

## Ontwikkelingen jeugdhulp 2015 - 2017: samenvatting

### *Onderzoek naar de vorderingen op het gebied van transformatie en de ontwikkelingen van het aantal trajecten specialistische jeugdhulp*

### Aanleiding en opzet van het onderzoek

Voor het uitvoeren van haar taken heeft de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) behoefte aan inzicht in de landelijke ontwikkeling van de specialistische jeugdhulpfuncties. Hiertoe heeft de TAJ, net als in voorgaande jaren, onderzoek laten uitvoeren naar de ontwikkeling van het aantal trajecten in specialistische jeugdhulpfuncties en naar de ontwikkelingen met betrekking tot de transformatie en de knelpunten die hierbij worden ervaren. Het onderzoek is in de periode december 2016 - maart 2017 uitgevoerd en bestaat uit de volgende componenten:

- a. **Telefonische interviews** gericht op transformatie en bedrijfsvoering met 51 bovenregionale/landelijke aanbieders van specialistische jeugdhulp, 12 gecertificeerde instellingen (hierna: gi's) en 32 vertegenwoordigers van jeugdhulpregio's.
- b. **Verdiepingsonderzoek:**
  - i. Gesprekken over administratieve lasten met vier bovenregionale/landelijke aanbieders van specialistische jeugdhulp en een landelijke gi;
  - ii. Casestudie voorbeelden van transformatie.
- c. **Uitvraag cijfers over uitgevoerde trajecten** onder bovenregionale aanbieders van specialistische jeugdhulp en gi's:
  - i. 60 aanbieders benaderd, ruim 45 hebben complete set aangeleverd, 43 uiteindelijk bruikbaar;
  - ii. 14 gi's benaderd, 12 gi's hebben complete set aangeleverd.
- d. **Meta-analyse diverse recente onderzoeken in het jeugddomein**
- e. **Risicoanalyse:** herzien overzicht instellingen met continuïteitsrisico.

De uitkomsten van het onderzoek zijn tevens gebruikt voor de derde jaarrapportage van de TAJ. In deze samenvatting worden de belangrijkste uitkomsten van het gehele onderzoek gepresenteerd.

## **Bevindingen**

### **Van transitie naar transformatie op het gebied van specialistische jeugdhulp verloopt langzaam**

De beoogde transformatie op het gebied van specialistische jeugdhulp kwam in 2016 op veel plekken, weliswaar langzaam, op gang. In 2015 lag de nadruk op het laten landen van het nieuwe stelsel en op het garanderen van zorgcontinuïteit. Op verschillende plekken was geïnvesteerd in samenwerking en waren eerste regionale transformatieplannen ontwikkeld. Ten tijde van het onderzoek van de TAJ begin 2016 waren er veel voornemens van partijen om de transformatie verder vorm te geven. Uit het onderzoek begin 2017 blijkt dat in verschillende regio's verdere stappen zijn gezet. Het onderzoek heeft diverse goede voorbeelden van de operationalisering van transformatie opgeleverd. Vaak hebben deze voorbeelden nog de vorm van een pilot, of hebben deze voorbeelden alleen lokaal effect, maar het is wel een duidelijk teken dat veel partijen in 2016 in beweging zijn gekomen om vernieuwing te realiseren.

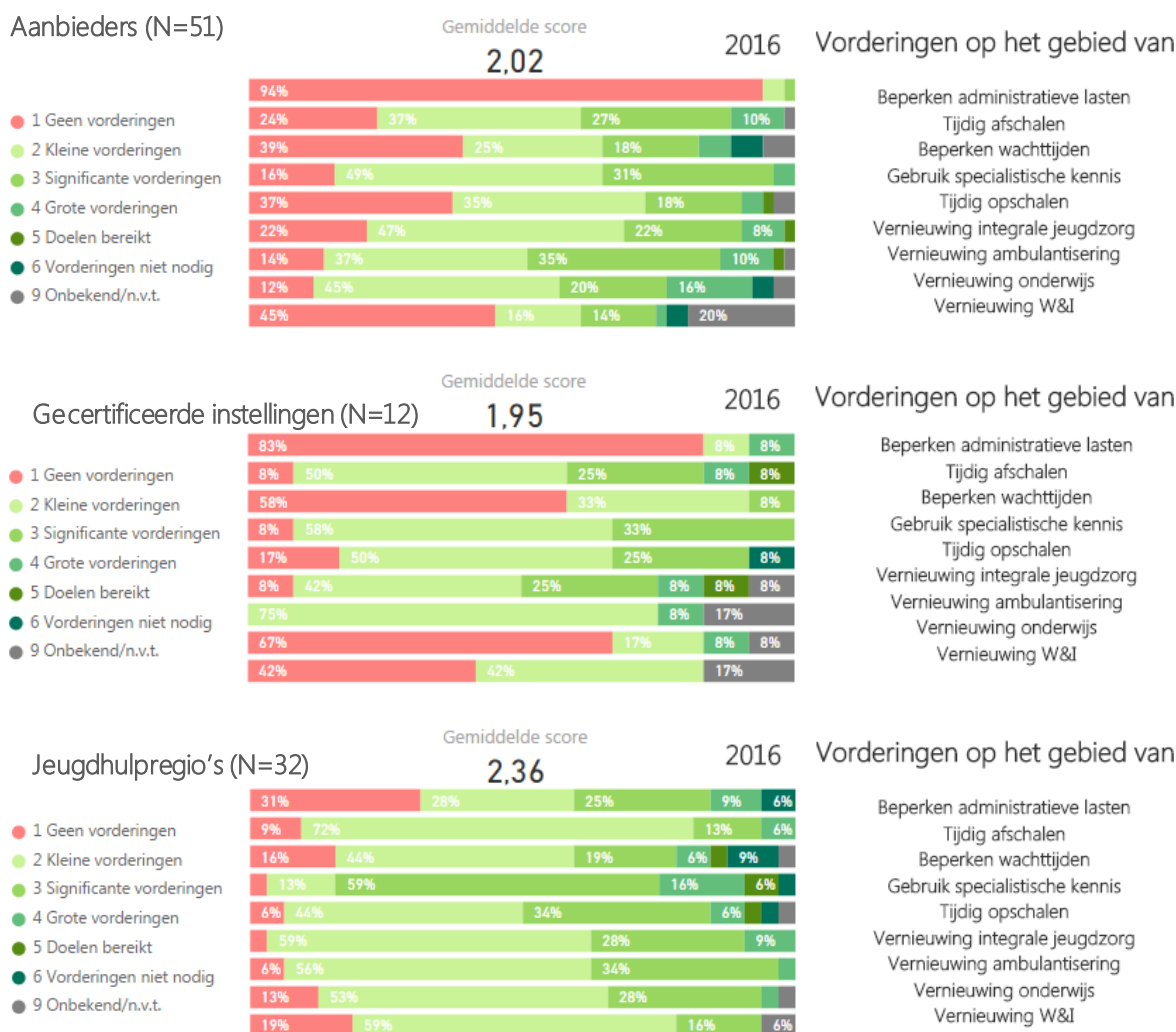
Uit het onderzoek blijkt wel duidelijk dat de operationalisering van transformatie langzaam verloopt. De algemene veronderstelling bij de inwerkingtreding van het nieuwe jeugdinstelsel dat de transformatie in ongeveer drie jaar zal zijn voltooid, blijkt in de praktijk daardoor niet haalbaar. Gemeenten en aanbieders geven aan niet verrast te zijn dat veranderingen langer duren en verwachten nog een aantal jaren nodig te hebben om deze goed te laten landen.

Daarnaast is het zorgelijk dat er enerzijds regio's en gemeenten zijn waar deze eerste stappen nog niet zijn gemaakt en anderzijds er partijen zijn die moeite hebben de veranderingen bij te benen.

### **Transformatie gaat in kleine stapjes en met verschillende snelheden**

Ten opzichte van het onderzoek van vorig jaar zien wij een voorzichtige verschuiving van planvorming naar uitvoeren van transformatieplannen. Het gaat wel langzaam en in kleine stappen (zie figuur 1).

Thema's waar veranderingen volgens aanbieders en gemeenten het meeste plaatsvinden, zijn de verbinding met onderwijs, de ambulantisering en inzet van specialistische kennis in de wijkteams en bij de gemeentelijke toegang. Aanbieders van specialistische jeugdhulp en gemeenten geven aan dat de minste vorderingen zijn gemaakt op het gebied van vermindering van administratieve lasten, de verbinding met werk en inkomen, beperken wachttijden en tijdig opschalen.



Figuur 1. Vorderingen gemaakt op verschillende thema's volgens aanbieders van specialistische jeugdhulp (N=51), gecertificeerde instellingen (N=12) en jeugdhulpregio's (N=32)

Duidelijk is dat er grote verschillen tussen regio's optreden. Dat er verschillen ontstaan is niet opmerkelijk en ook inherent aan de decentralisatie, maar aanbieders geven vrijwel allemaal aan dat de verschillen tussen regio's en gemeenten nu te groot zijn. Dit bemoeilijkt de mogelijkheden en de ruimte voor aanbieders om in te spelen op de gewenste vernieuwingen. Aanbieders geven aan dat op individueel gemeentelijk niveau goede plannen bestaan, maar dat tussen en binnen regio's de opvattingen te ver uiteenlopen. Of dat regio's niet langer stabiel zijn in samenstelling waardoor onduidelijkheid ontstaat wie de toekomstige opdrachtgever of opdrachtgevers zijn. De verschillende visies op transformatie, druk op de samenstelling van de regio's en administratieve lasten bemoeilijken voor aanbieders om veranderingen door te voeren. Overigens is wel opvallend dat jeugdhulpregio's zelf aangeven dat regionale samenwerking geen of slechts een klein knelpunt is. Daarmee lijkt het effect van veranderende regionale samenwerking vooral zichtbaar te zijn bij aanbieders die in deze regio's werkzaam zijn en lijkt het (nog) geen (waarneembaar) effect te hebben voor gemeenten.

## Belemmerende factoren voor vernieuwing zijn divers

Uit het onderzoek blijken verschillende belemmerende factoren voor vernieuwing (zie ook figuur 2).

Onderstaand noemen wij puntsgewijs een aantal opvallende factoren, zoals afgeleid van aanbieders en gemeenten:

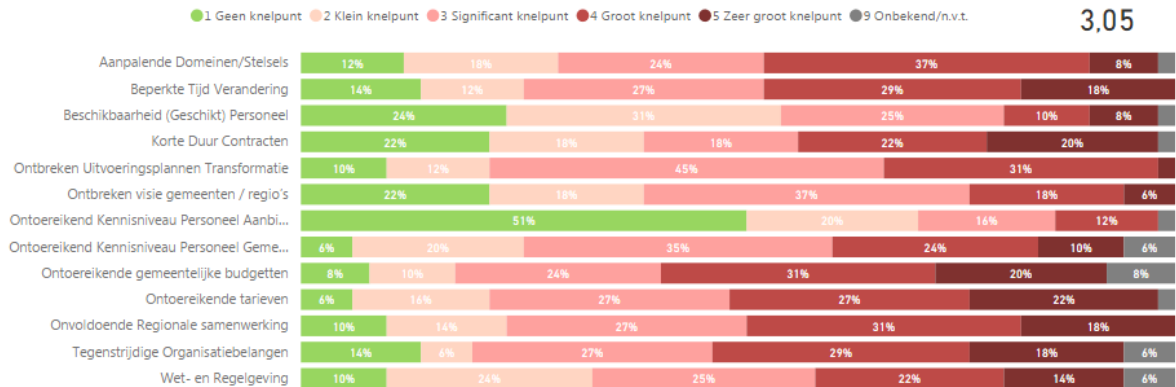
- In het onderzoek is een aantal keer genoemd dat aanbieders vernieuwende producten hebben ontwikkeld, die zowel door gemeenten als aanbieders positief worden beoordeeld en die gemeenten vervolgens niet contracteren. Oorzaken zijn dat het niet past binnen de bestaande productestructuur of dat samenwerking tussen aanbieders niet van de grond komt vanwege verschillende administraties en verantwoordingssystemen;
- Opvallend is dat er verschil in perceptie is over de voortgang van de transformatie tussen aanbieders en regio's. Regio's zijn over het algemeen positiever dan aanbieders, zowel over de stappen die in 2016 zijn gezet als over de verwachting over de vernieuwingen die in 2017 gerealiseerd kunnen worden. Het is daarmee ook de vraag of gesprekken tussen aanbieders en gemeenten over vernieuwingen voldoende diepgang hebben om te bepalen welke noodzakelijke randvoorwaarden er moeten komen om te transformeren of welke belemmeringen echt spelen;
- Aanbieders en regio's geven aan dat krimpende budgetten, de druk op tarieven (beperkte verlaging, niet indexeren) en het ontbreken van specifieke transformatie- of projectgelden beperkend werken. Er is weinig ruimte om veranderingen te organiseren, te experimenteren naast de reguliere werkzaamheden ('verbouwen terwijl de winkel open blijft') of voor menskracht om veranderingen door te voeren en te begeleiden;
- Opvallend is dat aanbieders de korte duur van contracten als een knelpunt ervaren, maar gemeenten dit veel minder vaak als een knelpunt opvoeren. Mogelijke verklaring is dat gemeenten al vooruit denken naar meerjarige contracten die zij voornemens zijn vanaf 1 januari 2018 af te sluiten en omdat zij contracten sinds 2015 van jaar op jaar hebben verlengd. Daarnaast hebben gemeenten over het algemeen beperkt zicht op de gevolgen voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van een aanbieder als gevolg van de kortdurende contracten;
- Aanbieders geven aan nog de balans te moeten vinden tussen enerzijds een vorm van 'concurrentie' tijdens de contractering en anderzijds de samenwerking bij ontwikkeling en uitvoering. Door het gedrag van de gemeentelijke opdrachtgever zien zij zich het ene moment gedwongen om te opereren in een volledige marktwerking met een hoge mate van onzekerheid of zij de komende periode nog een contract gaan krijgen, maar op een ander moment volledig transparant moeten zijn over alle strategische keuzes, samen met de 'concurrenten', om ervoor te zorgen dat er een goed functionerende keten ontstaat. Aanbieders geven aan ook niet gewend te zijn geweest aan concurrentiestelling op de markt waarin zij actief zijn en zoekende zijn hoe ze hiermee om moeten gaan;
- Met de decentralisatie van de jeugdhulp zijn schotten geslecht en nieuwe schotten ontstaan dan wel in stand gebleven. De verbinding (of gebrek aan verbinding) of onduidelijkheid rond deze schotten, noemen zowel gemeenten als aanbieders een belemmerende factor. Denk hierbij aan knelpunten genoemd op het gebied van 18-/18+-, afbakening met Wlz, Wmo (waaronder beschermd wonen) en het domein Werk en Inkomen.

## Aanbieders (N=51)

### Knelpunten

Gemiddelde score

**3,05**

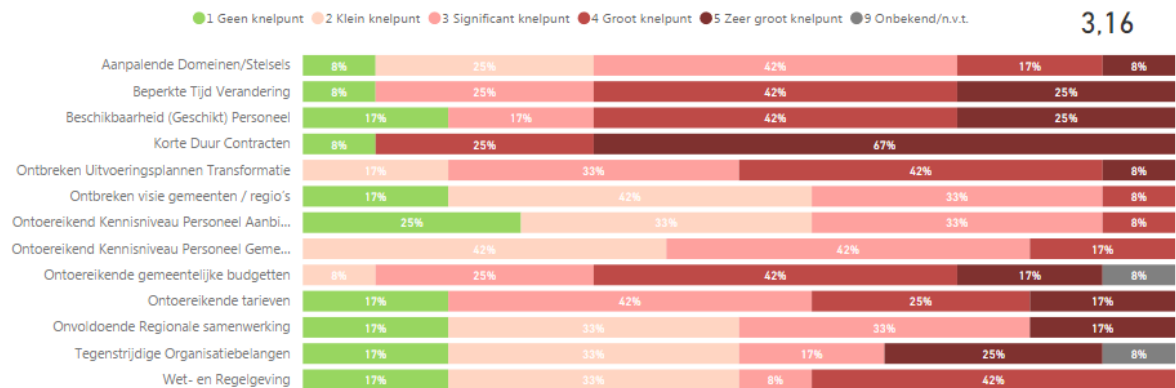


## Gecertificeerde instellingen (N=12)

### Knelpunten

Gemiddelde score

**3,16**

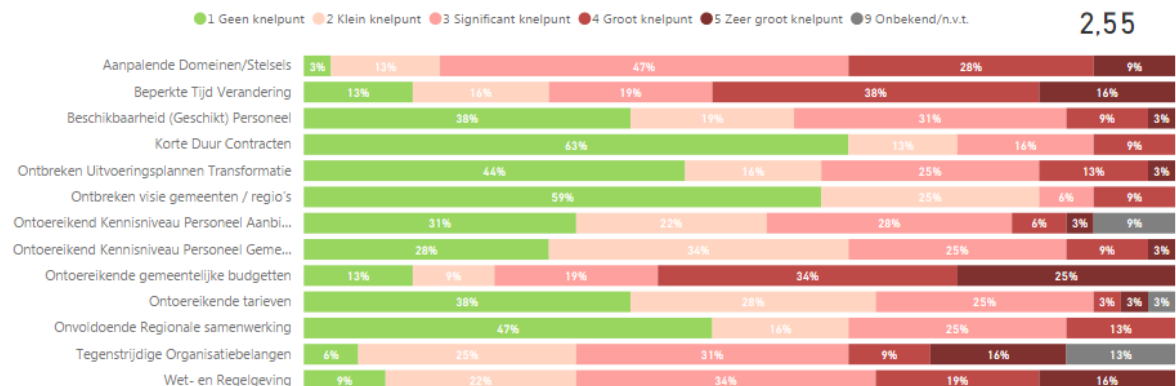


## Jeugdhulpregio's (N=32)

### Knelpunten

Gemiddelde score

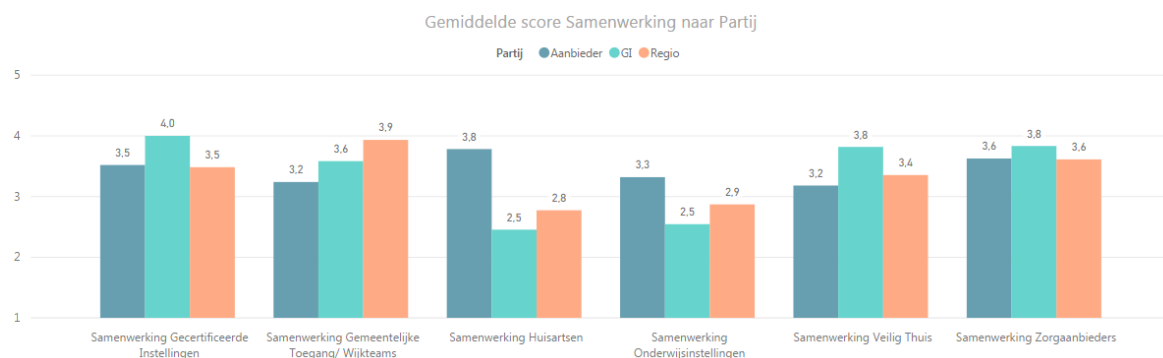
**2,55**



Figuur 2. Ervaren knelpunten bij de transformatie volgens aanbieders van specialistische jeugdhulp (N=51), gecertificeerde instellingen (N=12) en jeugdhulpregio's (N=32)

## Samenwerking in de keten van specialistische hulp kan nog beter

Gemiddeld genomen beoordelen aanbieders, gecertificeerde instellingen en jeugdhulpregio's de samenwerking met andere partijen in de keten als neutraal tot goed. De vraag is of de samenwerking in de keten gemiddeld genomen goed genoeg is om vernieuwing echt goed tot stand te laten komen. Er zijn talloze voorbeelden van de wijze waarop een goede samenwerking de basis vormt voor een geslaagd vernieuwingstraject, zoals een aantal van de onderzochte casussen<sup>1</sup> bij dit onderzoek laten zien. Gegeven het feit dat bijna de helft van alle respondenten uit het onderzoek de samenwerking gemiddeld genomen (op zijn best) als neutraal beoordeelt, lijkt er nog volop ruimte om de samenwerking te versterken. Belangrijke kenmerken van goede samenwerking zijn volgens aanbieders dat er sprake is van wederzijds vertrouwen, elkaar kennen en dat het gesprek inhoudelijk gemotiveerd is.



Figuur 3. Gemiddelde beoordeling samenwerking met andere partijen in de keten, gegeven door aanbieders, gecertificeerde instellingen en jeugdhulpregio's. De schaal loopt als volgt: 1 = zeer moeizaam, 2 = moeizaam, 3 = neutraal, 4 = goed, 5 = zeer goed

<sup>1</sup> Zie ook de jaarrapportage van de TAJ met casusbeschrijvingen van *Thuis Best* en *24-uurszorg en action learning*.

## **Administratieve lasten: Vele, vele kleintjes maken één groot probleem**

Aanbieders van specialistische jeugdhulp karakteriseren de administratieve lasten over het algemeen als een groot probleem. Uit het onderzoek blijkt dat het bij administratieve lasten daadwerkelijk gaat om vele kleinere problemen die tezamen een groot probleem op de werkvloer vormen: 'the devil is in the details'. Het gaat om een grote veelheid van allerlei belemmeringen die leiden tot administratief handwerk, overleg en handmatige oplossingen.

Op voorhand zijn twee belangrijke factoren te noemen die een verklaring vormen voor de beleving van de administratieve lasten. De eerste is dat de specialistische aanbieders historisch gezien zijn gegroeid door fusies en overnames om schaalvoordelen (soms gekoppeld aan een specialisme) te realiseren en zich vervolgens hebben gericht op een deel van of geheel Nederland. Dat werkte efficiënt toen de zorgverzekeraars, zorgkantoren of provincies opdrachtgever waren en de aanbieders dan ook slechts te maken hadden met één of een handvol opdrachtgevers. Ook bestonden landelijke spelregels in de Awbz en Zorgverzekeringswet over bekostiging en administratieve afhandeling die (na soms pas vele jaren) effectief waren. Door de decentralisatie is voor sommige aanbieders het aantal opdrachtgevers sterk toegenomen, van soms vijf naar honderden gemeenten die opdrachtgever zijn. Aanbieders waren niet ingericht of voorbereid op de vele opdrachtgevers. Een tweede verklaring is dat gemeenten ieder voor zich vanuit de beste bedoelingen, vanuit de eigen gemeente-brede werkwijze, administratieve afspraken maakt of voorwaarden oplegt die op zichzelf werkbaar en efficiënt kunnen zijn voor de betreffende individuele gemeente. Hierdoor krijgen aanbieders te maken met een veelvoud aan werkwijzen en administratieve eisen. Er bestonden bij de inwerkingtreding geen landelijke dwingende spelregels over administratieve afhandeling over alle gemeenten. Deze factoren verklaren een deel van de toegenomen administratieve last en ook de beleving over de administratieve lasten.

Door bovenregionale aanbieders zijn vele voorbeelden en oorzaken genoemd van administratieve lasten:

- a. Verhouding tussen regio en gemeenten: gemeenten maken contractafspraken voor gespecialiseerde jeugdhulp op (boven)regionaal niveau, de administratieve verwerking is veelal op gemeentelijk niveau en kent een verschillende operationalisering en interpretatie door de individuele gemeente:
  - i. Beschikkingenadministratie: Er zijn verschillende opvattingen over rol van, en eisen aan, beschikkingen in het jeugdstelsel (alleen in geval de cliënt erom vraagt of als eis voor zorgverlening) die eisen stellen aan de dienstverlening van de aanbieder (waar moet de aanbieder rekening mee houden bij de zorgverlening) en die de aanbieder voor iedere gemeente administratief moet registreren om bedrijfsvoeringsrisico's zoals rechtmatigheid te beperken;
  - ii. Gemeenten zijn allemaal aangesloten op het berichtenverkeer. Echter, in de woorden van een aanbieder: "Er is geen gemeente die het 100% uitvoert zoals bedacht.". Voorbeelden hiervan zijn retourberichten die via e-mail of papier worden gedaan en dan handmatig door de aanbieder moeten worden verwerkt om het sluitend te krijgen voor factuur- en rechtmatigheidseisen. Enkele gemeenten zijn (nog) niet aangesloten op het berichtenverkeer.
- b. Contracten:
  - i. Tussentijdse aanpassingen tijdens een jaar van tarieftabellen, tussentijds introduceren van productcodes of het niet uniform toepassen van productcodes. In een aantal gevallen werden

- nieuw doorgevoerde codes in de loop van het jaar toch weer teruggedraaid omdat het systeem niet bleek te werken met als gevolg dat deze administratief moesten worden aangepast;
- ii. Aanvullende voorwaarden rond social return of energie- en milieueisen aan gebouwen die soms niet van toepassing zijn op de jeugdhulp of niet te operationaliseren zijn voor iedere gemeente afzonderlijk;
  - iii. Budgetplafonds per gemeente: als gevolg hiervan moeten aanbieders per gemeente en soms per product bijhouden waar ze staan ten opzichte van het plafond. Afhankelijk van de contractuele afspraken moeten ze op bepaalde volumeneaus in overleg treden met de betreffende gemeente en daarbij aanvullende informatie leveren. Vaak moeten er aanvullende afspraken worden gemaakt voordat aanbieders verder kunnen. Sommige aanbieders zijn rond de zomer al met minimaal de helft van de gemeenten hierover in gesprek. In de praktijk blijkt dat aanbieders ondanks het plafond uiteindelijk vaak wel verder kunnen, maar ondertussen heeft er veel overleg en informatie-uitwisseling plaatsgevonden. Voor bovenregionale aanbieders die vaak voor meer dan 100 gemeenten werken telt dit alles bij elkaar flink op.
- c. Facturering:
- i. Discussies over juistheid van de factuur, onder andere door toepassing van het woonplaatsbeginsel, leidt tot veel overleg met gemeenten. Gemeenten lijken onvoldoende in staat dit onderling op te lossen (of geven aan dat dit niet mogelijk is) of willen of kunnen geen verantwoordelijkheid hiervoor nemen;
  - ii. Aanbieders hebben te maken met hoge debiteurenposten, die wel voorgefinancierd moeten worden vanwege afgekeurde facturen door administratieve onvolkomenheden. Zo geven alle aanbieders ook aan dat 2015 nog niet volledig (financieel) is afgerekend;
  - iii. Gemeenten die niet overgaan tot betaling als er een fout is in één factuurregel, waardoor bij veel facturen handmatig herstel en overleg moet plaatsvinden;
  - iv. Onduidelijkheid en wisselende keuzes over maandelijkse of vierwekelijkse facturatie.
- d. Verantwoording en jaarafsluiting:
- i. 2015 is nog niet volledige afgewikkeld: discussies rond cliënten en facturen, vereisen extra onderzoek in dossiers waardoor financiële afsluiting van 2015 niet mogelijk is;
  - ii. De financiële controle van aanbieder sluit niet aan op de financiële controle van de gemeente;
  - iii. Gemeenten en/of regio's gebruiken verschillende portalen. Ieder portaal vraagt van aanbieder aparte aansluiting om geautomatiseerd te kunnen werken. Veranderingen hierin leiden tot werk om aansluitingen te realiseren en leiden tot extra kosten;
  - iv. Aanbieders hebben administratieve systemen gerealiseerd om tot op cliëntniveau contractuele en administratieve voorwaarden op te nemen (contractuele afspraken, budgetplafonds wel of niet van toepassing, specifieke beschikkingsbepalingen, eventuele bijzonderheden).
- e. Woonplaatsbeginsel:
- i. Bij onduidelijkheid rond het woonplaatsbeginsel, moeten aanbieders veel extra 'handwerk' verrichten om te achterhalen welke gemeente de factuur zou moeten betalen. Gemeenten zijn vaak niet in staat om aan te geven bij welke gemeente de factuur wel moet worden ingediend;
  - ii. Aanbieders geven aan dat over de toepassing van het woonplaatsbeginsel door gemeenten te weinig wordt gecommuniceerd. Vaak wordt pas bij de afkeuring van een factuur duidelijk dat er een probleem is met de toepassing van het woonplaatsbeginsel bij een cliënt;
  - iii. Verhuizingen over gemeente- of regiogrenzen worden onvoldoende of niet tijdig doorgegeven.



*Administratieve lasten: oplossingen en verbeteringen zijn nog beperkt zichtbaar*

Gevraagd naar oplossingsrichtingen, geven aanbieders aan die vooral te zoeken in uniformering en standaardisering. Ook het goed en volledig gebruik van het berichtenverkeer noemen aanbieders veelvuldig. Deze oplossingsrichtingen met het gegevensknooppunt en met de standaarden die door iSD zijn ontwikkeld zijn afgelopen jaar al in gang gezet. Aanbieders geven aan nog nauwelijks zichtbaar resultaten te zien van de toepassing van de producten van iSD die in 2016 zijn ontwikkeld. Deels geven aanbieders als verklaring dat individuele gemeenten de standaarden aanvullen of wijzigen met eigen voorwaarden of omdat de toepassing van de voorwaarden nog ruimte laat voor eigen interpretatie waardoor de beoogde harmonisatie niet ontstaat. Omdat gemeente de standaarden gaan toepassen in contracten voor 2018 is iSD sinds eind 2016 gestart met uitdragen van de ontwikkelde producten en ondersteuning van regio's, gemeenten en aanbieders bij de toepassing hierbij en voert in 2017 een hierop gericht programma uit. Aanbieders pleitten er in dit onderzoek voor dat iSD meer en dwingender naar buiten treedt.

*Administratieve lasten: verwachtingen over de ontwikkeling zijn niet positief*

Gevraagd naar hun verwachtingen, geven aanbieders geen rooskleurig beeld. Aanbieders geven aan dat het nauwelijks beter wordt, dat het een issue is en blijft en dat de verwachting is dat het mogelijk nog toeneemt vanwege beoogde veranderingen in sturings- en bekostigingsmethodieken. Op zich gaan deze in algemene zin meer richting resultaatgerichte bekostiging, maar per regio/gemeente ontstaan naar verwachting verschillen die weer leiden tot administratieve activiteiten en lasten.

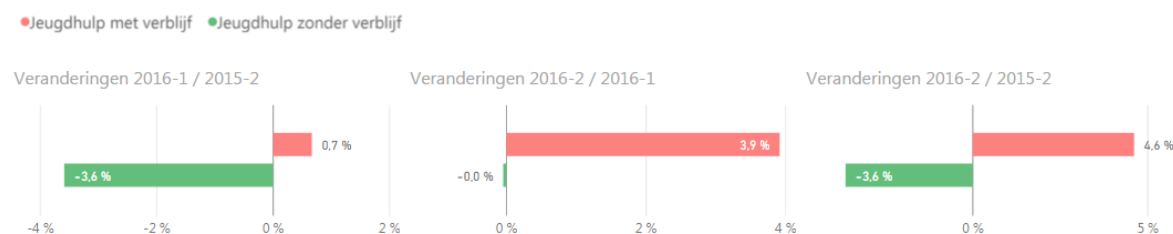
Opvallend is dat de meeste aanbieders aangeven de administratieve lasten vooralsnog buiten de behandelkamer hebben weten te houden, daardoor heeft dit weinig invloed op de werkzaamheden van professionals. Aanbieders spreken het risico uit dat met nieuwe meer resultaatgerichte bekostigingsvormen de administratieve last meer richting de uitvoerend professional kan komen te liggen. Immers, de beoordeling of een resultaat wel of niet wordt behaald, kan alleen door de professional worden uitgevoerd. Hierbij wordt direct aangegeven dat zoveel als mogelijk zal worden aangesloten bij de huidige dossiervorming door professionals.

## Er is sprake van een beperkte daling van de omvang van specialistische hulp, met weliswaar veel variatie tussen de hulpvormen

Op basis van dit onderzoek<sup>2</sup> concluderen wij dat het totaal aantal trajecten specialistische jeugdhulp in 2016 licht is afgenomen ten opzichte van 2015 en 2014 (zie ook voorgaand onderzoek). Deze afname lijkt in lijn met de transformatiedoelstellingen. De in dit onderzoek meest gehoorde verklaring voor deze ontwikkeling is dat er tegenwoordig beter wordt gekeken naar alternatieve (en minder zware) hulpvormen, voordat jeugdigen worden doorverwezen naar de meer specialistische functies. De afname in het aantal trajecten is niet bij alle zorgfuncties waargenomen en verschillen de ontwikkelingen per aanbieder en per regio. De volgende ontwikkelingen met betrekking tot trajecten zijn gesignaleerd:

*Het aantal trajecten uitgevoerd door aanbieders van specialistische jeugd-ggz is licht afgenomen*

Voor aanbieders van specialistische jeugd-ggz geldt dat in de periode 2015-HJ2 tot 2016-HJ2 het aantal trajecten zonder verblijf is afgenomen met bijna 4% (zie figuur 4). Deze daling vond vooral plaats in de eerste helft van 2016, waarna het aantal trajecten zonder verblijf in het restant van 2016 constant is gebleven. De daling die in 2015 sterk zichtbaar was (zie ook het onderzoek van vorig jaar) lijkt daarmee tot stoppen te zijn gebracht.



Figuur 4. Ontwikkeling aantal trajecten jeugdhulp met en zonder verblijf bij aanbieders van specialistische ggz (N=17)

Het aantal trajecten met verblijf uitgevoerd door aanbieders van specialistische jeugd-ggz is in de periode 2015-HJ2 tot 2016-HJ2 daarentegen gestegen (5%). Hieruit blijkt dat ondanks de klinische capaciteit sinds de decentralisatie bij veel aanbieders is verkleind, dit nog niet heeft geleid tot een sterke afname van het aantal trajecten met verblijf. Wel is dit een sterke aanwijzing dat, juist ook gegeven de afname van de klinische

<sup>2</sup> Voor dit onderzoek zijn gegevens opgevraagd bij aanbieders van specialistische jeugdhulp die bovenregionaal actief zijn. Zij vervullen samen de zorgfuncties die in de notitie 'Ruimte voor jeugdhulp' essentiële functies worden genoemd. De betreffende aanbieders voeren naast trajecten die vallen onder deze essentiële functies ook andere typen trajecten uit. Op basis van de gebruikte gegevens is het niet mogelijk om dat onderscheid te maken. Er zijn gegevens over drie halve jaren opgevraagd: 2015-HJ2, 2016-HJ1 en 2016HJ2. Door deze gegevens te gebruiken, sluit de TAJ hiermee aan bij de definities en uitvraag van het CBS, zodat hiermee de belasting voor aanbieders in dit onderzoek is geminimaliseerd. Een belangrijke beperking van deze data is daarmee dat geen absoluut beeld van de "essentiële functies" te verkrijgen is. Ook is het met deze data niet mogelijk om zicht te krijgen op combinaties van trajecten. Indien bijvoorbeeld een jeugdige bij een aanbieder eerst een traject met verblijf en daarna zonder verblijf heeft, dan telt dit in de cijfers als één traject (met verblijf). Dit leidt tot een onderschatting van het totale aantal trajecten. We rapporteren hier echter alleen de ontwikkelingen (procentueel). Van de 60 benaderde aanbieders hebben 46 aanbieders cijfers over de drie halve jaren opgeleverd, waarvan we cijfers van 43 aanbieders kunnen gebruiken.

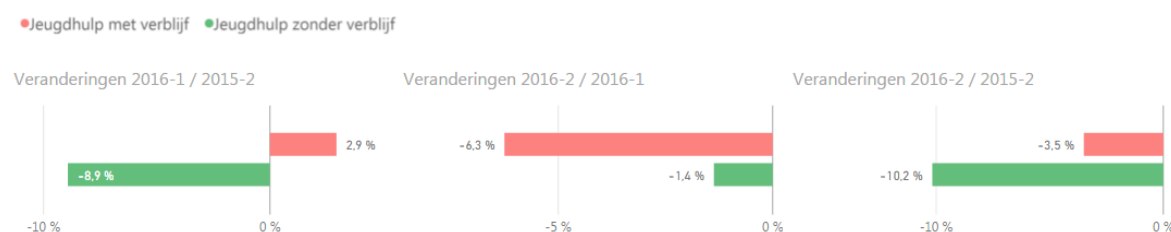
capaciteit, de gemiddelde opnameduur bij jeugd-ggz met verblijf is afgenomen. Mogelijk is dit een indicatie dat de nog beschikbare capaciteit meer onder druk komt te staan, met als gevolg dat wachtlijsten zullen toenemen.

Achter deze gemiddelde ontwikkeling (aantal trajecten zonder verblijf licht gedaald, aantal trajecten met gestegen) schillen grote verschillen tussen de aanbieders van specialistische jeugd-ggz in de onderzoekspopulatie. Zo zijn er drie aanbieders die te maken hebben met een afname van het aantal trajecten in de periode 2015-HJ2 tot 2016-HJ2 van 20% of meer (ook in absolute aantallen gaat het om forse afnames), maar er zijn ook aanbieders die in deze periode te maken hebben met een (soms forse) stijging van het aantal trajecten. Dit duidt mogelijk op een verschuiving van volumes tussen aanbieders. Een andere mogelijke verklaring is dat in bepaalde regio's sterker wordt afgebouwd dan in andere.

#### *Het aantal trajecten uitgevoerd door aanbieders van J&O is licht gedaald*

Voor aanbieders van specialistische J&O geldt dat in de periode 2015-HJ2 tot 2016-HJ2 het aantal trajecten zonder verblijf is afgenomen met 10% (zie figuur 5). Deze daling vond vooral plaats in de eerste helft van 2016 (daling van 9%), waarna het aantal trajecten zonder verblijf in het restant van 2016 nog iets verder is gedaald (met ruim 1%). Ook het aantal trajecten met verblijf uitgevoerd door aanbieders van specialistische J&O is gedaald. In de periode 2015-HJ2 tot 2016-HJ2 gaat het om een daling van 3,5%. In de eerste helft van 2016 was nog sprake van een toename van het aantal trajecten (van 3%), in de tweede helft van 2016 was echter sprake van een daling van ruim 6%. In 2014 en 2015 was ook al sprake van een afname van het aantal trajecten bij dit type aanbieders (zie onderzoek vorig jaar). Ondanks dat deze trend in de tweede helft van 2015 even leek te stoppen, heeft deze trend zich in 2016 toch weer verder doorgezet.

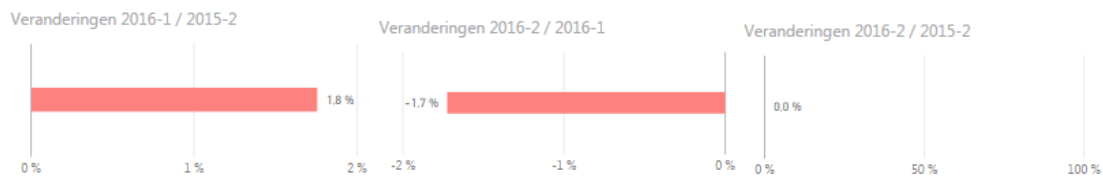
Ook bij J&O geldt dat er sprake is van grote verschillen tussen aanbieders. Dit duidt er mogelijk op dat er binnen het zorglandschap verschuivingen plaatsvinden die mogelijk het gevolg zijn van nieuwe contractering waarbij gemeenten en mogelijk ook aanbieders steeds duidelijkere keuzes maken. Een andere mogelijke verklaring is dat in bepaalde regio's sterker wordt afgebouwd dan in andere.



Figuur 5. Ontwikkeling aantal trajecten jeugdhulp met en zonder verblijf bij aanbieders van J&O (N=11)

#### *Het aantal trajecten JeugdzorgPlus is stabiel*

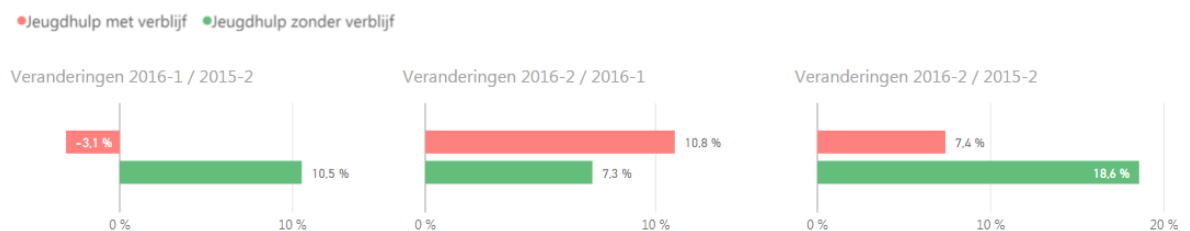
Het aantal trajecten JeugdzorgPlus uitgevoerd door negen van de in totaal dertien aanbieders is in de periode 2015-HJ2 tot 2016-HJ2 stabiel (zie figuur 6). In de tweede helft van 2016 was nog sprake van een lichte daling van 2%, in de eerste helft van 2016 was juist sprake van een lichte stijging (2%). In voorgaande jaren was er sprake van een bescheiden toename van het aantal trajecten JeugdzorgPlus. De ontwikkeling van het aantal trajecten JeugdzorgPlus lijkt daarmee sinds de decentralisatie enigszins stabiel.



Figuur 6. Ontwikkeling aantal trajecten JeugdzorgPlus (N=9)

*Het aantal trajecten uitgevoerd door aanbieders van Lvb-jeugdhulp is fors toegenomen*

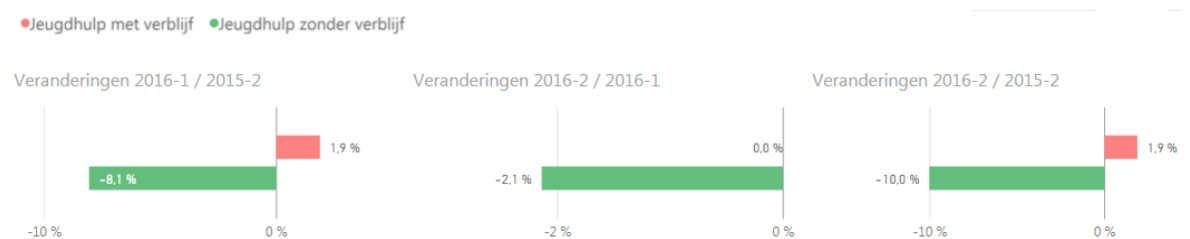
Voor aanbieders van specialistische lvb-jeugdhulp geldt dat in de periode 2015-HJ2 tot 2016-HJ2 het aantal trajecten zonder verblijf is toegenomen met bijna 20% (zie figuur 7). Zowel in de eerste helft van 2016 als in de tweede helft van 2016 was sprake van een toename van het aantal trajecten. Deze toename is vooral toe te schrijven aan een sterke toename bij enkele aanbieders. Ook het aantal trajecten met verblijf is aanzienlijk toegenomen in de periode 2015-HJ2 tot 2016-HJ2 (ruim 7%). Waar in de eerste helft van 2016 nog sprake was van een afname van het aantal trajecten (3%), was er in de tweede helft van 2016 sprake van een toename van 11%.



Figuur 7. Ontwikkeling aantal trajecten jeugdhulp met en zonder verblijf bij aanbieders van Lvb-jeugdhulp (N=4)

*Het aantal trajecten uitgevoerd door aanbieders met een gecombineerd aanbod is afgenomen*

Voor specialistische aanbieders met een gecombineerd aanbod (bijvoorbeeld zowel jeugd-ggz als lvb, of lvb als J&O) geldt dat in de periode 2015-HJ2 tot 2016-HJ2 het aantal trajecten zonder verblijf ongeveer 10% is afgenomen (zie figuur 8). Vooral in de eerste helft van 2016 was sprake van een afname van het aantal trajecten. In het restant van 2016 is het aantal trajecten zonder verblijf gestabiliseerd. Het aantal trajecten met verblijf is bij aanbieders met een gecombineerd aanbod licht gestegen (met 2%).



Figuur 8. Ontwikkeling aantal trajecten jeugdhulp met en zonder verblijf bij aanbieders met een divers aanbod (N=9)

### Geen goed beeld van het aantal trajecten uitgevoerd door aanbieders van klinische verslavingszorg

In de onderzoekspopulatie zaten zes specialistische verslavingszorgaanbieders met een klinische verslavingszorgfunctie voor jeugd en daarnaast enkele grotere jeugd-ggz aanbieders met daarnaast ook een klinische verslavingszorgfunctie voor jeugd. Van de vijf verslavingszorgaanbieders heeft er één aangegeven deels te (moeten) stoppen en geen gegevens te kunnen aanleveren. Drie andere aanbieders hebben geen complete set aan gegevens kunnen, waardoor we geen betrouwbare cijfers kunnen presenteren.

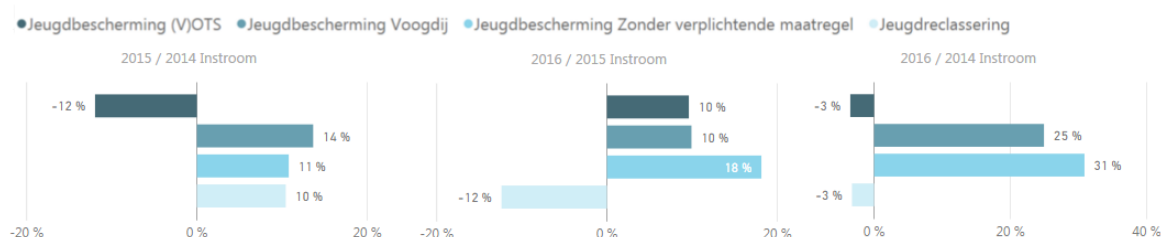
### Ontwikkeling in- door en uitstroom bij gecertificeerde instellingen

Bij gecertificeerde instellingen<sup>3</sup> (N=12) is sprake van een afname van de instroom in 2015 (12% minder dan in 2014) en vervolgens weer een toename in 2016 (10% ten opzichte van 2015), zie figuur 9. Daarbij is sprake van een structureel hogere uitstroom (V)OTS, waardoor het totaal aantal OTS'en sterker afneemt dan de afname in instroom doet vermoeden.

De instroom kinderen onder voogdij is in de periode 2014-2016 toegenomen met 25%. De toename was zowel in 2015 (+14%) als in 2016 (+10%) te zien. Daarbij is er sprake van een structureel hogere instroom van kinderen onder voogdij, waardoor het totaal aantal voogdijmaatregelen nog sterker is toegenomen dan de toename in instroom doet vermoeden.

Ook is er sprake van een forse toename van de instroom van het aantal trajecten jeugdbescherming zonder verplichtende maatregel (toename van 31% in de periode 2014-2016). Hier zien we echter dat de uitstroom is meegestegen, waardoor het totaal aantal trajecten jeugdbescherming zonder verplichtende maatregel redelijk stabiel is gebleven.

Waar in 2015 nog sprake was van een toename van de instroom jeugdreclassering van 10% (ten opzichte van 2014), nam de instroom in 2016 juist weer af (met 12%). Daarbij is sprake van een structureel hogere uitstroom van jeugdreclasseringstrajecten, waardoor het totaal aantal jeugdreclasseringstrajecten sterker afneemt dan de afname in instroom doet vermoeden.

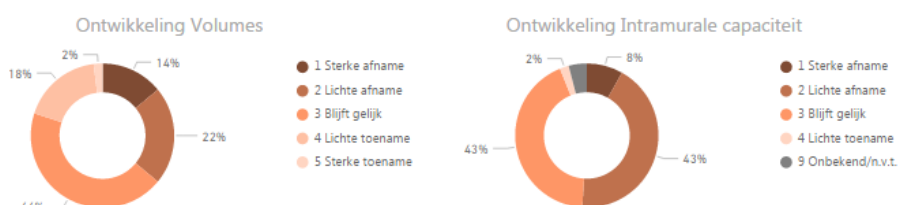


Figuur 9. Ontwikkeling in- door- en uitstroom bij gecertificeerde instellingen

<sup>3</sup> In tegenstelling tot zorgaanbieders ontvangen gecertificeerde instellingen geen CBS spiegelrapportages bij de aanlevering van hun gegevens voor de beleidsinformatie. Daarom hebben wij in dit onderzoek gebruikgemaakt van een eigen format waarin de in- door- en uitstroom gegevens werden opgevraagd. Met de gegevens van de gecertificeerde instellingen is het mogelijk om de ontwikkeling over de gehele periode 2014-2016 te volgen. We rapporteren hier de ontwikkeling over de gehele jaren.

## Er is nog geen sprake van een stabiele situatie wat betreft het aantal trajecten specialistische jeugdhulp

Net als vorig jaar moeten wij ook nu constateren dat de instroom en het aantal uitgevoerde trajecten nog geen stabiel volume heeft bereikt bij de aanbieders van gespecialiseerde jeugdhulp. Zowel het aantal trajecten zonder als met verblijf neemt verder af in de periode 2015 (tweede helft) - 2016 (tweede helft), al is het aantal trajecten met verblijf in 2016 zelf stabiel gebleven. Gezien het feit dat gemeenten en aanbieders in 2016 in de meeste gevallen hooguit kleine stappen hebben gezet op het gebied van transformatie en ook het komende jaar niet verwachten alle transformatiedoelen te realiseren, is het ook niet te verwachten dat er nu al sprake is van een stabiele instroom naar en omvang van de specialistische jeugdhulp. Slechts 44% van de aanbieders geeft daarbij aan dat ze verwachten (mede op basis van de inkoopafspraken voor 2017) dat de volumes in 2017 ongeveer gelijk zullen zijn aan de volumes van 2016, 20% verwacht een toename en 36% verwacht een afname (zie figuur 11). Ook geeft ruim de helft van het aantal specialistische aanbieders en 60% van de jeugdhulpregio's aan dat de intramurale capaciteit het komende jaar (al dan niet licht) zal afnemen (zie figuur 10). Dit alles duidt ook op een situatie die niet stabiel is en ook het komende jaar nog niet zal zijn.



Figuur 10. Verwachte ontwikkeling volumes en intramurale capaciteit 2017 volgens aanbieders

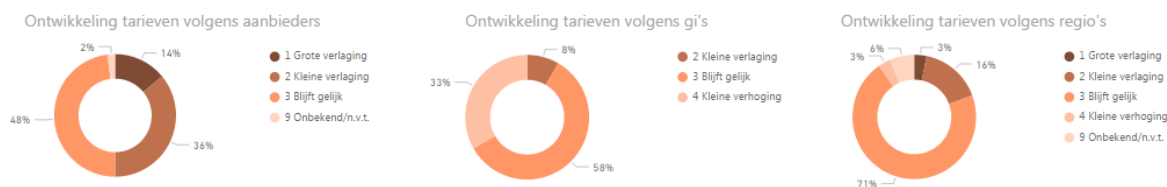
Het is niet met zekerheid te zeggen dat een daling van het aantal trajecten van specialistische jeugdzorgfuncties volledig wordt veroorzaakt door een daling in vraag dan wel het bereiken van afschaling of voorkómen van hulpvragen. Zaken als het bereiken van volume- of budgetplafonds en strategisch capaciteitsbeheer lijken nog steeds van invloed te zijn op de ontwikkeling van de instroom, hoewel steeds meer gemeenten dergelijke plafonds hebben losgelaten. Enkele aanbieders gaven in de interviews aan dat de vraag *an sich* niet is veranderd, maar dat ze toch door kleinere afgesproken volumes voor 2017 wel worden gedwongen om de capaciteit (verder) te verkleinen.

Met de opgehaalde cijfers van de aanbieders is het niet mogelijk om te laten zien of er sprake is van verandering van de behandelduur. Uit interviews met aanbieders blijkt dat soms juist gericht wordt ingezet op het verkorten van de (met name verblijfs)behandelduur. Dit is een gewenste transformatierichting, waar zowel gemeenten als aanbieders op proberen te sturen (zie casus viersprong). Het is echter niet mogelijk om dit effect in deze cijfers te zien. Ook inzicht in de ontwikkelingen van combinaties van trajecten, bijvoorbeeld beginnend met een kort episode verblijf en vervolgens een langer traject in de vorm van een ambulante behandeling, kan met deze cijfers niet worden verkregen.

