

Vergaderjaar 2019–2020

31 839

Jeugdzorg

Nr. 704

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2020

Hiermee informeer ik u, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de uitkomsten van het verdiepend onderzoek naar «inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen». De afgelopen maanden heeft KPMG onderzoek gedaan om meer inzicht te verkrijgen in de besteding van jeugdhulpmiddelen. De achtergrond van dit onderzoek was dat de VNG en wij meer inzicht wilden krijgen in de patronen bij de uitgavenontwikkeling bij gemeenten. Belangrijk is het vraagstuk over vermijdbare kosten en uitgaven in het jeugdhulpstelsel. Waar en hoe is meer doelmatigheid mogelijk en hoe kan het dat gemeenten geld bijleggen, terwijl aanbieders dat niet zo ervaren. KPMG had ook als opdracht om aanbevelingen te geven aan gemeenten, aanbieders en Rijk en input te geven voor de opzet van het onderzoek naar of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben. Hierbij bied ik het afgeronde onderzoek aan uw Kamer aan¹.

Met dit onderzoek is bedoeld uitvoering gegeven aan de motie van het lid Peters om te onderzoeken welk deel van het geld aan zorg wordt besteed (Kamerstuk 31 839, nr. 677), het eerste deel van de motie van het lid Voordewind (Kamerstuk 31 839, nr. 679) waarin verzocht wordt te kijken naar de ontwikkeling (en verklarende factoren) van de kostprijs per traject en de motie van het lid Tielen waarin wordt verzocht om in dit onderzoek zowel het aanbod als de vraag mee te nemen (Kamerstuk 31 839, nr. 684).

Vooraf is belangrijk om te benoemen dat het een niet-representatief onderzoek betreft. Hier is bewust voor gekozen, zodat de onderzoekers bij de deelnemende gemeenten en aanbieders echt de diepte in konden gaan in de beschikbare looptijd van het onderzoek. Dit betekent dat de uitkomsten van het onderzoek niet door te trekken zijn naar algemene

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

conclusies. Daarnaast laten de onderzochte gemeenten en jeugdhulpaanbieders de nodige variatie zien.

In totaal zijn negen gemeenten en dertien jeugdhulpaanbieders onderzocht. Deze negen gemeenten hebben een individuele rapportage ontvangen. De gemeentelijke data komt uit andere bronnen dan de data van de aanbieders en deze zijn daarom niet altijd goed vergelijkbaar. Gedurende het onderzoek is het ook lastig gebleken om data te ontvangen van zowel gemeenten als aanbieders en bleek dat de datakwaliteit niet voor alle jaren even goed was. Om die reden is het jaar 2015 niet meegenomen in het onderzoek en voor sommige gemeenten het jaar 2016 ook niet.

Uitkomsten onderzoek «Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen»

De uitkomsten van het onderzoek zijn langs drie hoofdvragen te formuleren.

1. Hoe wordt het jeugdbudget uitgegeven: welk deel gaat nu naar zorg en welk deel niet?

- Het onderzoek laat zien dat van de totale uitgaven aan jeugd in 2018 er 70% terecht komt bij zorgprofessionals (lokale teams (10%), PGB (3%) en uitgaven zorgprofessionals (57%)) en bijna 30% gaat naar uitvoeringskosten² bij aanbieders (25%)/overhead gemeenten (4%). Belangrijk te realiseren is dat er ook nog uitvoeringskosten zijn bij de individuele zorgprofessionals, maar de omvang daarvan in dit onderzoek niet bepaald is omdat dit bij de onderzochte aanbieders niet geregistreerd wordt.
- Het onderzoek bevestigt de beelden die er al zijn over de omvang van uitvoeringskosten/overhead. In het onderzoek wordt verwezen naar eerder onderzoek van KPMG³ dat laat zien dat de uitvoeringskosten voor 2015, dus voor de decentralisatie, ook rond dit percentage lagen (28%).

2. Hoe zijn de zorguitgaven verdeeld over de verschillende typen zorg en welke ontwikkeling is daar in te zien?

- Bij de negen onderzochte gemeenten is er tussen 2016 en 2018 een gemiddelde uitgavenstijging geweest van 21 procent met daarom een grote bandbreedte⁴. Gemeenten die het aantal aanbieders minder snel hebben laten stijgen laten voor een groot deel een substantieel lagere groei in de uitgaven zien.
- Uitgesplitst naar leveringsvorm wordt deze uitgavenstijging grotendeels verklaard door toegenomen uitgaven aan zorg in natura. Voor een veel kleiner deel komt dit door toegenomen uitgaven aan de gemeentelijke toegang, dit komt voornamelijk doordat de gemeentelijke toegang slechts een klein deel uitmaakt van de totale uitgaven. De gemeentelijke toegang zelf is ook met 22% toegenomen.
- De stijging van de uitgaven voor zorg in natura zijn uit te splitsen in een toename in het aantal cliënten (10,5%) en een toename in de gemiddelde prijs per cliënt (8,9%) in de periode 2016–2018. De gemiddelde prijs per cliënt is gestegen door onder meer cao-loonstijgingen, extra kosten aan personeel niet in loondienst en kosten

² Hieronder vallen o.a. loonkosten van personeel niet bezig met levering van zorg en alle overige kosten van aanbieders zoals huisvesting, ICT, etc.

