegschoolse educatie
- Leerplichtambtenaren.
- Ontwikkelingen op Brede School en Passend Onderwijs.
- Welzijnswerk: algemeen Maatschappelijk Werk, Jongerenwerk en Straathoekwerk.
- Eerstelijnszorg, zoals huisarts, kraamzorg, verloskunde.
- Jeugd GGZ.
- Gemeentelijke diensten Werk & Inkomen, waaronder Jeugdloket.

- Schuldhulpverlening.
- Politie en Justitie.

Al uit de opsomming van de basisfuncties volgt dat er een grote samenhang bestaat tussen de gemeentelijke taken en de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Naar mate bijvoorbeeld de vijf WMO-functies effectiever worden ingevuld, zal het beroep op provinciaal gefinancierde jeugdzorg geringer zijn. Ook de schakelfunctie met de Bureaus Jeugdzorg duidt op een grote onderlinge samenhang. Tegen deze achtergrond is het volgens de CFJ raadzaam om taakstellende afspraken te maken, over de prestaties die de CJG's moeten leveren. Dit is in het belang van een goede afstemming tussen de verschillende betrokken bestuurslagen en organisaties, evenals het voorkomen van ongewenste afwenteling-mechanismen. Taakstellende afspraken kunnen er toe bijdragen dat er geen onnodige verwijzingen plaatsvinden naar een Bureau Jeugdzorg, maar dat op het gemeentelijke niveau maatwerk wordt verleend voor de 'lichtere gevallen'.

Actiepunt

De CFJ adviseert om taakstellende prestatieafspraken over de activiteiten van de CJG's te maken. Deze afspraken zouden allereerst betrekking moeten hebben op de verplichte onderdelen van het basismodel en de daarmee samenhangende prestaties (output). Bovendien adviseert de CFJ om ook afspraken te maken over voorzieningen die vallen onder het lokale maatwerk. Uit onderzoek blijkt namelijk dat ook zaken als scholing, werk, huisvesting en algehele gezondheid van grote invloed zijn op het welbevinden en functioneren van jongeren. Juist op terreinen als scholing, toeleiding naar werk en huisvesting vervullen gemeenten kernfuncties. In een later stadium zouden de afspraken meer gericht kunnen worden op de gewenste effecten (outcome). De afspraken zouden gemaakt moeten worden tussen Rijk, IPO en de VNG.

5.3 Jeugd-GGZ

Op 12 september 2006 hebben de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg het rapport 'Toegang naar jeugd-GGZ kan sneller en beter' uitgebracht⁹. Dit was een onderzoek naar de samenwerking tussen Bureaus Jeugdzorg en jeugd-GGZ instellingen.

De inspecties constateerden dat een adequate en snelle toeleiding van het Bureau Jeugdzorg naar de jeugd-GGZ geen gemeengoed was. De meeste Bureaus Jeugdzorg gaven na een relatief lang voortraject een globaal indicatiebesluit af, waarna de jeugd-GGZ alsnog haar eigen in-

⁹ Toegang naar de jeugd-GGZ kan sneller en beter: Thematische toezichtronde samenwerking Bureaus Jeugdzorg en jeugd-GGZ, Inspectie voor de Gezondheidszorg/Inspectie Jeugdzorg, Amsterdam/Utrecht, september 2006.

taketraject ging opstarten. De onderlinge werkprocessen van Bureau Jeugdzorg en jeugd-GGZ waren daarmee te weinig complementair.

De inspecties kwamen in het rapport tot de volgende aanbevelingen:

- zorg dat de werkprocessen van Bureau Jeugdzorg en jeugd-GGZ instellingen naadloos in elkaar overvloeien. Dit maakt dat deskundigheden zo effectief mogelijk worden ingezet, dit is klantgericht en bespaart tijd.
- zorg dat het indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg voor jeugd-GGZ óf globaal is en in korte tijd tot stand komt óf een langere doorlooptijd kent, maar dan wel richtinggevend is voor het vervolg.
- zorg dat het behandelplan een vertaling is van het indicatiebesluit en dat Bureau Jeugdzorg de uitvoering binnen een helder kader voor casemanagement kan volgen.
- zorg dat concrete afspraken worden gemaakt en nageleefd over de uitwisseling van cliëntgegevens.

Sinds de invoering van de Wet op de jeugdzorg is Bureau Jeugdzorg ook de toegang tot de jeugd-GGZ. Om de toegang te kunnen vormen diende het Bureau Jeugdzorg expertise op te bouwen op het terrein van screening, diagnostiek en indicatiestelling bij psychische stoornissen. Het Bureau Jeugdzorg en de gespecialiseerde jeugd-GGZ moesten intensief samenwerken, zodat een op elkaar aansluitende keten van voorzieningen voor jeugd-GGZ ontstaat.

In de praktijk zijn reeds stappen voorwaarts gezet, maar kan nog niet gesproken worden van een keten waarbij alle schakels naadloos aansluiten en in elkaar grijpen. Een integrale aanpak wordt naar de mening van de CFJ belemmerd door uiteenlopende bekostigingssystemen voor enerzijds de provinciaal gefinancierde jeugdzorg en anderzijds de jeugd-GGZ. Het is naar de mening van de CFJ zaak de bekostiging en de besluitvorming over de jeugdzorg en de jeugd-GGZ in één hand te brengen. Het ligt dan voor de hand ook de budgetten voor de jeugd-LVG hieraan toe te voegen.

Actiepunt

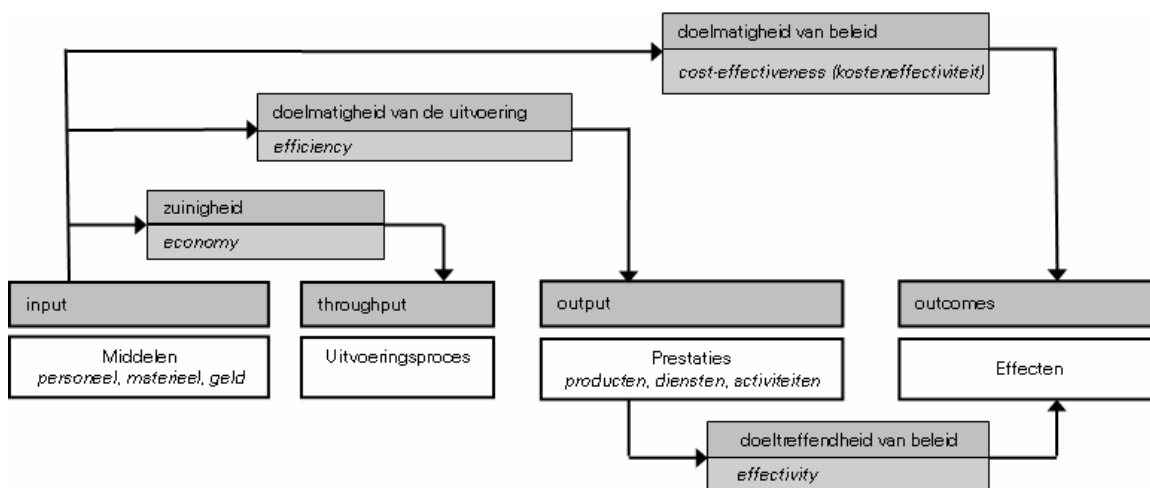
De CFJ adviseert om de richting die ingezet is met de totstandkoming van de Wet op de jeugdzorg te vervolgen en de bekostiging en de besluitvorming over de jeugdzorg en de jeugd-GGZ in één hand te brengen. Het Bureau Jeugdzorg is naar de mening van de CFJ de aangewezen instantie om de integraliteit van de verleende zorg te bewaken. Een noodzakelijke voorwaarde is hierbij één budget, waaruit zowel de jeugd-GGZ als de provinciaal gefinancierde jeugdzorg alsmede de jeugd-LVG bekostigd worden.

6 Doelmatigheid & doeltreffendheid

6.1 Prikkels voor doelmatigheid & doeltreffendheid

6.1.1 Algemene aspecten

Het door het SCP voorgestelde verdeelmodel is gebaseerd op de veronderstelde behoefte aan jeugdzorg. Reeds eerder is opgemerkt dat ook het SCP het model liever zou baseren op de vraag in enge zin, maar dat dit door data-problemen vooralsnog niet mogelijk is gebleken. Los van de vraag of het verdeelmodel op de behoefte of de vraag is geschoeid, bevat het huidige model geen prikkels voor doelmatige jeugdzorg of elementen van de bekostiging die aanhaken bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van de geleverde output. In het onderstaande schema is in meer theoretische termen de verhouding tussen input, output en doelmatigheid/doeltreffendheid geschetst.



Momenteel bestaat er veel onduidelijkheid over de effectiviteit van de jeugdzorg. Er zijn ruwe schattingen van de werkzaamheid van de thans gebruikelijke zorg gemaakt, maar die zijn met veel onzekerheden omgeven. Deze onzekerheden hangen samen met een gebrek aan uniforme definities van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de jeugdzorg. Voor een ander deel geldt dat niet helder is wat men in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid van de sector mag verwachten. Niet alle problemen van jeugdigen en opvoeders zijn immers oplosbaar, zeker niet alleen via jeugdzorg. Voor de problemen die wel (deels) oplosbaar zijn mag men verwachten dat de sector volgens de actuele stand van kennis opereert. De vraag is of dat het geval is.

Ongeacht deze onduidelijkheden hebben experimenten in de jeugdzorg laten zien dat het transparant maken van de effectiviteit van de behandelingen in de dagelijkse praktijk een sterke impuls kan geven aan de verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zorg. Dat geldt met name als het scheppen van deze transparantie gecombineerd wordt met het voeren van dialoog met behandelaars over de resultaten, het waken over de consequente toepassing van belangrijke behandelprincipes en het scheppen van ruimte om verbeteracties door te voeren. In een experiment in Drenthe, waarin deze vorm van monitoring werd toegepast, bleek het effect van een behandeling op de mate van probleemgedrag van de jeugdigen ruim te verdubbelen. Die verdubbeling van de effectiviteit vond plaats bij een gelijkblijvende ernst van de problematiek bij de aanvang van de behandeling. Tegelijk nam de duur van de behandeling af van gemiddeld 7 naar 5 maanden.¹⁰ Het gevolg is dat bij een snellere doorstroom meer cliënten geholpen kunnen worden met een veel beter resultaat.

De CFJ is in dit licht een voorstander van het inbouwen van prikkels ter verhoging van de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Alleen al het op een vergelijkbare wijze beschikbaar komen van gegevens over deze aspecten van de kwaliteit van de zorg, zal een stimulans vormen om kritisch naar het aanbod te kijken en de vraag naar verbetermogelijkheden meer op de voorgrond stellen.

6.1.2 Prestatie-indicatoren

Er zijn reeds door de branche initiatieven gestart voor een vergroting van de transparantie ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de jeugdzorg. Zo heeft een werkgroep van het Inter Provinciaal Overleg, de ministeries van Jeugd en Gezin en Justitie, de Mogroep Jeugdzorg en het Nederlands Jeugdinstituut een algemene missie en enkele kerndoelen van de Jeugdzorg geformuleerd en daaraan prestatie-indicatoren gekoppeld.

¹⁰ Leijssen, M. (2008). Onderzoeksgegevens als sturingsinformatie voor hulpverleners en teams. In: T.A. van Yperen & J.W. Veerman (Red.). Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg. Delft: Eburon. De zogeheten Effect Size, een bekende index voor de effectiviteit van een behandeling, nam in dit experiment toe van 0,44 (klein effect) tot 1,0 (groot effect).

Tabel 6.1 Kerndoelen

| <i>Kerndoelen</i> | <i>Prestatie-indicatoren</i> |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De hulpvragen van cliënten zijn beantwoord | 1. Mate van doelrealisatie 2. Mate van cliënttevredenheid over de resultaten van hulp 3. Mate van reguliere beëindiging van de hulp (reden beëindiging hulp) |
| De autonomie van de cliënten is versterkt | 4. Mate waarin de ernst van de problematiek is verminderd 5. Mate waarin cliënten herhaald beroep doen op de jeugdzorg (uitblijven van nieuw beroep op de jeugdzorg) 6. Mate waarin cliënten doorstromen naar lichtere of juist zwaardere vormen van hulp |
| De veiligheid van de jeugdige is hersteld | 7. Mate waarin het gedwongen kader van ondertoezichtstelling of voogdij niet langer nodig is (reden beëindiging beschermingsmaatregel) 8. Mate waarin de ondertoezichtstelling en de voogdij succesvol zijn beëindigd (uitblijven van nieuwe beschermingsmaatregelen) |
| De jeugdige vormt geen bedreiging voor de veiligheid van de samenleving | 9. Mate waarin jeugdreclassering niet langer mogelijk is (reden beëindiging jeugdreclassering) 10. Mate waarin recidive van jeugdige delinquenten uitblijft |

Bron: MOgroep

De MOgroep voert momenteel een implementatieprogramma uit dat er toe moet leiden dat in 2009 de eerste gegevens over de prestatie-indicatoren geleverd kunnen worden. Onderdeel van dat programma is dat er een raamwerk is gemaakt waarin definities van de indicatoren zijn aangescherpt en afspraken zijn gemaakt over de verzameling en aanlevering van de gegevens.

De CFJ is er een voorstander van om de inkoop van zorg op korte termijn te koppelen aan de *beschikbaarheid* van de prestatiegegevens. De veronderstelling hierbij is dat de beschikbaarheid van de gegevens een impuls leveren aan het kwaliteitsbeleid van financiers, zorgaanbieders en beroepsverenigingen. Als de gegevens nog niet beschikbaar zijn, moeten er aantoonbare inspanningen geleverd worden voor het verzamelen van de data.

Of de inkoop in de toekomst ook is te koppelen aan de prestaties zelf, is afhankelijk van de vraag of voor met name drie kwesties een goede oplossing is te vinden.

- In de eerste plaats zal er een systeem ontwikkeld moeten worden van benchmarking en normering van prestaties ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Van belang daarbij is onderscheid te maken in minimale en wenselijke kwaliteitsnormen. Het is reëel om de inkoop op termijn hoe dan ook te koppelen aan minimale kwaliteitsnormen: als een aanbieder niet aan dergelijke normen voldoet is het feitelijk niet verantwoord gemeenschapsmiddelen in te zetten. Welke normen hier op zijn plaats zijn is nog volstrekt onbekend.
- In de tweede plaats moet er ruimte zijn voor gedurfd ondernemerschap ten aanzien van de moeilijkste doelgroepen. De jeugdzorg heeft een bijzondere, maatschappelijke verantwoordelijkheid als het gaat om de aanpak van jeugdigen en gezinnen met moeilijk oplosbare, al dan niet chronische problematiek. Met het veranderen van de samenleving kan deze doelgroep in aard van de problematiek en achtergronden veranderen. Welke aanpak daarbij het beste is – en of het succes van de aanpak zich laat definiëren in termen van verbetering of voorkoming van erger - laat zich maar ten dele vooraf op papier bepalen en zal voor een ander deel proefondervindelijk duidelijk moeten worden. Ook in een systeem waar transparantie ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid bestaat, moet het voor jeugdzorgaanbieders aantrekkelijk blijven om in de ontwikkeling van het aanbod voor deze moeilijkste doelgroepen te blijven investeren.
- In de derde plaats geldt dat – meer in het algemeen – het werken volgens de stand der kennis een belangrijk speerpunt zal zijn in het kwaliteitsbeleid van de sector. Concreet betekent dit dat innovatie de komende jaren een belangrijke opdracht van de jeugdzorg zal zijn. Het vraagt van zorgaanbieders dat zij een deel van hun budget investeren in de implementatie van werkzame behandelprincipes en effectieve interventies– en daaraan gekoppelde her- en bijscholing van werknemers. Voor een deel van de doelgroep is de kennis hiervoor beschikbaar¹¹. Voor een deel geldt dat niet. Dat betekent dat er naast implementatie ruimte zal moeten zijn voor ontwikkeling en onderzoek in de praktijk. Een koppeling tussen enerzijds de inkoop en anderzijds de doelmatigheid en doeltreffendheid van het aanbod is dan ook alleen productief, als er daarnaast een financiële prikkel is ingebouwd voor ontwikkeling, onderzoek en implementatie.

¹¹ Zie bijvoorbeeld www.nji.nl/jeugdinterventies > Wat werkt

Actiepunt

Aan de provincies adviseert de CFJ de inkoop van zorg te koppelen aan de beschikbaarheid van prestatie-gegevens over deze zorgaanbieders. Voorts adviseert de CFJ om – alvorens de inkoop te koppelen aan prestaties ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid - in samenwerking met de branche-organisatie, inspectie en beroepsverenigingen een gemeenschappelijk sturingsmodel te ontwikkelen waarin oplossingen voor de hierboven genoemde kwesties zijn ingebouwd. De ontwikkeling van dit model zal gepaard moeten gaan met afspraken over termijnen waarin onderdelen operationeel zijn.

7 Informatievoorziening en privacy

Eerder is in de hoofdstukken 3 en 4 geconstateerd dat beleidsrelevante informatie over de jeugdzorg in onvoldoende mate aanwezig is. Dit terwijl de Bureaus voor Jeugdzorg zich toch zwaar belast voelen door omvangrijke structurele informatieverplichtingen en ad hoc informatieverzoeken. Een deel van de problematiek zou naar de mening van de CFJ als volgt verholpen kunnen worden.

Heldere omschrijving van de informatiebehoefte per overheidslaag en ketenpartner

De stelselverantwoordelijkheid van het Rijk en de verantwoordelijkheden van de provincies zijn niet exclusief, in de zin dat ze elkaar uitsluiten. Bovendien zijn enkele cruciale begrippen, zoals samenhangend provinciaal beleid, in de Wet op de jeugdzorg niet nader gedefinieerd. Daar komt nog bij dat sommige ketenpartners ook niet verplicht zijn om informatie aan elkaar te leveren. Het helder definiëren van de verantwoordelijkheden van alle overheden en ketenpartners alsmede het daarop afstemmen van de informatiebehoefte, zou een belangrijke stap zijn op weg naar een betere informatievoorziening.

Actiepunt

De CFJ adviseert het helder omschrijven van de verantwoordelijkheden van de bij de jeugdzorg betrokken bestuurslagen en actoren alsmede het daarop afstemmen van de informatiebehoefte. Dit element dient naar de mening van de CFJ meegenomen te worden in de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg.

Ondersteuning uniforme werkprocessen met ICT

In 2004 stelde het Ministerie vast dat de cijfers ingegeven in het kader van de beleidsinformatie aanzienlijk verschilden van de cijfers gegeven in het kader van de financiële verantwoording. Dit leidde tot een gezamenlijke actie van het Ministerie van Justitie en de Maatschappelijke Ondernemersgroep (MO-groep) waarin de definities werden aangescherpt en voorzien werd in landelijke programmatuur voor het aanleveren van beleidsinformatie (IJ).

Uit het veld komt naar voren dat IJ weliswaar wordt gebruikt, maar dat er grote verschillen zijn tussen Bureaus Jeugdzorg. IJ laat toe dat elk Bureau Jeugdzorg zijn eigen programmatuur ontwikkelt. Dat heeft deels ook te maken met voortdurende veranderingen die aan IJ worden gedaan. Mede hierdoor werken Bureaus Jeugdzorg niet allemaal met dezelfde versie van IJ.

Actiepunt

De CFJ adviseert om uniforme definities te hanteren en verregaande standaardisatie in de ICT na te streven. Dit heeft tot gevolg dat er op het niveau van het individuele Bureau Jeugdzorg weinig ruimte is voor maatwerk op het vlak van de ICT-ondersteuning.

Privacy en informatievoorziening

Aan de problematiek van de privacy en de informatievoorziening kunnen twee aspecten onderscheiden worden:

- het koppelen van bestanden zodat cliënten gevolgd kunnen worden;
- het kunnen delen van informatie over cliënten op de werkvloer.

Allereerst zal aandacht worden geschonken aan de koppeling van bestanden. De Bureaus Jeugdzorg gebruiken informatie die niet rechtstreeks ontleend worden aan de bronnen waaruit ze afkomstig zijn. Voorbeelden zijn nationaliteit, polisnummers, ouderlijke bijdrage, burger service nummer, etc. Bureaus Jeugdzorg moeten hier nu zelf voor zorgen. Identificatie van het zorggebruik door unieke cliënten en het op basis daarvan in kaart brengen van de inhoud en kosten van gebruikelijke zorgtrajecten van cliënten, worden hierdoor ernstig belemmerd. Het kunnen onderscheiden en volgen van unieke cliënten is niet alleen van groot belang voor een effectieve behandeling, maar ook voor het opstellen van meer betrouwbare ramingen voor de toekomstige vraag naar jeugdzorg. Een rechtstreekse Koppelingen met GBA, Zorgverzekeraars en SVB-/Belastingdienst, levert meer betrouwbare informatie op en ontlast bovendien de Bureaus Jeugdzorg. Het standaard gebruiken en voorschrijven van deze bronnen zou een belangrijk hulpmiddel zijn bij het identificeren en volgen van 'unieke' cliënten.

Bovendien kan uitsluitend adequate zorg worden geboden als de zorggeschiedenis van de cliënt bekend is en de voor de behandeling noodzakelijke gegevens ook gedeeld mogen worden door de case-managers en de zorgverleners. Hierbij stuiten de Bureaus Jeugdzorg echter op beperkingen die voortvloeien uit privacy-wetgeving.

Actiepunt

De bovenstaande problemen kunnen naar de mening van de CFJ verholpen worden door het treffen van wettelijke voorzieningen, die geen afbreuk doen aan de privacy van de cliënten maar die wel een effectievere zorg mogelijk maken. Deze wettelijke voorzieningen dienen op korte termijn getroffen te worden.

8 De kosten

8.1 Inleiding

Met de komst van de Wet op de Jeugdzorg werd tevens een vraaggerichte ontwikkeling van de jeugdzorg beoogt. Hiertoe werden de aanspraken in de wet functiegericht gedefinieerd en was het de bedoeling de jeugdzorg op basis van een zogenaamde p x q-systematiek te financieren. Daarbij staat de 'p' voor een genormeerde prijs per eenheid jeugdzorg, en de 'q' voor de hoeveelheid van deze zorg waarop de jeugdige ingevolgt het indicatiebesluit aanspraak kan maken.

Voor het invoeren van een dergelijke systematiek is het noodzakelijk de 'p' te onderbouwen. Deloitte heeft in 2004 de hoofdaanspraken, zoals die in de Wet op de Jeugdzorg en de concept-AMvB zijn neergelegd, getracht verder uit te werken naar eenheden jeugdzorg, waaraan die genormeerde prijs kan worden verbonden.

In dit hoofdstuk zal worden bezien of voor een goede bepaling van de hoogte van het macro-budget inzicht in de hoogte van kostprijs vereist is. Voorts wordt aangegeven hoe een beter inzicht in de kostprijs kan worden verkregen.

8.2 De rapporten van Deloitte

De basis is gelegd met een rapport van Deloitte uit 2004 met de titel *'Naar een nieuw stelsel voor de financiering van het jeugdzorgaanbod'*¹². Bij de indeling van deze bekostigingseenheden is gekozen voor twee invalshoeken: namelijk inhoudelijke verschillen van de geboden zorg en de voorwaarden waaronder de zorg wordt geboden. Inhoudelijke verschillen hebben met name te maken met:

- het te kiezen interventietype (in relatie tot balansverstoring).
- de benodigde specialisatie (onder meer vaardigheidsniveau hulpverleners en ondersteunende specialismen).
- de aard van het zorgproces (onder meer intensiteit, groepsgrootte, gebruik van speciale methodieken/hulpmiddelen).

Bekostigingseenheden worden ook onderscheiden wanneer de voorwaarden waaronder zorg wordt verleend verschillen. Het gaat dan om:

- individuele- of groepshulp.
- de plaats waar de zorg geboden wordt.
- dag of dag & nacht hulp.

¹² Naar een nieuw stelsel voor de financiering van het jeugdzorgaanbod, Deloitte, 16 februari 2004.

- 24-uurs-beschikbaarheid.
- benodigde overhead personeel, huisvesting, apparaatkosten, verzorging.

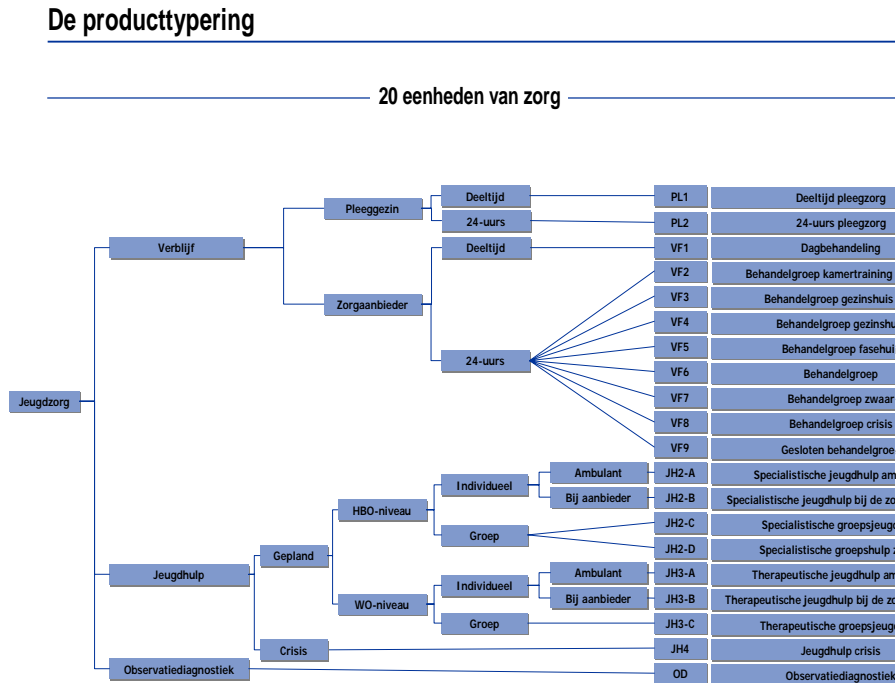
Zowel de zorginhoud als de voorwaarden waaronder de zorg wordt verleend zijn van invloed op de prijs per uur/etmaal cliëntcontact. Binnen elke bekostigingseenheid blijft desondanks sprake van een zekere bandbreedte naar inhoud en kosten. De combinatie van differentiatie in zorginhoud, plaats, kenmerken zorgproces en kosten leidt tot een bekostigingseenheid.

Dit alles leidt tot vele mogelijke combinaties en evenzoveel bekostigingseenheden. Elke bekostigingseenheid is door Deloitte beschreven en van een indicatieve normprijs voorzien.

De studie van Deloitte bleek echter fouten te bevatten. De geïnventariseerde tijdsbesteding bij verblijf bleek een bruto-formatie te betreffen (directe én indirecte tijd samen), terwijl Deloitte de gegevens destijds als netto-formatie (alleen directe tijd) heeft behandeld. Hierdoor zijn de tijdsbesteding en de kostprijzen uit dat onderzoek hoger uitgevallen dan ze in werkelijkheid waren bedoeld. In een pilot-onderzoek¹³ uit 2006 is onder meer hierop een correctie uitgevoerd. In 2006 is tevens de onderstaande producttypering geïntroduceerd, die tot op de dag van vandaag gehanteerd wordt.

¹³ Toets op de normprijzen, Deloitte, 2006.

Figuur 8.1 Bekostigingseenheden Deloitte



Deloitte

Bron: Deloitte

In 2006 heeft Deloitte op basis van deze typologie de onderstaande kostprijzen berekend, waarbij een vergelijking is gemaakt met de kostprijzen uit 2004.

Tabel 8.1 Baten en lasten zorgaanbieders 2007

| Bekostigingseenheid | 2004 | 2006 | Per |
|--------------------------------------------|-------------|-------------|------------|
| Verblijf | | | |
| VF2-R2 (leefgroep permanent) | 174 | 160 | dag |
| VF2-R3 (gezinshuis tijdelijk) | 97 | 109 | dag |
| VF2-R4 (behandelgroep) | 179 | 163 | dag |
| VF2-R6 (behandelgroep tijdelijk) | 18 | 22 | uur |
| VF3-R1 (gezinshuis zwaar tijdelijk) | 109 | 104 | dag |
| VF3-R2 (behandelgroep tijdelijk) | 210 | 174 | dag |
| VF3-R3 (behandelgroep zwaar tijdelijk) | 218 | 183 | dag |
| VF3-R5 (behandelgroep zwaar tijdelijk) | 12 | 24 | uur |
| VF4-RCo (leefgroep tijdelijk) | 197 | 185 | dag |
| Jeugdhulp | | | |
| JH1-A (cliënt) | 159 | 229 | uur |
| JH1-B (ZA) | 105 | 153 | uur |
| JH1-C (gespreksgroep) | 8 | 17 | uur |
| JH2-A (cliënt) | 147 | 290 | dag |
| JH2-B (ZA) | 111 | 177 | uur |
| JH2-C (trainingsgroep) | 10 | 14 | uur |
| JH2-D (behandelgroep) | 16 | 28 | uur |
| JH3-A (cliënt) | 183 | 278 | uur |
| JH3-B (ZA) | 120 | 211 | uur |
| JH3-C (therapiegroep) | 35 | 60 | uur |
| JH4-A (cliënt) | 150 | 230 | uur |
| Pleegzorg | | | |
| VF1-P1 (permanent) | 28 | 14 | dag |
| VF1-P2 (tijdelijk) | 28 | 17 | dag |
| VF1-P3 (tijdelijk, dag, p.u.) | 7 | 5 | uur |
| VF2-P2 (tijdelijk) | 34 | 18 | dag |
| VF4-Pco | 43 | 13 | dag |
| Observatiediagnostiek - per traject | | | |
| OD-G (gedragsobservatie) | 1.887 | 1.960 | traject |
| OD-GF (gedragsob. + functieonderzoek) | 2.261 | 2.499 | traject |
| OD-GP (gedragsob. + med./psy onderzoek) | 2.153 | 2.466 | traject |
| OD-GFP (gedragsob. + functie + med/psy) | 2.527 | 3.006 | traject |

Bron: Deloitte, Toets op de normprijzen, 2006.

Bij de vergelijking tussen de kostprijzen uit 2004 en 2006 past echter wel de kanttekening dat de kostprijzen uit 2004 een normatieve insteek hadden en die uit 2006 een meer feitelijke basis. Het voordeel van de kostprijzen uit 2006 is dat de fouten uit 2004 zijn vermeden, maar door uit te gaan van de feitelijke historische kostprijzen zijn de mogelijke inefficiënties van de instellingen die betrokken waren in de pilot, volledig meegenomen in deze kostprijzen.

Het is ook illustratief om de baten en lasten voor de zorgaanbieders op een rij te zetten.

Tabel 8.2 Baten en lasten zorgaanbieders 2007

| <i>Baten</i> | <i>2007 in €</i> | <i>Lasten</i> | <i>2007 in €</i> |
|----------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|
| Provinciale subsidie WJZ | 732.073.295 | Personeelskosten | 657.230.633 |
| Provinciale incidentele subsidie | 65.930.975 | Apparaatskosten | 51.250.515 |
| Rijksmiddelen | 52.340.465 | Automatiseringskosten | 7.994.586 |
| Gemeentelijke middelen | 31.988.318 | Huisvestingskosten | 66.957.880 |
| AWBZ-middelen | 18.366.056 | Financiële lasten | 2.799.592 |
| Overige directe middelen | 14.085.362 | Afschrijvingen | 24.092.292 |
| Loonkostensubsidies | 1.796.292 | Verzorgingskosten | 43.617.384 |
| Overige opbrengsten | 18.699.978 | Pleegzorgvergoeding | 67.886.935 |
| Overige buitengewone baten | 3.536.711 | Overige kosten | 10.854.884 |
| Totaal | 938.817.452 | Totaal | 932.684.701 |

Bron: Brancherapport zorgaanbieders jeugdzorg 2007

Bovenstaande tabel laat zien dat naast de doeluitkering op basis van de Wet Jeugdzorg, ook additionele middelen door alle betrokken overheidslagen ter beschikking worden gesteld.

8.3 Bestuurlijke afspraken voor 2009

Voor 2009 hebben het Rijk en IPO bestuurlijke afspraken gemaakt over de hoogte van het macro-budget. Hierbij is de methodiek gebruikt dat de totale uitgaven aan een bepaalde categorie van het zorgaanbod (bijvoorbeeld de ambulante zorg) gedeeld is door het aantal gebruikers. Het resultaat van deze deling is de 'verrekenprijs'. Vervolgens is de gemiddelde verrekenprijs berekend voor alle categorieën van deze vormen van het zorgaanbod. Het basisjaar voor de berekeningen was 2006. Vervolgens is rekening gehouden met de volumegroei: in 2007 6,8%, 2008 7,8% en 8,4% in 2009. In dit kader zijn ook afspraken gemaakt over het wegwerken van de wachtlijsten van langer dan 9 weken. Indien de hiervoor gememoreerde groeipercentages waarheid worden, zouden de wachtlijsten verdwijnen door de extra capaciteit.

Ook voor de AMK zijn dergelijke exercities in het bestuurlijk akkoord uitgevoerd. Dit resulteert in een extra benodigd budget voor 2009 van 22 miljoen euro.

In de onderstaande tabel is aangegeven wat de ontwikkeling van het budget zou zijn voor uitsluitend het provinciaal gefinancierde jeugdzorgaanbod, uitgaande van de groeivoeten van het SCP, terwijl de verrekenprijzen uit 2006 constant gehouden worden. De bedragen in de onderstaande tabel zijn weergegeven in miljoenen euro's.

Tabel 8.3 Rekenvoorbeeld macro-budget, uitgaande van de systematiek voor het jaar 2009

| <i>Zorgcategorie</i> | <i>2008</i> | <i>2009</i> | <i>2010</i> | <i>2011</i> |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| ambulant | € 174 | € 194 | € 203 | € 222 |
| dagbehandeling | € 150 | € 139 | € 153 | € 151 |
| pleegzorg | € 167 | € 177 | € 168 | € 172 |
| Residentieel | € 335 | € 335 | € 332 | € 324 |
| Crisisopvang | € 33 | € 40 | € 39 | € 38 |
| Totaal | € 857 | € 885 | € 895 | € 906 |

Benodigd budget in mln. €, uitgaande van de prijzen 2006.

Het betreft hier slechts een rekenvoorbeeld dat aangeeft wat de ontwikkeling van het macro-budget zou zijn, als de methodiek van het bestuurlijke akkoord ook in de komende jaren gevolgd zou worden.

De CFJ adviseert om uitsluitend tot en met 2010 de methodiek te volgen van de verrekenprijzen. Voor de begroting 2010 zou echter kritisch gekeken moeten worden naar de indexatie van de bedragen, met name voor de materiële component. Het macro-budget voor 2011 zou gebaseerd moeten zijn op normatieve kostprijzen.

8.4 Kosten voor de Bureaus Jeugdzorg

In de bovenstaande paragrafen ging het met name om de vergoeding van de kosten die gemaakt worden door de zorgaanbieders, in het kader van de uitvoering van de jeugdzorg. Hierbij zijn initiatieven genomen voor het definiëren van bekostigingseenheden en het berekenen van (kost-)prijzen. Voor de Bureaus Jeugdzorg zijn soortgelijke initiatieven ondernomen, om te komen tot definities van producten en het vaststellen van normprijzen¹⁴. Deze pogingen dateren uit 2006 maar hebben echter tot nu toe geen vervolg gekregen. De praktijk is dat er grote verschillen bestaan in de tariefafspraken die in den lande gemaakt worden tussen provincies en Bureaus Jeugdzorg. Ook bestaan er grote verschillen in de omschrijving van de producten die ingekocht worden. De CFJ vindt dit geen wenselijke situatie.

Voor een goed begrip zijn ook de lasten en baten van de Bureaus Jeugdzorg in de onderstaande tabel weergegeven, voor het jaar 2007.

¹⁴ Eindrapportage producttypering en normprijzen bureaus jeugdzorg, Deloitte Touche, november 2006.

Tabel 8.4 Baten en lasten Bureaus Jeugdzorg 2007

| <i>Baten</i> | <i>2007 in €</i> | <i>Lasten</i> | <i>2007 in €</i> |
|----------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|
| Toegang | 134.943.845 | Personeelskosten | 333.347.385 |
| Jeugdbescherming | 158.851.529 | Apparaatskosten | 20.111.188 |
| Jeugdreclassering | 42.030.369 | Automatiseringskosten | 6.272.073 |
| AMK | 31.497.583 | Huisvestingskosten | 27.214.834 |
| Kindertelefoon | 2.774.939 | Financiële lasten | -736.287 |
| Preventie en overige taken | 11.222.905 | Afschrijvingen | 9.122.453 |
| Niet provinciale middelen | 20.437.654 | Pupil-/Verzorgingskosten | 9.586.982 |
| Overige opbrengsten | 12.898.871 | Kosten projecten | 1.982.805 |
| Overige buitengewone baten | 373.863 | Subsidies | 1.098.551 |
| | | Reserveringen/subsidies | 2.391.446 |
| | | Overige kosten | 210.550 |
| Totaal | 410.031.558 | Totaal | 410.601.980 |

Bron: Brancherapport zorgaanbieders jeugdzorg 2007

De CFJ is voorstander van de ontwikkeling van een transparant systeem, waarbij de bekostiging van de Bureaus Jeugdzorg aanhaakt bij de door hen geleverde producten en ter beschikking gestelde voorzieningen. In de eerste fase moeten allereerst deze producten en voorzieningen helder omschreven worden. Vervolgens dienen op basis van eenduidige definities normprijzen berekend te worden, die als basis kunnen dienen voor de afspraken tussen afzonderlijke provincies en Bureaus Jeugdzorg. De CFJ tekent hierbij aan dat vooral goed toezicht vanuit de provincie op de gehele governance-structuur van de Bureaus Jeugdzorg, van cruciaal belang is.

Actiepunten

- De CFJ is allereerst voorstander van het baseren van de prijzen van de producten van de jeugdzorg op genormeerde kostprijzen. In de normering dient ook rekening gehouden te worden met de efficiëntcyverschillen tussen zorgaanbieders. Dit betekent dat niet uit kan worden gegaan van historische kostprijzen, maar dat ook de verschillen van de kostprijzen tussen instellingen een rol moeten spelen. De normatieve kostprijzen voor de zorgaanbieders dienen uit te gaan van doelmatig en doeltreffend functionerende zorgaanbieders. Een randvoorwaarde is hierbij wel dat alle zorgaanbieders langs de lijnen van de 20 bekostigingseenheden administreren. Bovendien moeten de bekostigingseenheden ook herleid kunnen worden tot de eenheden waarin de volumina uitgedrukt worden (zoals ambulante en residentiële zorg). De normatieve kostprijzen zijn momenteel niet voorhanden en dienen gedurende het jaar 2009 berekend te worden. In de normatieve kostprijzen worden in meerjarig perspectief ook de ontwikkelingen in de afzonderlijke kostensoorten meegenomen, zoals een stijging van de contractlonen of het effect van de inflatie op de materiële kosten. Deze kostprijzen dienen uiterlijk in december 2009 beschikbaar te zijn.

- De normatieve kostprijzen moeten ook een rol spelen bij de bepaling van de hoogte van het macro-budget. Dit laat onverlet dat de CFJ geen voorstander is van een openeinderegeling voor de jeugdzorg. Het meerjarig macro-budget voor de jeugdzorg dient een bovengrens te bevatten, die mede gebaseerd is op de normatieve kostprijzen en de verwachte volumeontwikkeling. Indien de gerealiseerde kostprijzen of volumina afwijken van de ramingen, kunnen via het bestuurlijk overleg aanpassingen plaatsvinden. Het is echter geen automatisme dat hogere kostprijzen of grotere aantallen vertaald worden in een hoger budget. Aan de hoogte van het macro-budget ligt uiteindelijk een politiek-bestuurlijk oordeel ten grondslag over wat de jeugdzorg mag kosten en wat daarvoor geleverd moet en kan worden.
- Ten slotte is de CFJ van mening dat uniforme bekostigingseenheden voor de belangrijkste activiteiten en voorzieningen van de Bureaus Jeugdzorg gedefinieerd moeten worden. Vervolgens dienen op basis van eenduidige definities normprijzen berekend te worden, die als basis kunnen dienen voor de afspraken tussen afzonderlijke provincies en de Bureaus Jeugdzorg.

Bijlage 1 Samenstelling van de Commissie

De commissie bestaat uit:

- R.L.O. Linschoten (voorzitter)
- Mevr. Prof. dr. B. Unger (lid)
- Prof. dr. T.A. van Yperen (lid)

De commissie wordt ondersteund door dr. J. van der Bij (secretaris)