**De in 2017 gehanteerde tarieven liggen gemiddeld gezien in lijn met de in 2016 gehanteerde tarieven, of zijn nog beperkt verlaagd. Er is niet of nauwelijks geïndexeerd.**

De helft van de specialistische aanbieders geeft aan in 2017 te maken te hebben met een (al dan niet kleine) verlaging van de tarieven (zie figuur 11). Waar aanbieders spreken over een verlaging van de tarieven, geldt dat een aantal van hen bij gelijk gebleven tarieven dit toch als een verlaging ziet, omdat er in dergelijke gevallen niet geïndexeerd is. Met name aanbieders van jeugd-ggz en grotere gecombineerde aanbieders geven aan te maken te hebben met lagere tarieven. Specialistische aanbieders van jeugdhulp voor lvb geven in verhouding juist vaker aan dat de tarieven voor 2017 gelijk zijn gebleven.

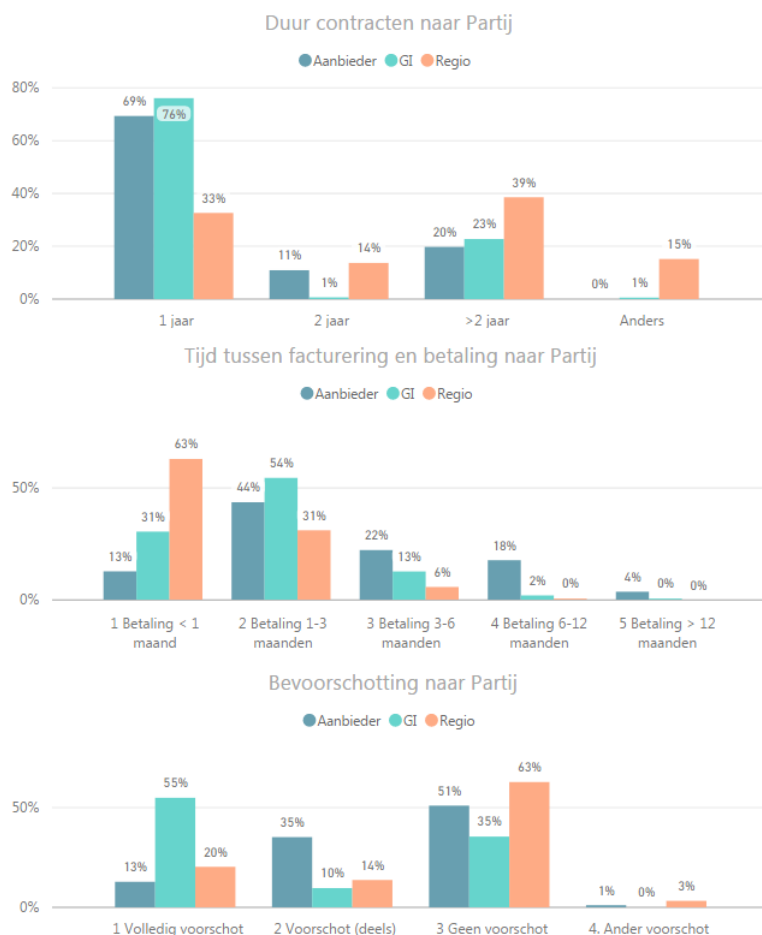
Een derde van de gecertificeerde instellingen geeft juist aan te maken te hebben met licht gestegen tarieven voor 2017, 58% spreekt van gelijk gebleven tarieven en 8% spreekt van een kleine verlaging. Opmerkelijk is dat vertegenwoordigers van jeugdhulpregio's juist aangeven dat de meeste tarieven in 2017 gelijk zijn gebleven. Mogelijk speelt hier het verschil in perceptie over wanneer een tarief gelijk is gebleven in relatie tot wel of niet indexeren.



Figuur 11. Ontwikkeling tarieven volgens verschillende typen partijen

**De gemiddelde contractduur is ten opzichte van voorgaande jaren toegenomen, de verwachting is dat deze trend zich in 2018 zal doorzetten**

De meerderheid van de contracten met aanbieders van specialistische jeugdhulp hebben een looptijd van één jaar (zie figuur 12). Toch is er een ontwikkeling gaande dat er steeds meer door gemeenten wordt gekozen voor meerjarige contracten (in 2016 had nog 84% van de contracten een looptijd van één jaar). Uit de telefonische interviews blijkt verder dat vooral vanaf 2018 nog meer gemeenten willen overgaan op meerjarige contracten.



Figuur 12. Gemiddelde verdeling contractduur, bevoorschotting en termijnbetaling facturen volgens aanbieders, gecertificeerde instellingen en jeugdhulpregio's

## Gemeenten werken minder met bevoorschotting, verschillende beelden bij de betalingstermijn van gemeenten

Uit het onderzoek blijkt dat steeds meer gemeenten afstappen van bevoorschotting. Waar in 2016 bij 64% van de contracten nog de mogelijkheid bestond voor (gedeeltelijke) bevoorschotting, is dit in 2017 gemiddeld genomen bij nog maar 46% van de contracten het geval (zie figuur 12). Bij gecertificeerde instellingen wordt nog wel relatief veel gewerkt met bevoorschotting, bij aanbieders is dit aanzienlijk minder vaak het geval.

Jeugdhulpregio's geven aan dat gemiddeld 63% van de facturen binnen een maand wordt betaald (zie figuur 13). Aanbieders daarentegen geven aan dat gemiddeld genomen slechts 13% van de facturen binnen een maand wordt betaald. Het grote verschil in perceptie wordt verklaard door het feit dat veel facturen van aanbieders niet direct aan de eisen van de gemeenten voldoen en daardoor worden afgekeurd. Volgens gemeenten ontbreekt in dergelijke gevallen essentiële informatie, terwijl aanbieders aangeven dat facturen om het minste of geringste worden afgekeurd. Ook al staat er op één regel een fout, dan wordt toch de gehele factuur afgekeurd. Het duurt vervolgens soms enige tijd voordat dergelijke fouten hersteld zijn, waarna wordt



overgegaan op betaling. Ook zijn er nog steeds facturen die worden betwist of spelen nog andere kwesties, waardoor volgens aanbieders ongeveer 4% van alle facturen na 12 maanden nog niet zijn betaald.

### **De huidige ontwikkelingen met betrekking tot betalingstermijn en bevoorschotting hebben voor veel aanbieders en gecertificeerde instellingen grote gevolgen voor het werkkapitaal**

De hierboven beschreven situatie en ontwikkelingen als het gaat om contractduur, bevoorschotting en betalingstermijn, hebben voor aanbieders en gecertificeerde instellingen consequenties voor het werkkapitaal. Zo geeft 32% van de aanbieders van specialistische jeugdhulp aan dat deze ontwikkelingen in 2017 een grote aanslag betekenen voor het werkkapitaal, of dat zelfs extra werkkapitaal moet worden aangetrokken (zie figuur 13). Voor gecertificeerde instellingen gaat het om 27% van de instellingen. 21% van de aanbieders van specialistische jeugdhulp en 36% van de gecertificeerde instellingen geeft aan dat er in 2017 mogelijk liquiditeitsproblemen komen.



Figuur 13. Gevolgen ontwikkelingen 2017 voor werkkapitaal aanbieders (links) en gecertificeerde instellingen (rechts)

Aanbieders reageren voor wat betreft hun bedrijfsvoering op verschillende manieren op de ontwikkelingen. Belangrijkste maatregel is strategisch personeelsbeleid (meer inzetten op flexibele medewerkers, bij- en omscholing, et cetera). Ook geven relatief veel aanbieders van specialistische jeugdhulp aan zich verder te focussen op bepaalde zorgfuncties (veelal de functies gericht op de meest complexe problematiek). Ook geven aanbieders aan zich te willen focussen op bepaalde kernregio's, terwijl er ook aanbieders zijn die juist willen uitbreiden naar andere regio's.