³ <https://vng.nl/publicaties/inzicht-in-tarieven-wmo-en-jeugdzorg>

⁴ Daarbij is niet gecorrigeerd voor prijsindexatie.

die te maken hebben met meer of duurdere inzet van personeel in loondienst.

- Wanneer per zorgvorm wordt gekeken dan valt op dat het aandeel in de uitgaven van jeugdhulp met verblijf en specialistische GGZ tussen 2016 en 2018 is gegroeid, terwijl voor jeugdhulp zonder verblijf het aandeel is gedaald. Dit geeft het beeld dat de beoogde transformatie in de jeugdhulp nog onvoldoende op gang is gekomen.
- De uitgaven aan dyslexie zijn gemiddeld 2% van de uitgaven aan zorg in natura en dit aandeel is iets gedaald.

3. Hoe kan het dat gemeenten zeggen steeds meer uit te geven, terwijl aanbieders aangeven dat ze dit niet zo ervaren?

- Daarnaast komt uit dit onderzoek dat het aantal aanbieders dat vanuit gemeenten is gecontracteerd fors is gestegen. Dit heeft mogelijk effect op de efficiëntie, omdat elke aanbieder eigen uitvoeringskosten maakt.
- Het totale marktaandeel van de top 10 grootste aanbieders is tussen 2016–2018 gemiddeld genomen gedaald van 80% naar 60%. Deze aanbieders zien hun omzet echter niet dalen. Dit betekent dat de groei van het totale budget tussen 2016–2018 naar andere partijen is gegaan.
- Het onderzoek geeft aan dat veel nieuwe aanbieders of aanbieders waarvan de omzet relatief meer gestegen is een aanbod hebben dat zich meer als een tussenvorm van maatschappelijk werk en jeugd- en opvoedhulp laat typeren.
- Het onderzoek geeft aan dat het grootste deel van de uitgavenstijging bij gemeenten bij (nieuwe) aanbieders terecht lijkt te komen. Voor een heel aantal aanbieders neemt de omzet wel toe, dat blijkt ook uit de 13 onderzochte aanbieders in het onderzoek.
- Het aantal aanbieders bij gemeenten met een open house-model is flink toegenomen. Dit lijkt monitoring en sturing via contractmanagement te bemoeilijken en heeft effect op de efficiëntie van de jeugdhulp.
- De kosten per cliënt bij aanbieders zijn onder meer gestegen door hogere uitvoeringskosten en de inzet van duurder personeel (o.a. personeel niet in loondienst).

Het onderzoek geeft meer inzicht in hoe het jeugdbudget wordt uitgegeven, hoe de zorguitgaven zijn verdeeld over de verschillende typen zorg en de verhouding tussen de gemeenten en aanbieders. Tegelijkertijd moet ik ook constateren dat dit onderzoek ook vragen onbeantwoord laat. Dit heeft verschillende oorzaken, namelijk de tijd die voor dit onderzoek beschikbaar was, de beschikbare data en de opzet/focus van dit onderzoek.

Een aantal nog openstaande vragen zal ik betrekken bij het onderzoek naar de noodzaak van structurele middelen. Welke vragen dat zijn wordt in de volgende passage beschreven. Daarnaast moeten we constateren dat dit onderzoek al vrij gedetailleerd heeft gekeken naar de ontwikkeling van verschillende jeugdhulpvormen. Een verdere verfijning vergt een andere onderzoeksmethode en veel tijd, omdat die data handmatig verkregen zal moeten worden. Voor dyslexie komt er wel een beeld uit en dit wordt ook nog apart onderzocht. Op een verdere verdieping zal ik niet inzetten.

Input voor onderzoek noodzaak structureel extra middelen

Binnenkort zal ik de opdracht uitzetten voor het onderzoek naar of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben. Vorig jaar heb ik uw Kamer geïnformeerd over de hoofdvragen van dit onderzoek:

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

De resultaten van het huidige onderzoek naar het inzicht in de besteding van de uitgaven zijn niet representatief, maar bieden, voor de opzet van het binnenkort uit te zetten onderzoek, wel een aantal handvatten. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten de afgelopen jaren meer zijn gaan uitgeven aan zorg aan jeugdigen. Bij de beantwoording van de vraag in hoeverre daar structureel extra middelen voor nodig zijn, zijn in ieder geval de volgende elementen van belang:

- In hoeverre is de toename van cliënten te beïnvloeden door gemeenten door hetzij sturing vanuit gemeenten, hetzij de toegang?
- Op welke wijze kan er gestuurd worden op de reikwijdte van de jeugdhulp?
- In hoeverre is de toename in de gemiddelde prijs per cliënt beïnvloedbaar door gemeenten?

Deze elementen zullen meegenomen worden in de opdracht voor het onderzoek naar de noodzaak van structurele middelen. Dat onderzoek zal overigens eveneens gehinderd worden door de (data)beperkingen die in voorliggend onderzoek zijn gebleken.

De opdracht voor het nieuwe onderzoek zal dit kwartaal worden uitgezet zodat dit onderzoek in het najaar van 2020 is afgerond.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge