

Jongleren in de jeugdzorg

Empirisch onderzoek naar de relatie tussen inkoop en kostendoelmatigheid van de jeugdzorg in Nederlandse gemeenten



Jos L.T. Blank, Alex A.S. van Heezik en Vivian G. Valdmanis

Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, juni 2023

Jongleren in de jeugdzorg

Empirisch onderzoek naar de relatie tussen inkoop en kostendoelmatigheid van de jeugdzorg in Nederlandse gemeenten

Jos L.T. Blank, Alex A.S. van Heezik en Vivian G. Valdmanis

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange Pepper

Uitgave

Stichting IPSE Studies

ISBN

9789083266145

JEL-codes

C3, H1, H4, H5, I1

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2023 Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Alle rechten voorbehouden. Citeren uit deze publicatie is toegestaan onder vermelding van de bron. Bestanden mogen op een server geplaatst worden mits het digitale bestand (rapport) intact blijft en de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Voorwoord | 7 |
| | Samenvatting | 9 |
| | Summary | 11 |
| 1 | Inleiding | 13 |
| 1.1 | Achtergrond | 13 |
| 1.2 | Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen | 14 |
| 1.3 | Opzet studie | 14 |
| 2 | Organisatie jeugdzorg | 15 |
| 2.1 | Beleidskader | 15 |
| 2.2 | Geleverde diensten | 16 |
| 2.3 | Uitvoeringspraktijk: bekostiging en vormgeving | 18 |
| 2.4 | Kerncijfers dienstverlening en kosten jeugdzorg | 20 |
| 3 | Economische theorie over de relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers | 23 |
| 3.1 | Hoofdpijnen theorie | 23 |
| 3.2 | Aspecten met betrekking tot vormgeving | 24 |
| 3.3 | Een ideale principal-agentrelatie | 25 |
| 3.4 | Relatie opdrachtgever en -nemer en kostendoelmatigheid | 26 |
| 4 | Methodologie | 29 |
| 4.1 | Inleiding | 29 |
| 4.2 | Kostenfunctie | 29 |
| 4.3 | Methode van lokale schattingen van de kostenfunctie | 30 |
| 4.4 | Afleiden resultaten en toetsen van hypothesen | 30 |
| 5 | Gegevens | 33 |
| 5.1 | Inleiding | 33 |
| 5.2 | Productie | 33 |
| 5.3 | Ingezette middelen | 33 |
| 5.4 | Omgeving | 34 |
| 5.5 | Vormgeving | 34 |
| 5.6 | Statistische beschrijving | 35 |
| 6 | Resultaten | 37 |
| 6.1 | Databewerkingen | 37 |
| 6.2 | Resultaten | 37 |
| 6.3 | Kostendoelmatigheid per gemeente | 45 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6.4 | Kostendoelmatigheid: regionale spreiding | 46 |
| 6.5 | Kostendoelmatigheid en kwaliteit | 47 |
| 6.6 | Gevoeligheidsanalyse met aantal jongeren in plaats van trajecten | 48 |
| 7 | Conclusies en aanbevelingen | 49 |
| | Literatuur | 51 |
| | Bijlage A Inhoud taakvelden jeugdzorg | 53 |
| | Bijlage B Uitkomsten logistische regressie | 55 |

Voorwoord

Al sinds jaar en dag staat de jeugdzorg beleidsmatig in de belangstelling. Er wordt veel geld uitgegeven aan jeugdzorg, maar ondanks diverse hervormingen lukt het niet om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en de groei van het beroep op de jeugdzorg af te remmen. Veel gemeenten klagen dat zij niet in staat zijn om met de beschikbare budgetten adequate zorg te bieden. Inmiddels zijn er tal van rapporten verschenen over het functioneren van de dienstverlening, waarbij het accent vooral ligt op hoe de groot de problematiek is en hoe weinig effectief de geleverde jeugdzorg. In dit rapport staan we vooral stil bij het financiële aspect van de jeugdzorg. We werpen de vraag op of iedere gemeente wel doelmatig met zijn middelen omgaat en in het bijzonder hoe de inkoop van jeugdzorg hierbij een rol speelt. Inzicht hierin zou wellicht voor gemeenten aanleiding kunnen zijn om de vormgeving van het inkoopproces aan te passen en geld vrij te spelen voor een verbetering van de geleverde diensten.

Aangezien er ruime kwantitatieve informatie beschikbaar is over kosten, omvang van de dienstverlening en het inkoopproces, is het goed mogelijk een uitgebreide kwantitatieve analyse te maken. Deze past in de uitgebreide traditie van de stichting IPSE Studies, die eerder al publiceerde over de doelmatigheid van allerlei andere gemeentelijke diensten, zoals de afvalinzameling, onderwijshuisvesting, belastinginning en wegbeheer.

Voor dit onderzoek hebben we dankbaar gebruikgemaakt van allerlei onderzoeken en bronnen die al beschikbaar waren. Naast de gebruikelijk CBS-gegevens konden we uitgebreid putten uit de financiële gegevens uit Findo en de gedetailleerde inkoopgegevens van de Zorginkoop Monitor van het Public Procurement Research Centre (PPRC) en het Ketenbureau i-Sociaal Domein. Voor de nodige inhoudelijke informatie over de jeugdzorg hebben we een beroep kunnen doen op twee experts op dit terrein: dr. Niels Uenk en dr. Luc Benda. Meerdere keren hebben zij ons van de nodige informatie voorzien en waardevol commentaar geleverd op de conceptversie van dit rapport. We zijn hen hiervoor zeer dankbaar.

Jos Blank
Wetenschappelijk directeur Stichting IPSE Studies
Associate Professor Technische Universiteit Delft
15 juni 2023

Samenvatting

In dit onderzoek staat de kostendoelmatigheid van de jeugdzorg bij gemeenten centraal. De kostendoelmatigheid geeft aan in welke mate een gemeente kosten kan reduceren zonder het niveau van diensten te verlagen. In empirische analyses worden zogenoemde *best practices* vastgesteld die vervolgens als een benchmark dienen voor de andere gemeenten. *Best practices* zijn die gemeenten die bij gegeven diensten tegen de laagst mogelijke kosten produceren.

Uit de empirische analyse van gegevens over jeugdzorg en omgevingsfactoren in 352 gemeenten in 2021 blijkt, dat er tussen gemeenten grote verschillen bestaan in de kostendoelmatigheid van de jeugdzorg. Zo kunnen sommige gemeenten dezelfde diensten verlenen tegen slechts de helft van de huidige kosten. Gemiddeld over alle gemeenten bedraagt de kostendoelmatigheid 80 procent. Dit betekent dat een gemiddelde gemeente dezelfde prestaties kan leveren tegen 20 procent lagere kosten. Hoewel dit cijfer met de nodige onzekerheden is omgeven, lijkt voor veel gemeenten een kostenbesparing mogelijk.

Deze doelmatigheidsverschillen zijn slechts voor een deel toe te schrijven aan verschillen in de vormgeving van het inkoopbeleid. Daarbij is gekeken naar diverse kenmerken, zoals het type uitbesteding, inkoopprocedures of wijze van bekostiging. In totaal zijn acht kenmerken getoetst. Op basis hiervan is na te gaan wat het optimale inkoopbeleid voor een gemeente is en wat de gevolgen zijn van een suboptimaal inkoopbeleid in termen van kostendoelmatigheid.

Het meest opvallende resultaat is het negatieve effect van een raamovereenkomst met tussentijdse toetreding (t.o.v. zonder tussentijdse toetreding) op de kostendoelmatigheid. Verder blijkt de zogenoemde open house-procedure een positief effect op de kostendoelmatigheid te hebben. Dit is een procedure waarbij een gemeente contracten heeft met verschillende aanbieders en burgers zelf hun aanbieder kiezen. De analyses laten verder zien dat de overige inkoopkenmerken geen eenduidige effecten hebben. Er lijkt wel iets van schaalvoordelen te bestaan: grote gemeenten kopen in tegen lagere kosten. Dit effect is echter klein en de statistische betrouwbaarheid is beperkt.

Er zijn wel een paar kanttekeningen bij de uitkomsten te plaatsen. Zo kan de inhoud van de contracten per gemeente sterk verschillen, evenals de *outcome* van de zorgverlening. Goede indicatoren over *outcome* zijn beperkt beschikbaar. De indicator 'afronding volgens plan' blijkt geen samenhang te hebben met kostendoelmatigheid. Bij de indicator 'herhaald beroep' is dat wel het geval. Kwaliteit en kostendoelmatigheid gaan hier hand in hand. Op basis van deze indicator kan de vaak geponeerde stelling dat kostendoelmatigheid ten koste gaat van kwaliteit niet worden onderbouwd. Eerder lijkt het tegenovergestelde waar.

Wellicht verdient het aanbeveling voor gemeenten een vorm van intervisie toe te passen. De resultaten van dit onderzoek zouden gemeenten kunnen helpen om bij goed vergelijkbare gemeenten (*peers*) hun licht op te steken.

Summary

This study focuses on the cost efficiency of youth care in municipalities. Cost efficiency reflects the extent to which costs can be reduced without affecting the level of outputs. In empirical analyses best practice municipalities are being identified and used as a benchmark for other municipalities. Best practice municipalities are those municipalities producing services at a given level of outputs at the lowest costs.

The empirical analysis of data on youth care and environmental factors in 352 municipalities in 2021 reveals significant variations in the cost efficiency of youth care among municipalities. For instance, some municipalities can provide the same services at only half the current cost. On average across all municipalities, the cost efficiency is 80 percent. This means that an average municipality can deliver the same outcomes at 20 percent lower costs. While this figure is subject to some uncertainties, it appears that many municipalities have the potential for cost savings.

These efficiency differences can only be partially attributed to differences in the design of procurement policies. Various characteristics have been examined, such as the type of outsourcing, procurement procedures, or funding methods. In total, eight characteristics were tested to determine the optimal procurement policy for a municipality and the consequences of suboptimal procurement policy in terms of cost efficiency.

The most striking result is the negative effect of a framework agreement with interim entry (compared to without interim entry) on cost efficiency. Furthermore, the so-called open house procedure has a positive effect on cost efficiency. This procedure involves a municipality having contracts with multiple providers, and citizens can choose their own provider. The analyses also show that the other procurement characteristics do not have consistent effects. There appears to be some scale advantages: larger municipalities procure at lower costs. However, this effect is small, and the statistical reliability is limited.

There are a few caveats to consider regarding the outcomes. The content of contracts can vary greatly between municipalities, as well as the outcomes of care provision. Reliable indicators of outcomes are limited. The indicator "completion as planned" shows no correlation with cost efficiency. However, this correlation does exist for the indicator "repeated recourse." Quality and cost efficiency go hand in hand here. Based on this indicator, the commonly asserted claim that cost efficiency comes at the expense of quality cannot be supported. In fact, the opposite seems to be true.

It may be advisable for municipalities to implement a form of peer consultation. The results of this study could help municipalities seek insights from comparable municipalities (peers).

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds de decentralisatie van delen van de zorg naar de gemeenten klagen gemeenten over problemen met de uitvoering. Goede zorg zou met de beschikbare budgetten niet geleverd kunnen worden. Dit geldt met name voor de jeugdzorg. Door de financiële tekorten die hierdoor ontstaan, dreigen ook andere gemeentelijke taken in het gedrang te komen. De eenvoudige oplossing is meer geld naar de gemeenten. Wellicht bestaat er ook nog een andere route, namelijk via meer doelmatige en innovatieve dienstverlening.

Goede, systematische vergelijkingen van kosten en prestaties kunnen hierbij als wegwijzer fungeren. Via deze vergelijkingen, ook wel *benchmarks* genoemd, is het mogelijk om *best practices* in de uitvoering van de jeugdzorg te identificeren en te gebruiken als rolmodel voor andere gemeenten. Helaas blijven veel benchmarks steken in het presenteren van één-dimensionale kengetallen, waarbij de samenhang dikwijls onduidelijk is. Een vergelijking krijgt dan ook pas betekenis met de aanwezigheid van een conceptueel kader, waarmee een zinvolle evaluatie te maken is van aspecten als doelmatigheid en effectiviteit.

Naast het kwantificeren van deze aspecten, is duiding noodzakelijk. Daarvoor moeten de cijfers over de doelmatigheid en effectiviteit worden gerelateerd aan omgevingsfactoren en de wijze waarop de uitvoering van de jeugdzorg is vormgegeven. Omgevingsfactoren verwijzen naar specifieke kenmerken van gemeenten, waardoor het gemeenten meer inspanningen kost om de gevraagde zorg te leveren. Denk hierbij aan sociaaleconomische en demografische kenmerken. Vormgeving gaat over de manier waarop gemeenten invulling geven aan hun wettelijke jeugdzorgtaken, zoals de wijze van uitbestedingen, samenwerkingsvormen, inkoopprocedures en bekostigingsvormen. Met name de duiding van de vormgeving kan veel inzicht bieden in de mogelijkheden die er voor gemeenten zijn om hun jeugdzorgbeleid doelmatiger en ook effectiever in te richten.

Vooraf vanwege de tekorten op de jeugdzorg is er de afgelopen jaren al veel onderzoek naar de jeugdzorg verricht. De meeste aandacht is daarbij uitgegaan naar de ontwikkeling van het jeugdzorggebruik en de kosten daarvan (AEF, 2020; Van Yperen et al., 2019). Daarnaast is er een aantal benchmarkstudies uitgevoerd waarin de jeugdzorg van de gemeenten op verschillende aspecten met elkaar wordt vergeleken. Voor een deel betreft dit vergelijkingen tussen een beperkt aantal gemeenten (Aspectu, 2022; Garage2020, 2019; Peeters et al., 2019), maar ook zijn er studies waarin alle gemeenten zijn onderzocht. Zo verscheen in 2021 een benchmark waarin de jeugdzorgtekorten (en -overschotten) van alle Nederlandse gemeenten worden vergeleken (It's public, 2021).

Ook is er een studie verschenen waarin gekeken wordt naar de betekenis van het gemeentelijk inkoopbeleid bij de jeugdzorg (Benda, 2021). Hoewel het onderzoek daarbij ook aandacht besteedt aan de kosten, ligt de nadruk op de samenhang tussen het inkoopbeleid en het gebruik van jeugdhulp. Specifiek richt de analyse zich op de vraag of gemeenten met een strengere selectie van jeugdhulpaanbieders of het begrenzen van hun omzet een lager gebruik van jeugdhulp kennen dan gemeenten die dat niet doen.

Ook in ons onderzoek staat het inkoopbeleid centraal, maar de invalshoek is een andere. De focus is hier gericht op het analyseren van de relatie tussen de inkoop en de kostendoelmatigheid van de jeugdzorg en het inventariseren van mogelijkheden om via *benchmark learning* een deel van de financiële problematiek te mitigeren. Ook de scope van dit onderzoek is anders: de invloed van het inkoopbeleid wordt vanuit meerdere dimensies beschouwd en de analyse strekt zich uit over de hele jeugdzorg (niet alleen de jeugdhulp).

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Belangrijkste doel van dit onderzoek is dus na te gaan welke invloed de vormgeving van het inkoopbeleid uitoefent op de kostendoelmatigheid van de gemeentelijke jeugdzorg. Daarmee ontstaat tevens zicht op de verschillen in de (*overall*) kostendoelmatigheid tussen gemeenten. Het in beeld brengen van deze verschillen is eveneens een belangrijk oogmerk van deze studie. Vanuit deze doelstellingen zijn de volgende centrale onderzoeksvragen af te leiden:

1. *Hoe kostendoelmatig is de uitvoering van de jeugdzorg in Nederlandse gemeenten?*
2. *Wat is de invloed van de vormgeving van de uitvoering op de kostendoelmatigheid?*
3. *In welke mate kunnen gemeenten hun financiële problemen in de jeugdzorg mitigeren door aanpassingen in de vormgeving?*

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, dient eerst een tweetal deelvragen te worden beantwoord, namelijk:

1. *Hoe kunnen we de dienstverlening van de jeugdzorg in een gemeente meten?*
2. *Hoe kunnen we de effecten van de vormgeving van de jeugdzorg op de kostendoelmatigheid van een gemeente in beeld brengen?*

1.3 Opzet studie

De beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats in de volgende stappen. Als eerste schetsen we op hoofdlijnen de inrichting van het gemeentelijk jeugdzorgstelsel (het beleidskader, aard van de dienstverlening en bekostiging en vormgeving). In hoofdstuk 3 gaan we in op de economische theorie over principalen en agenten en op basis daarvan formuleren we hypothesen over de beste praktijk van zorginkoop. In hoofdstuk 4 beschrijven we de methode om de kostendoelmatigheid van de gemeentelijke jeugdzorg te meten. Hoofdstuk 5 beschrijft de gebruikte gegevens en in hoofdstuk 6 presenteren we de resultaten van de analyse. In hoofdstuk 7 sluiten we af met de conclusies van ons onderzoek, gevolgd door een aantal aanbevelingen.

2 Organisatie jeugdzorg

2.1 Beleidskader

Het beleid van de Nederlandse jeugdzorg is geregeld in de Jeugdwet en de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen (Staatsblad, 2014a, 2014b). De Jeugdwet regelt de organisatie van de jeugdzorg, inclusief jeugdbescherming en jeugdreclassering. De Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen regelt de inhoud van de kinderbeschermingsmaatregelen. Beide wetten zijn in 2015 in werking getreden. De uitvoering van de jeugdreclassering vindt plaats in het kader van het (jeugd)strafrecht.

Doel van de Jeugdwet was betere jeugdzorg te bieden tegen minder kosten. Dit kon worden gerealiseerd door de jeugdzorg naar gemeenten te decentraliseren. Vanaf 2015 zijn gemeenten daarom bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Volgens de Jeugdwet moet het gemeentelijke jeugdzorgbeleid zich met name richten op:

- het voorkómen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
- het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang;
- het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, zodat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen;
- het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij zoveel mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng;
- het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;
- integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek; en
- het tot stand brengen en uitvoeren van familiegroepsplannen en het verlenen van hulp op basis van deze plannen, en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen.

De achterliggende gedachte van dit gemeentelijk ‘takenpakket’ ten aanzien van de jeugdzorg is, dat er grotere nadruk komt te liggen op preventie, eigen mogelijkheden (‘eigen kracht’) en dat er eerder gerichte hulp (‘hulp op maat’) wordt geboden. Omdat gemeenten dichter bij de jongeren en hun gezinnen staan, zijn zij daar beter toe in staat dan de andere overheden. Hierdoor is het mogelijk het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen. Ook moet de gedecentraliseerde jeugdzorg leiden tot meer samenwerking, zodat er een samenhangend aanbod ontstaat en, door vermindering van regeldruk, meer ruimte bieden voor professionals om de juiste hulp te verlenen. Met deze nieuwe aanpak zouden de kosten van de jeugdzorg verminderen, terwijl de kwaliteit verbetert. Daarom hebben Rijk en gemeenten afgesproken om vanaf de decentralisatie in 2015 in drie jaar tijd oplopend 450 miljoen euro te bezuinigen op het jeugdzorgbudget.

Al vrij snel na de inwerkingtreding van de Jeugdwet zijn er signalen dat het nieuwe jeugdzorgstelsel niet tot gewenste resultaten leidt. Vooral de laatste jaren verschijnen tal van rapporten waaruit blijkt dat de beoogde verbeteringen niet of nauwelijks zijn gerealiseerd of tot tegenovergestelde effecten hebben geleid (AEF, 2020; Sint et al., 2021; Tweede Kamer, 2022a; Van Zwol et al., 2021). In plaats van een daling

van de kosten is sprake van een aanzienlijke toename. Zo heeft de grotere nadruk op vroegsignalering en preventie juist gezorgd voor hogere kosten en blijkt ook de grotere ruimte voor professionals kostenopdrijvend te werken. De toename van de kosten wordt ook in de hand gewerkt door onduidelijkheid over het door gemeenten te leveren voorzieningenniveau. Het voorzieningenniveau tussen gemeenten blijkt – na correctie voor achtergrondkenmerken – aanzienlijk te verschillen zonder dat dit inhoudelijk tot mindere resultaten hoeft te leiden. De beperkte sturingsmogelijkheden van gemeenten dragen eveneens bij aan de kostengroei. Zo verloopt meer dan helft van de instroom via andere routes dan de gemeentelijke toegang, waardoor gemeenten hierop, evenals op de uitstroom, nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. Verder wordt in rapporten (impliciet) gewezen op het verband tussen de kostenstijging en de (on)doelmatigheid van gemeenten (Van Zwol et al., 2021).

Naast de ongerustheid over de almaar stijgende kosten van de jeugdzorg, groeien ook de zorgen over de kwaliteit en effectiviteit van de zorg. Zo moeten kinderen en gezinnen met ernstige problemen vaak te lang wachten op dringend noodzakelijke hulp en schiet de hulp vaak tekort. Onder andere omdat de zorg onvoldoende gericht is op het kind en er te veel organisaties bij betrokken zijn. Er is bovendien weinig zicht op de effectiviteit van interventies, waardoor het niet altijd duidelijk is welke zorg in welke situatie het meest passend is (SER, 2021; Tweede Kamer, 2022a). Van slechts een klein deel van de interventies (3% tot 10%) is aangetoond dat ze een positief effect hebben (Sint et al., 2021). Ook zijn er zorgen over de toenemende behandelduur en de gestage stijging van het aantal aanbieders, mede als gevolg van inkoop via ‘open house’ (zie paragraaf 2.3). Vaak gaat het om aanbieders van lichtere vormen van zorg, waarvan sommige aanzienlijke winsten maken (Tweede Kamer, 2022a).

Al met al is de conclusie van het kabinet dat de belofte van de decentralisatie – passende hulp, dicht bij huis, gezinsbreed, efficiënter en tegen minder kosten – onvoldoende is waargemaakt. Volgens de verantwoordelijke bewindslieden wordt er meer geld dan ooit aan jeugdzorg besteed en zijn er verschillende hardnekkige problemen die om ingrijpende hervormingen vragen. Deze hervormingen zijn in het voorjaar van 2022 bekendgemaakt. In de kern richten deze zich op het verbeteren van kwaliteit en passende zorg voor kinderen en gezinnen, maar ook het op lange termijn betaalbaar houden van het stelsel (Tweede Kamer, 2022a). De uitwerking van de hervormingen, die onder andere via de zogenoemde Hervormingsagenda Jeugd plaatsvindt, is momenteel nog volop gaande.

2.2 Geleverde diensten

Binnen de jeugdzorg zijn drie hoofdtypen zorg te onderscheiden: jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Bij jeugdhulp gaat het om hulp bij psychische problemen, verstandelijke beperking en opvoedproblemen. Het omvat alle vormen van hulp en ondersteuning variërend van licht ambulante tot en met intensieve, zeer gespecialiseerde zorg in een al dan niet gesloten setting (jeugdzorgPlus). In de meeste gevallen is sprake van hulp zonder verblijf. Daarbij kan het gaan om hulpverlening door wijk- of buurtteams, om een ambulante (dag)hulp op locatie van de aanbieder of hulp aan huis of op school (jeugdhulp in het netwerk van de jongere). Een ander deel van de jeugdhulp vindt plaats met verblijf buiten het eigen gezin. Zo kan een jongere (tijdelijk) in een pleeggezin worden opgenomen of verblijven in een logeerkamer of zorgboerderij (gezinsgerichte opvang). Ook kan sprake zijn van een verblijf op basis van een machtiging gesloten jeugdzorg of op grond van een andere wettelijke machtiging (Bakker, 2022).

De Jeugdwet stelt verschillende randvoorwaarden aan de jeugdhulp(verleners), zoals dossiervorming, een plan (hulpverleningsplan, behandelplan) en bewaking van de kwaliteit. De Inspectie

Gezondheidszorg en Jeugd ziet daarop toe. Bij de inkoop van de zorg kunnen gemeenten aanvullende eisen stellen die gericht zijn op het borgen en verbeteren van kwaliteit (NJI/PPRC, 2018).

Als een gezonde en veilige ontwikkeling van een kind bedreigd wordt en ouders vrijwillige hulp niet of onvoldoende accepteren, kan de rechter een kindbeschermingsmaatregel opleggen. De meest gebruikte jeugdbeschermingsmaatregel is de ondertoezichtstelling (OTS). De jongere komt dan onder toezicht te staan van een jeugdbeschermer, die de ouders adviseert over de opvoeding en jeugdhulp kan inzetten. Bij een OTS houden ouders het gezag over hun kind. Dit is niet het geval bij een gezagsbeëindigende maatregel. Het gezag wordt dan overgedragen aan een voogd (NJI, 2020). Voogdij kan ook nodig zijn bij kinderen van wie de ouders zijn overleden of bij kinderen met een minderjarige moeder.

Jeugdreclassering kan, al dan niet gedwongen, worden opgelegd aan jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar die verdacht worden van het plegen van een strafbaar feit of die hiervoor zijn veroordeeld. De jongeren krijgen begeleiding van een jeugdreclasseringswerker om te voorkomen dat zij opnieuw de fout ingaan. Bijvoorbeeld een verbod op het gebruik van drugs of alcohol, de verplichting naar school te gaan, niet met bepaalde personen om te gaan of om op bepaalde tijdstippen thuis te zijn (Bakker, 2022; IJenV, 2017).

Zowel jeugdbescherming als -reclassering mag volgens de Jeugdwet alleen door gecertificeerde instellingen uitgevoerd worden. Deze organisaties moeten in het bezit zijn van een certificaat dat wordt verleend als zij aan een aantal kwaliteitseisen voldoen. Een gecertificeerde instelling biedt geen jeugdhulp aan. Jeugdbescherming en -reclassering worden samen ook wel aangeduid als 'gedwongen kader'. Dit omdat het hier meestal gaat om verplichte maatregelen voor jongeren en/of ouders.

De verschillende vormen van jeugdzorg die door of via de gemeenten worden aangeboden zijn hieronder samengevat.

1. **Jeugdhulp**

- *Jeugdhulp zonder verblijf:*
 - wijk- of buurtteam
 - aanbieder ambulante hulp op locatie
 - aanbieder daghulp op locatie
 - hulp in netwerk (thuis, op school)
- *Jeugdhulp met verblijf:*
 - pleeggezin
 - gezinsgerichte opvang (logeerhuizen of zorgboerderijen)
 - gesloten plaatsing in instelling
 - overige jeugdhulp met verblijf

2. **Jeugdbescherming**

- *Ondertoezichtstelling (OTS)*
- *Voogdij*

3. **Jeugdreclassering**

- *Toezicht en begeleiding gedwongen*
- *Toezicht en begeleiding vrijwillig*
- *Individuele trajectbegeleiding*

Bekostiging jeugdzorg

Sinds de overheveling van de jeugdzorg naar de gemeenten in 2015 vindt de bekostiging van deze zorg plaats vanuit het gemeentefonds. Voor het uitvoeren van hun jeugdzorgtaken ontvangen gemeenten een (niet-geormerkte) uitkering uit het fonds, die wordt berekend aan de hand van een aantal indicatoren, zoals het aantal inwoners jonger dan 18 jaar, het gemiddeld inkomen van huishoudens en het aantal eenouderhuishoudens. Deze en nog een aantal andere indicatoren maken deel uit van het zogenoemde objectief verdeelmodel voor de jeugdhulp (zie bijlage A). Vanaf 2016 wordt het grootste deel van het jeugdzorgbudget op basis van dit model verdeeld (Niessen et al., 2018).

De op deze wijze toegekende budgetten blijken echter bij veel gemeenten niet goed aan te sluiten op de kosten die zij voor de uitvoering van de jeugdzorg maken. De groeiende kritiek op deze discrepantie is voor het Rijk aanleiding om de verdeling van middelen in het sociaal domein, in het bijzonder de verdeelmodellen Jeugd en Wmo, te herzien. Dit resulteert in een nieuw verdeelmodel voor het gemeentefonds dat op 1 januari 2023 is ingevoerd (Tweede Kamer, 2022b).

Vormgeving uitvoering jeugdzorg

Een groot deel van de gemeentelijke kosten voor de jeugdzorg betreft de uitgaven aan jeugdzorgaanbieders. Hoewel een gemeente ervoor kan kiezen om de jeugdzorg in eigen beheer uit te voeren, kiezen de meeste gemeenten ervoor om de jeugdzorg uit te besteden aan zorgaanbieders. In de Jeugdwet zijn geen verplichtingen gesteld ten aanzien van de vormgeving van de inkoop van jeugdzorg. Gemeenten mogen daar zelf invulling aan geven.

De meest voorkomende vormen van inkoop van jeugdzorg zijn: subsidie, 'open house' en overheidsopdracht (NJI/PPRC, 2018; Wind & Uenk, 2020). Bij uitbesteding via subsidie verstrekt de gemeente financiële middelen voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten zonder dat deze afdwingbaar zijn. Ook mag een gemeente bij subsidie slechts beperkt eisen stellen aan de uitvoering. Vanwege de wettelijke jeugdhulpplicht levert dit wel de nodige risico's op voor de gemeenten om die verplichting na te komen.

Relatieve omvang verschillende uitbestedingsvormen

Het grootste deel van de jeugdzorg (ruim 60% in 2020) kopen gemeenten in via overheidsopdrachten. Iets minder dan een derde van de overeenkomsten betreft uitbesteding via 'open house'. De overige inkoop vindt vrijwel geheel via subsidieverlening plaats (ca. 6% in 2020). Daarbij gaat het voornamelijk om jeugdbescherming en -reclassering ('gedwongen kader'). Bijna 40 procent van de overeenkomsten voor dit type jeugdzorg betreft subsidieovereenkomsten. Bij de overige zorgtypen is niet of nauwelijks sprake van inkoop via subsidieverlening. Daar wordt ruwweg steeds zo'n twee derde van de zorg ingekocht via overheidsopdrachten en de rest via 'open house' (Wind & Uenk, 2020).

Bij een uitbesteding via 'open house' sluit een gemeente een overeenkomst af met alle zorgaanbieders die voldoen aan de voorwaarden van de gemeente, waaronder het tarief van de te leveren zorg. Gemeenten hebben daardoor met meerdere aanbieders een (afdwingbare) overeenkomst, maar er is

pas sprake van levering wanneer een burger zich bij een aanbieder meldt. De burgers kiezen namelijk zelf hun zorgaanbieder.

Als een gemeente kiest voor uitbesteding via een overheidsopdracht, is de dienstverlening van een zorgaanbieder, anders dan bij uitbesteding via subsidie, wel afdwingbaar. Komt de zorgaanbieder zijn verplichtingen niet na dan kan de gemeente hem via de rechter alsnog tot uitvoering dwingen. Op die manier heeft de gemeente een formele garantie dat zij voldoet aan de verplichting zorg te leveren. Bovendien biedt de overheidsopdracht betere mogelijkheden tot sturing op inhoud en kwaliteit.

Bij uitbesteding via een overheidsopdracht kunnen gemeenten kiezen uit verschillende procedures om afspraken te maken met aanbieders (NJI/PPRC, 2018; Wind & Uenk, 2020). De drie meest gebruikte procedures zijn:

- de klassieke aanbestedingsprocedure;
- het Zeeuws model;
- de dialooggerichte procedure.

De klassieke aanbestedingsprocedure is wettelijk vastgelegd. De gemeente kondigt hierbij openbaar een opdracht aan met daarin de voorwaarden waaraan de opdrachtnemers moeten voldoen en gunningscriteria voor prijs en kwaliteit en nodigt aanbieders uit om hierop in te schrijven. De gemeente gunt de opdracht aan de aanbieder(s) met de beste prijs/kwaliteitsverhouding.

De andere twee zijn niet in de wet vastgelegd, maar in de praktijk ontwikkeld binnen de mogelijkheden van de aanbestedingswet. Bij het Zeeuws model stelt de gemeente zelf een programma van eisen op en publiceert de opdracht. Om voor de overeenkomst in aanmerking te komen hoeven de aanbieders alleen aan te tonen dat zij aan de eisen voldoen. De cliënt kiest uiteindelijk zelf zijn zorgaanbieder uit alle gecontracteerde zorgaanbieders.

De dialooggerichte procedure noemt men ook wel 'bestuurlijk aanbesteden'. Deze procedure lijkt op het Zeeuws model, zij het dat gemeente en aanbieders hier vooraf vastleggen volgens welke spelregels zij tot een overeenkomst willen komen. Vervolgens organiseert de gemeente dialoogsessies met de aanbieders, waarin de voorwaarden voor de uitvoering van jeugdhulp besproken worden. Op basis daarvan stelt de gemeente een uitvoeringsovereenkomst op met de aanbieders die aan de voorwaarden voldoen.

Een ander aspect van de uitbesteding betreft de contractvorm. Daarbij gaat het met name om de mate waarin een overeenkomst zekerheid biedt voor de omzet van zorgaanbieders. Daarbij zijn vier vormen te onderscheiden:

- vast budget;
- budgetplafond;
- raamovereenkomst zonder tussentijdse toetreding;
- raamovereenkomst met tussentijdse toetreding.

Een vast jaarlijks budget ('lump sum') biedt voor de zorgaanbieders de meeste zekerheid. Dit budget hangt niet af van de daadwerkelijke inzet van ondersteuning. Wordt gekozen voor een budgetplafond dan heeft de zorgaanbieder de zekerheid dat hij ondersteuning mag inzetten tot het budgetplafond. De vergoeding is echter afhankelijk van daadwerkelijke inzet van ondersteuning. Bij een

raamovereenkomst zonder tussentijdse toetreding is er weliswaar geen omzetgarantie maar wel de zekerheid over het aantal waaruit cliënten kunnen kiezen. Dat geldt niet voor de raamovereenkomst met tussentijdse toetreding, waarbij nieuwe zorgaanbieders kunnen worden toegevoegd. Deze overeenkomst biedt dan ook de minste zekerheid voor de zorgaanbieders.

Belangrijk bij het inkopen van zorg en ondersteuning zijn ook de afspraken die worden gemaakt met de aanbieders over de financiële vergoeding van de activiteiten. De drie meest voorkomende bekostigingsvarianten zijn:

- productiegerichte bekostiging;
- outputgerichte bekostiging;
- taakgerichte bekostiging.

Bij productiebekostiging, ook wel P×Q- of inspanningsbekostiging genoemd, betaalt de gemeente voor de geleverde inspanningen (per cliënt) op basis van een vaste prijs voor een inspanning, bijvoorbeeld 50 euro per uur, ongeacht de resultaten. Bij outputgerichte bekostiging is de vergoeding van de aanbieder juist wel afhankelijk van de behaalde resultaten (de output) per cliënt, bijvoorbeeld in termen van ‘aanbrengen dagstructuur’. Veelal gaat het bij deze vergoeding om een vast bedrag per periode of traject. Een echte prestatieafhankelijke vergoeding komt niet of nauwelijks voor. Ook bij een taakgerichte bekostiging staat het resultaat centraal, maar dan niet voor ondersteuning op cliëntniveau, maar op gebiedsniveau (bijvoorbeeld alle inwoners van een buurt, wijk, stadsdeel). Naast de drie genoemde bekostigingsvormen bestaan er nog verschillende mengvormen.

Naast de aanbestedings-, contract- en bekostigingsvormen zijn er nog enkele andere aspecten die een rol (kunnen) spelen bij de inkoop van de jeugdzorg. Zo kunnen gemeenten ervoor kiezen om de jeugdzorg voor een deel of voor alle zorgvormen integraal, dat wil zeggen samen met Wmo-diensten, in te kopen. Een andere keuze betreft het al dan niet samenwerken met andere gemeenten bij de inkoop van zorg. Meestal vindt de inkoop gezamenlijk plaats, in samenwerkingsverbanden van wisselende omvang. Slechts weinig gemeenten kopen (delen van) jeugdzorg zelfstandig in (Wind & Uenk, 2020).

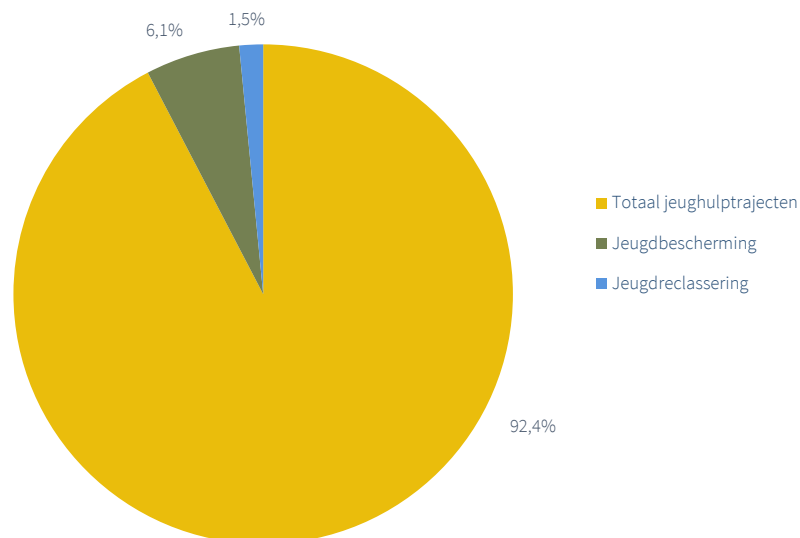
2.4

Kerncijfers dienstverlening en kosten jeugdzorg

Dienstverlening

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ontving in 2021 ongeveer een op de tien jongeren enige vorm van jeugdzorg (10,6% van alle jongeren tot 23 jaar). Dit betreft bijna 470 000 jongeren. Een deel daarvan ontvangt meerdere vormen van hulp of zorg. Daardoor is het aantal jeugdzorgtrajecten (periode waarin een bepaalde vorm van hulp of zorg wordt verleend) hoger dan het aantal jongeren dat van de jeugdzorg gebruikmaakt. In 2021 is sprake van ruim 722 000 jeugdzorgtrajecten. Dit betreft alle jeugdzorg die onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt uitgevoerd, waaronder ook de zorg verstrekt via het persoonsgebonden budget (pgb).

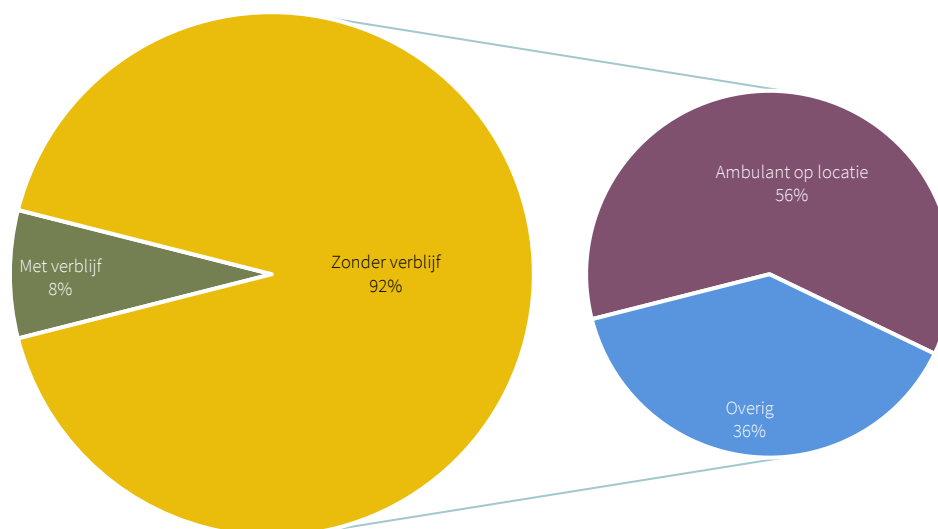
Figuur 2-1 Aandelen jeugdzorgtrajecten in verschillende typen jeugdzorg in 2021*



Bron: CBS

Figuur 2-1 laat zien dat het overgrote deel van de jeugdzorgtrajecten, ruim 92 procent, bestaat uit jeugdhulp. Bij 6 procent van de trajecten gaat het om jeugdbescherming en slechts 1,5 procent van het totaal betreft jeugdreclasseringstrajecten.

Figuur 2-2 Aandelen jeughulptrajecten in verschillende typen jeugdhulp in 2021



Bron: CBS

Veruit de meeste jeughulptrajecten vinden plaats in een situatie waarin de jongere thuis verblijft, dus zonder verblijf elders. Zoals Figuur 2-2 laat zien, gaat het om bijna 92 procent van de trajecten. Een betrekkelijk klein deel van de jeughulptrajecten vindt plaats met verblijf elders (8%). Van de jeughulptrajecten zonder verblijf vindt het grootste deel (56%) plaats in de vorm van ambulante jeugdhulp op locatie van de zorgaanbieder. De overige jeughulptrajecten zonder verblijf bestaan

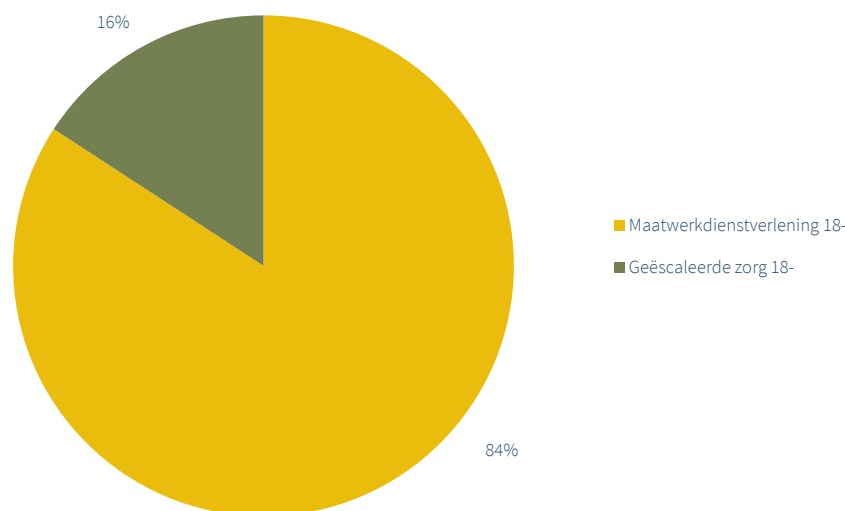
voornamelijk uit trajecten uitgevoerd door wijk- of buurtteams, daghulptrajecten op locatie van de aanbieder en jeugdhulptrajecten die plaatsvinden in het netwerk van de jongere.

Kosten

De kosten van de gemeentelijke jeugdzorg bedragen in 2021 ongeveer 5,6 miljard euro. Ter vergelijking, dit is ongeveer de helft van het bedrag dat aan het basisonderwijs wordt besteed. Het betreft hier de kosten die de gemeenten boeken op de taakvelden 'maatwerkdienstverlening 18-' (diverse individuele voorzieningen jeugdhulp) en 'geëscaleerde zorg 18-' (onder andere kindbescherming en jeugdreclassering).

Figuur 2-3 laat zien dat veruit de meeste kosten worden gemaakt voor de maatwerkdienstverlening voor jongeren tot 18 jaar: ruim 84 procent, een bedrag van bijna 4,7 mld. euro. De kosten van het taakveld 'geëscaleerde zorg 18-' bedragen in 2021 iets minder dan 0,9 mld. euro.

Figuur 2-3 Kostenaandelen gemeentelijke taakvelden jeugdzorg in 2021



Bron: Findo.nl

De kosten van beide taakvelden vormen het leeuwendeel van de gemeentelijke jeugdzorgkosten, maar de gemeenten maken ook nog andere kosten op het gebied van de jeugdzorg. Daarbij gaat het name om kosten van maatregelen voor preventie en voorliggend veld. Bij preventie gaat het om maatregelen die een beroep op de jeugdzorg moeten voorkómen of verminderen. Het voorliggend veld betreft algemene voorzieningen in een gemeente die kunnen bijdragen aan minder jeugdzorggebruik. Het gaat om voorzieningen voor (hulp)vragen zonder indicatie, bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg, jongerenwerk en preventieve opvoedondersteuning. De omvang van de kosten van deze voorzieningen is echter moeilijk vast te stellen (AEF, 2020).

3 Economische theorie over de relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers

3.1 Hoofdpijnen theorie

Zoals in het vorige hoofdstuk besproken, zijn er voor gemeenten allerlei manieren om de inkoop van de jeugdzorg vorm te geven. De veronderstelling van dit onderzoek is dat de keuzes die hierin worden gemaakt van invloed zijn op de kostendoelmatigheid van de jeugdzorg. In dit hoofdstuk formuleren we een aantal hypothesen over de richting van het effect (positief of negatief). Hierbij maken we gebruik van de economische theorie over principalen en agenten (opdrachtgevers en -nemers). Er bestaat over dit onderwerp uitgebreide literatuur. Hier beperken we ons tot een aantal hoofdzaken.

Daarbij is het goed om vooraf al een aantal kanttekeningen te plaatsen. Uit de theoretische beschouwing volgt niet altijd een eenduidige relatie. Er spelen verschillende aspecten een rol die verschillend kunnen uitwerken op de kostendoelmatigheid. Verder is het van belang op te merken dat de theorie uitgaat van twee partijen die contractueel een verbinding aangaan. In de jeugdzorg is er ook nog sprake van een derde partij, namelijk de gebruiker. Die heeft vaak slechts een beperkte rol bij de inkoop, maar kan wel van invloed zijn op de uiteindelijke uitkomst in termen van kostendoelmatigheid. Hooguit kan de gebruiker ook nog via het politieke proces beperkte invloed uitoefenen op de principaal (de gemeente). Ook is niet altijd goed in te schatten hoe praktijk en theorie zich tot elkaar verhouden. Wellicht worden bijvoorbeeld complexe verhoudingen in de praktijk op een eenvoudige manier opgelost. Om op deze en andere aspecten meer zicht te krijgen en daarmee de theorievorming te verbeteren is veel meer onderzoek nodig, zoals ook Uenk (2019) constateert.

De principaal-agentrelatie is een formele relatie waarbij de principaal de agent bevoegdheden verleent om namens hem diensten te verlenen (Braun & Guston, 2003; Chen, 2022). Deze formele relatie is vastgelegd in een contract waarin plichten en verantwoordelijkheden van beide partijen zijn opgeschreven. De opdrachtgever vertrouwt op de expertise van de opdrachtnemer bij het uitvoeren van de contractuele taken en betaalt hiervoor een vergoeding. Als onderdeel van het contract is de opdrachtnemer verplicht de toegewezen taken uit te voeren met de doelstelling(en) van de opdrachtgever als uitgangspunt. Economen hebben deze relatie uitgebreid beschreven, waarbij de begrippen onzekerheid en risico een grote rol spelen (Arrow, 1984). Een relevant begrip in deze relatie is asymmetrische informatie – waarbij de opdrachtnemer op grond van expertise en kennis in een betere positie is om te weten wat de beste manier is om het doel van de opdrachtgever te bereiken. Dit heeft allerlei gevolgen. In het navolgende passeert een aantal aspecten van deze theorie de revue.

Zo kunnen informatieproblemen leiden tot de fenomenen *moreel gevaar* en *ongunstige selectie*. Moreel gevaar ontstaat bijvoorbeeld als de opdrachtnemer cliënten behandelt die dat niet meer nodig hebben, maar waarvoor zij nog wel een vergoeding ontvangen. Arrow spreekt in dit geval van verborgen actie, omdat de opdrachtnemer over meer medische kennis beschikt en de opdrachtgever hierop vertrouwt. Opdrachtgevers zouden meer contra-expertise kunnen inzetten om dit probleem tegen te gaan. Ongunstige selectie ontstaat als de opdrachtnemer dure klanten kan vermijden die mogelijk meer

aandacht nodig hebben en dus meer kosten dan de opdrachtgever aan de opdrachtnemer vergoedt. Ook is het mogelijk dat de opdrachtnemer niet de behandeling verstrekt die nodig is (Arrow, 1984).

3.2 Aspecten met betrekking tot vormgeving

Gelijkschakeling belangen

Een belangrijke vraag is hoe de opdrachtgever met informatieachterstand omgaat. De kern is of de opdrachtnemer de overeenkomst respecteert. Als dit het geval is dan bepaalt deze de inzet die nodig is om de doelstellingen van de opdrachtgever te realiseren en verricht de opdrachtgever de betaling conform de overeenkomst aan de opdrachtnemer. Het is dus aan de opdrachtnemer om de diensten op de meest efficiënte manier te leveren. Op zijn beurt kan de opdrachtgever de motivatie van de opdrachtnemer afstemmen op zijn eigen motivatie door ermee in te stemmen dat de opdrachtnemer eventuele winst of andere vormen van meerwaarde mag behouden. Bij dit type overeenkomst zijn de motivaties van de opdrachtnemer en de opdrachtgever dus gelijkgeschakeld. De opdrachtnemer accepteert wel het financiële risico en moet over het vermogen beschikken om eventuele tegenvallers zelf op te vangen.

Monitoring

Bij de details van de overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer moet rekening worden gehouden met de vooraf beschikbare informatie bij de opdrachtnemer, vooraf voorspelbare omgevingsfactoren en de transparantie van de opdrachtnemer over de effectiviteit van de geleverde zorg. Onnauwkeurige informatie van de kant van de opdrachtgever of de opdrachtnemer verhoogt het risico op programmatische tekortkomingen of in het slechtste geval mislukkingen. Een manier om tekortkomingen in de informatie te voorkomen, is door informatie van de opdrachtnemer te spiegelen aan die van andere opdrachtnemers, bijvoorbeeld in andere gemeenten of met het verleden (Arrow, 1984; Sappington, 1991).

Veiling

Een mogelijkheid om voorgaande problemen het hoofd te bieden is het organiseren van een veiling/bieding. Door de verschillende potentiële opdrachtnemers tot de veiling toe te laten worden deze op een impliciete manier gedisciplineerd. Zij beschikken immers, zo is de veronderstelling, over een vergelijkbare informatiepositie, waardoor zij niet in staat zijn een informatievoorsprong ten opzichte van de opdrachtgever uit te nutten. In het geval van een veiling zou dat immers betekenen dat ze de bieding niet winnen. Een veiling leidt zo tot een doelmatige uitkomst. De winnaar van een veiling biedt de door de opdrachtgever verlangde diensten aan tegen de laagst mogelijke kosten. Risico's en onzekerheden zijn hier ook afgewogen tegen kosten. Uitvoering van het contract kan eventueel gepaard gaan met een vorm van effectmonitoring, waarbij niet alleen wordt gekeken naar een volwaardige uitvoering van het contract, maar ook naar externe omstandigheden die tot onverwacht hoge kosten bij de opdrachtnemer kunnen leiden.

Een langdurig relatie tussen opdrachtgever en -nemer kan op termijn ook informatie voor de opdrachtgever opleveren om voorwaarden en diensten aan te passen. Hiervoor is het noodzakelijk dat contracten voldoende flexibel zijn om deze nieuwe inzichten ook toe te passen. Denk hierbij aan innovaties die de dienstverlening kunnen veranderen, maar door de opdrachtgever niet op voorhand waren te voorzien.

Politieke gevolgen van principal-agentrelaties

In de politicologie komen we het principal-agentconcept ook tegen. Zo beschrijft Weber (1958) de situatie waarin opdrachtnemers invloed hebben op de opdrachtgever die een informatieachterstand heeft. In het bijzonder is het de vraag of de opdrachtgever de opdrachtnemer ertoe kan bewegen die acties te ondernemen die de opdrachtgever zou ondernemen als de opdrachtgever over dezelfde informatie beschikte als de opdrachtnemer (Miller, 2005). Onvoldoende resultaten slaan neer bij kiezers die alleen de resultaten zien. Als de resultaten onvoldoende zijn, zal de politieke opdrachtgever negatieve gevolgen ervaren in termen van het verliezen van verkiezingen en/of invloed in het beleidsproces.

De jeugdzorg betreft slechts een klein deel van de gemeentelijke taken en raakt ook maar een deel van de gemeentelijke bevolking. Andere issues binnen een gemeente bepalen waarschijnlijk een veel groter deel van het gedrag van kiezers. Gemeenten zullen bij hoge uitgaven aan de jeugdzorg doorgaans wel gevoeliger zijn voor de mogelijke verdringing van andere gemeentelijke diensten. Wellicht wordt er dan meer op budgetten gestuurd dan op de kostendoelmatigheid. Mogelijk nemen politici een verslechterde dienstverlening eerder voor lief dan zich te verdiepen in een kostendoelmatige vormgeving.

De rol van intrinsieke motivatie

Een ander probleem is hoe goed opdrachtgevers de opdrachtnemers kunnen herkennen, bijvoorbeeld in termen van wat Gailmard (2010) de intrinsieke motivatie van de openbare dienst noemt. Gailmard gebruikt het voorbeeld van het Environmental Protection Agency van de Verenigde Staten, waarbij de belangrijkste contracten tot stand komen met opdrachtnemers die een pro-milieuvisie hebben. Moe (1984) stelt eveneens dat kennis van de voorkeuren van de opdrachtnemer het fenomeen van ongunstige selectie kan minimaliseren. Opdrachtgever dient daarvoor de reputatie, expertise en eerlijkheid van de opdrachtnemers te onderzoeken.

3.3

Een ideale principal-agentrelatie

Samenvattend moet de overeenkomst voor de opdrachtgever-opdrachtnemer het volgende bevatten:

- erkenning van het uiteindelijke doel van de opdrachtgever (gelijkschakeling belangen);
- het matchen van de vaardigheden van de opdrachtnemer via kennis en expertise in het voldoen aan de uitkomst die in het contract is gespecificeerd (intrinsieke motivatie);
- het identificeren van mogelijke tekortkomingen met de kans op moreel gevaar en asymmetrische informatie;
- herkennen van mogelijke *best practices* van het bieden van verschillende agenten (monitoring);
- opname van flexibiliteit in het contract inclusief de mogelijke variabelen die kunnen afwijken van de verwachtingen.

Dat betekent in praktijk dat een opdrachtgever bij de voorbereiding van inkoop aan een aantal belangrijke voorwaarden moet voldoen:

1. beschikken over inhoudelijke kennis en expertise op het terrein van dienstverlening;
2. organiseren van voldoende concurrentie om aanwezige marktinformatie te vergaren;
3. in een overeenkomst vastleggen van een aantal concrete doelstellingen en taken;
4. voortdurend monitoren van de resultaten van de dienstverlening (benchmarking);
5. voldoende flexibiliteit in de overeenkomst hanteren om tussentijds in te grijpen;
6. een goede afweging maken tussen prijzen en de hiervoor genoemde eisen.

Voorgaande voorwaarden vertalen zich voor een belangrijk deel in de vormgeving van de inkoop via keuzes ten aanzien van de inkoopprocedure, de wijze van bekostiging, het type overeenkomst, de mate van flexibiliteit en monitoring.

3.4 Relatie opdrachtgever en -nemer en kostendoelmatigheid

Op grond van het voorgaande is het duidelijk dat de inrichting van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie gevolgen kan hebben voor de kosten, de levering van de diensten en dus ook voor de kostendoelmatigheid. Bij rechtstreekse inkoop bestaat een grote kans dat de opdrachtgever een te hoge prijs betaalt voor de geleverde diensten of dat de kwaliteit en het volume van de diensten tegenvallen door moreel gevaar en/of onjuiste selectie. Rechtstreekse inkoop kent wel een beperkte administratieve last, waardoor de transactiekosten laag zijn. In de praktijk zal een dergelijke aanpak niet veel voorkomen. Het ligt meer voor de hand dat opdrachtgevers de informatieproblemen proberen de baas te worden door een openbare aanbesteding te doen. De kans op een tegenvallende dienstverlening is dan wellicht kleiner, maar gaat waarschijnlijk wel gepaard met een langere en dus kostbaardere procedure. Ervaring met dit soort procedures kan op termijn leiden tot lagere kosten. Bovendien is het maar de vraag of deze transactiekosten in relatie tot de kosten van de uitvoering van de overeenkomst substantieel zijn. Alleen inzicht in de dagelijkse praktijk of empirisch cijfermatig onderzoek kan hier enig licht op werpen.

Op voorhand is niet direct aan te geven wat de gevolgen zijn voor verschillende modaliteiten van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Om niet al te veel in algemeenheden te vallen, werken we in het navolgende de gevolgen van een aantal opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties in de jeugdzorg uit. We gaan hier uit van de verschillende opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties zoals die ook in hoofdstuk 2 zijn besproken.

Tabel 3-1 vat de kernpunten samen met in de laatste kolom de gevolgen voor de kostendoelmatigheid, waarbij een minteken staat voor ongunstig en een plus teken voor gunstig. Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat het hier gaat om een heel tentatieve inschatting.

Tabel 3-1 Kenmerken relatie opdrachtgever en opdrachtnemer en gevolgen voor kostendoelmatigheid

| | Administratief proces | Sturing inhoud | Effecten | Doelmatigheid |
|--------------------------|-----------------------|----------------|---------------------------------------|---------------|
| Uitbestedingsvorm | | | | |
| Subsidie | Eenvoudig | Laag | Moreel gevaar/ ongunstige selectie | - |
| Overheidsopdracht | Complex | Hoog | Beperkt | - |
| Open house | Eenvoudig | Hoog | Beperkt | + |
| Procedure | | | | |
| Klassiek | Complex | n.v.t. | n.v.t. | - |
| Zeeuws model | Eenvoudig | n.v.t. | n.v.t. | + |
| Dialogo gericht | Uitgebreid | n.v.t. | n.v.t. | + |
| Contractvorm | | | | |
| Raamovereenkomst zonder | Complex | Hoog | Beperkt | + |

| | Administratief proces | Sturing inhoud | Effecten | Doelmatigheid |
|-------------------------------|-----------------------|----------------|---------------------------------------|---------------|
| Raamovereenkomst met | Complex | Hoog | Beperkt | + |
| Budgetplafond/ vast budget | Complex | Hoog | Ongunstige selectie | +/- |
| Bekostigingsvorm | | | | |
| Productie | Eenvoudig | Laag | Moreel gevaar/ ongunstige selectie | - |
| Resultaat | Complex | Laag | Ongunstige selectie | + |
| Populatie | Eenvoudig | Laag | Moreel gevaar/ ongunstige selectie | - |
| Overig | | | | |
| Integraal met Wmo | Complex/schaal | n.v.t. | n.v.t. | + |
| Meer samenwerking | Voordeel | Middel | Middel | + |
| Langere looptijd | Complex/schaal | Middel | Middel | + |

Het verstrekken van een opdracht met een subsidie is administratief gezien tamelijk eenvoudig. De gemeente verstrekt een subsidie aan de zorgaanbieder, die vervolgens een grote mate van vrijheid heeft hoe de beschikbare middelen in te zetten. Dit betekent dat de gemeente weinig kan sturen op de inhoud van de geleverde zorg. De kans is vervolgens wel groot dat de zorgaanbieder geen zorg aanbiedt in lijn met de verwachtingen van de gemeente en misschien zelfs complexe zorgvragen niet zal behandelen of in onvoldoende mate. De verwachting is dat de productie zal tegenvallen, terwijl de hele beschikbare subsidie zal worden opgemaakt. Dit betekent de facto een lage kostendoelmatigheid.

De overheidsopdracht kent wel een complexer administratief proces, maar krijgt daarvoor enige sturing terug. De inschatting is wel dat met het administratieve proces hoge kosten gemoeid zijn, omdat hier veel afspraken worden vastgelegd. Het effect hiervan op het resultaat zal beperkt zijn vanwege een informatieachterstand bij de opdrachtgever. Uiteindelijk krijgt de opdrachtgever waarschijnlijk wel wat hij verwachtte, maar tegen te hoge kosten. Hierdoor zal ook sprake zijn van kostenondoelmatigheid.

De keuze voor 'open house' is waarschijnlijk de beste. Het administratieve proces is eenvoudig, omdat allerlei aanbestedingsregels niet van toepassing zijn en de gemeente ook nieuwe zorgaanbieders kan toelaten. Deze marktdruk leidt waarschijnlijk tot lagere kosten of pogingen van opdrachtnemers zoveel als mogelijk in de lijn der verwachtingen van de opdrachtgever te willen opereren. De inschatting is dat deze variant bijdraagt aan kostendoelmatigheid.

Op basis van vergelijkbare redeneringen hebben we ook voor de andere inkoopkenmerken een inschatting gemaakt van het effect op de kostendoelmatigheid, zoals in tabel 3-1 aangegeven. In de analyses van hoofdstuk 6 zullen we deze hypothesen stuk voor stuk testen.

4 Methodologie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft een methode om de kostendoelmatigheid van de gemeentelijke jeugdzorg te meten. Kostendoelmatigheid is een relatieve maat die pas betekenis krijgt bij vergelijking van de jeugdzorg tussen gemeenten. Voor iedere gemeente stellen we de kostendoelmatigheid afzonderlijk vast. Hierbij is de kostendoelmatigheid de verhouding tussen de minimale kosten en de feitelijke kosten bij een gegeven dienstverlening. De minimale kosten leiden we af uit de gegevens van andere gemeenten, waarbij vooral vergelijkbare gemeenten veel gewicht in de schaal leggen. Uit de best presterende gemeenten leiden we af wat deze minimale kosten zijn en hanteren die als een referentiepunt voor andere (minder) goed presterende gemeenten. Het referentiepunt is dus niet absoluut, maar afhankelijk van de onderzochte gemeente.

De kostendoelmatigheid relateren we ook direct aan het gekozen inkoopbeleid. Het inkoopbeleid verwijst hier naar kenmerken zoals uitbestedingsvormen, samenwerking met andere gemeenten, inkoopprocedures en contractduur. Op deze wijze wordt duidelijk wat het optimale inkoopbeleid voor een gemeente is en wat de gevolgen zijn van een suboptimaal inkoopbeleid in termen van kostendoelmatigheid.

4.2 Kostenfunctie

Voor de berekening van de kosten- en schaaldoelmatigheid maken we gebruik van een kostenmodel. Een kostenmodel geeft de wiskundige relatie weer tussen de kosten enerzijds en de geleverde diensten en omgevingsfactoren anderzijds (Blank & Valdmanis, 2019; Fried et al., 2008). Tot de omgevingsfactoren behoren eventueel regionale verschillen in lonen en prijzen of verschillen in case mix die samenhangen met sociaaleconomische en demografische verschillen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de gemiddelde cliënt in de ene gemeente intensievere zorg nodig heeft dan in een andere gemeente. Daarnaast bevat het model een component die de kostendoelmatigheid weerspiegelt. Hierbij gaat het om het verschil in kosten tussen beste praktijk-gemeenten en andere gemeenten. Omdat we ons hier uitsluitend op inkoop richten, voegen we een aantal kenmerken van de wijze van inkoop aan de kostenfunctie toe. Verder bevat de kostenfunctie een term die de kostendoelmatigheid van mogelijk andere determinanten weerspiegelt.

We kunnen het voorgaande samenvatten in een wiskundige vergelijking waarin de verschillende componenten zijn verwerkt. De kostenfunctie ziet er dan als volgt uit:

$$\ln(c) = a_0 + \sum_m b_m \ln(y_m) + \sum_k d_k \ln(z_k) + eff + err \quad (3-1)$$

Waarbij:

- c = kosten (gecorrigeerd voor prijzen);
- y_m = productie van dienst m ;
- z_k = percentage afwijkende kosten door omgevingsfactoren;
- eff = percentage extra kosten door ondoelmatigheid;
- err = specificatie- en meetfout.

α_0, b_m, d_k zijn de te schatten parameters van het model. De parameter α_0 is de constante in het model, de parameters zijn elasticiteiten en geven het effect weer van een groei van de productie op de groei van de kosten.

Verder stellen we de kostendoelmatigheid gelijk aan een functie van (doelmatigheids)kenmerken van de gemeentelijke jeugdzorg:

$$eff = \exp [-\sum_l \theta_l \ln (u_l)] \quad (3-2)$$

Waarbij:

u_l = inkoop kenmerk l van een gemeente;

θ_l te schatten parameters

We substitueren vergelijking (3-2) in (3-1) en schatten het kostenmodel in één ronde. Deze aanpak staat bekend als efficiëntiemeting met gebruik van de *scaling property* (Blank, 2020; Niaounakis & Blank, 2017).

4.3 Methode van lokale schattingen van de kostenfunctie

We maken gebruik van een methode die per gemeente een aparte schatting maakt op basis van gegevens van vergelijkbare gemeenten. Hiervoor hanteren we het begrip lokale schattingen, waarbij het woord lokaal hier dus niet verwijst naar geografische nabijheid, maar naar gelijkenis op basis van omvang van de verleende diensten. Hoe minder een gemeente lijkt op de onderzochte gemeente des te lager is het gewicht van deze gemeente in de schatting. Het voordeel hiervan is dat we voor iedere analyse kunnen volstaan met een eenvoudige specificatie. Feitelijk worden er dus meer dan 350 analyses uitgevoerd, voor iedere gemeente één. De resultaten van deze methode zijn veel nauwkeuriger dan die van één analyse van alle gemeenten tegelijkertijd met een veel complexere specificatie. Sterk van elkaar verschillende gemeenten laten zich moeilijk in één formule vangen.

Voor onze analyse maken we gebruik van de methode van gewogen lineaire regressie. Dit is een standaard lineaire regressie waarbij, zoals gezegd, waarnemingen die veel gelijkenis vertonen met de onderzochte waarneming een hoog gewicht krijgen en de andere waarnemingen een laag gewicht. Sommige zelfs een gewicht 0. Hierbij wordt de weging bepaald door de ‘afstand’ in termen van het aantal zorgtrajecten. Een dergelijke aanpak werd al eerder succesvol toegepast op de afdeling Burgerzaken van Nederlandse gemeenten (Blank, 2018; Blank & Meesters, 2012).

4.4 Afleiden resultaten en toetsen van hypothesen

Toepassing van het model op alle gemeenten levert evenveel uitkomsten op als het aantal gemeenten in het bestand. Per regressie kunnen we dan ook beoordelen hoe betrouwbaar de uitkomsten zijn. Het gaat dan om bijvoorbeeld t-toetsen of de standaardafwijking van de regressie. Omdat voor iedere gemeente een afzonderlijke schatting wordt uitgevoerd, presenteren we van al deze resultaten een statistische beschrijving in de vorm van gemiddelden en standaardafwijkingen.

Daarnaast leveren de schattingen een aantal economische uitkomsten op, zoals:

- marginale kosten van ieder van de onderscheiden diensten;
- schaaffecten, afhankelijk van de schaal van een gemeentelijke voorziening;

- kostendoelmatigheid van iedere gemeente;
- omgevingseffecten.

Marginale kosten

De marginale kosten van een dienst zijn de extra kosten die voortvloeien uit de levering van één extra eenheid van een dienst (bijvoorbeeld het verstrekken van een zorgtraject). Marginale kosten zijn een benadering van de kostprijs van een dienst. Later in het rapport leggen we uit hoe we de dienstverlening meten. De marginale kosten zijn vooral een indicatie van de plausibiliteit van de gevonden resultaten. Marginale kosten kunnen ook functioneren als schaduwrijzen. Zij geven immers aan wat de maatschappij als collectief overheeft voor het leveren van deze diensten. Omdat we voor dezelfde diensten een en dezelfde prijs willen hanteren, hanteren we hiervoor het gemiddelde.

Schaaleffecten

Schaaleffecten geven het effect weer van de omvang van de dienstverlening, zeg de grootte van de instelling, op de gemiddelde kosten van een dienst. Er is sprake van schaalvoordelen als de kosten minder dan proportioneel stijgen bij een stijgende productie. Bij het omgekeerde is sprake van schaalnadelen. De kosten zijn dan sneller gegroeid dan de productie. We onderscheiden twee typen schaaleardeffecten: lokale en globale. Lokale schaaleardeffecten leiden we direct af uit de lokale schattingen op basis van de volgende formule:

$$costflex = \sum_m \hat{\beta}_m$$

Waarbij:

costflex = de kostenflexibiliteit

$\hat{\beta}_m$ = geschatte effect van product *m*

Een kostenflexibiliteit kleiner dan 1 duidt op schaalvoordelen, groter dan 1 op schaalnadelen. Het betreft hier de kostenveranderingen die optreden bij een kleine verandering van de productie. Om de globale schaaleardeffecten af te leiden, kijken we naar de ontwikkeling van de gemiddelde kosten per eenheid product. Deze leiden we af op basis van de volgende formule:

$$averagecost = \frac{ktot}{\sum_m p_m * y_m}$$

Waarbij:

ktot = totale kosten

p_m = (schaduw)prijs product *m*

y_m = productie product *m*

In de empirische toepassing hanteren we voor de schaduwrijzen p_m het gemiddelde van de marginale kosten.

Schaaleffecten zijn doorgaans een kenmerk van het technische productieproces. In de context van dit onderzoek ligt dat niet erg voor de hand, omdat het hier gaat om de inkoop van diensten. Hier kan de schaal een reflectie zijn van de beschikbare expertise binnen een gemeente en de mogelijkheid om marktmacht uit te oefenen. Een zorgaanbieder zal bij een grotere klant immers geneigd zijn tegen een scherpere prijs aan te bieden.

Kostendoelmatigheid

De kostendoelmatigheid geeft aan tegen welke factor van de werkelijke kosten een instelling, in dit geval de gemeente, dezelfde productie had kunnen leveren als zij tegen de laagst mogelijke kosten zou werken. Een factor van bijvoorbeeld 0,90 betekent dat de laagst mogelijke kosten 90 procent van de werkelijke kosten zijn. Deze gemeente kan dus nog 10 procent kostenbesparingen realiseren. De kostendoelmatigheid wordt in dit onderzoek direct gekoppeld aan een aantal kenmerken van de inkoop, zoals de duur van de overeenkomst, de wijze van bekostiging en de openheid van het contract.

Omgevingseffecten

Omgevingseffecten geven de invloed weer van specifieke, niet door de gemeente te beïnvloeden factoren op de kosten. Het gaat dan om de invloed van sociaaleconomische en demografische verschillen. De geschatte parameter dient hier als indicator voor het effect.

5 Gegevens

5.1 Inleiding

Om het in hoofdstuk 3 beschreven kostenmodel te kunnen toepassen zijn gegevens nodig over de diensten die de gemeenten leveren op het gebied van de jeugdzorg en de middelen die daarvoor worden ingezet (kosten) én omgevingsfactoren die mogelijk van invloed zijn. Op die manier kan de relatie tussen deze variabelen worden berekend en daarmee de kosten- en schaaldoelmatigheid van de jeugdzorg. Welke gegevens we hiervoor gebruiken beschrijven we in de volgende paragrafen. Bij de dataverzameling beperken we ons tot het meest recente verslagjaar: 2021. In dat jaar telde Nederland 352 gemeenten.

5.2 Productie

Indicatoren

De gemeentelijke productie op het terrein van de jeugdzorg meten we af aan de hand van het aantal trajecten waarin de jeugdzorg is verleend, uitgesplitst naar:

- jeugdhulp zonder verblijf;
- jeugdhulp met verblijf;
- jeugdbescherming en -reclassering.

In de jeugdhulptrajecten is de jeugdhulp betaald uit het persoonsgebonden budget (pgb) inbegrepen. Deze hulp wordt niet in trajecten uitgedrukt, maar in aantal jongeren dat bij de jeugdhulp gebruikmaakt van een pgb. Voor dit onderzoek is dat aantal gelijkgesteld aan het aantal trajecten.

In plaats van het aantal trajecten is het ook mogelijk het aantal jongeren in behandeling bij de jeugdhulp als indicator te hanteren. Door hiervan uit te gaan ontstaat ook inzicht in de mate waarin er sprake is van mogelijke overbehandeling in termen van trajecten. Omdat deze studie zich vooral richt op de inkoop van trajecten, ligt deze aanpak niet voor de hand. Niettemin hebben we toch een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd door dezelfde analyse op het aantal jeugdigen in de jeugdhulp toe te passen (zie § 6.6).

Gegevens

De cijfers hierover zijn afkomstig uit CBS Statline (tabel 'Kerncijfers over jeugdzorg'), waarin per gemeente het aantal jongeren dat in de loop van 2021 gebruik heeft gemaakt van jeugdzorg én het aantal trajecten waarin deze zorg (in natura) is verleend worden vermeld.

5.3 Ingezette middelen

Indicatoren

De ingezette middelen leiden we af uit de kosten van de gemeentelijke taakvelden met betrekking tot de jeugdzorg: de maatwerkdienstverlening 18- en de geëscaleerde zorg 18-. Omdat de verdeling van de kosten over de verschillende kostencategorieën ook iets onthult over de wijze waarop een gemeente de jeugdzorg heeft ingericht, aggregeren we categorieën inkomensoverdrachten gemeenten,

gemeenschappelijke regelingen en overige overheden tot één indicator Uitbesteding overheden. Vanwege samenwerkingsverbanden treden er ook intergemeentelijke financiële stromen op. Hierdoor kunnen bij gemeenten op sommige taakvelden ook opbrengsten ontstaan. De kosten worden daarom gesaldeerd met de opbrengsten.

Gegevens

Voor de cijfers over de kosten van de jeugdzorg hebben we gebruikgemaakt van de databestanden van [Findo](#) (Data Financiën Decentrale Overheden). In deze integrale webbased database van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een grote hoeveelheid data uit het informatiesysteem voor de financiële informatie van provincies en gemeenten – Informatie voor Derden (lv3) – toegankelijk gemaakt.

5.4

Omgeving

Indicatoren

Voor de invloed van omgeving hanteren we de volgende indicatoren:

1. kenmerken huishoudens in gemeenten:
 - aandeel eenouderhuishoudens;
 - aandeel huishoudens met drie of meer kinderen;
 - aandeel huishoudens met een laag inkomen (tot 150% sociaal minimum).
2. criminaliteit in gemeenten:
 - aantal geregistreerde misdrijven per capita.

De theoretische gedachte hierachter is dat bovenstaande indicatoren ook de aard van de dienstverlening kunnen beïnvloeden. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de gemiddelde jeugdzorggebruiker in een gemeente met hoge criminaliteit intensievere zorg nodig heeft dan in een gemeente met lage misdrijfcijfers per capita. Vanzelfsprekend beïnvloeden deze indicatoren ook de omvang van het beroep op jeugdzorg, zoals ook voor een aantal andere omgevingsfactoren geldt (Schellingerhout et al., 2020). Zo maken kinderen van ouders met een hoog inkomen en opleidingsniveau relatief vaak gebruik van jeugdhulp zonder verblijf. Het extra beroep op de omvang van de jeugdzorg is hier echter niet aan de orde, dit vertaalt zich immers al in het aantal zorgtrajecten.

Gegevens

De cijfers over deze indicatoren zijn afkomstig uit verschillende CBS Statlinetabellen.

5.5

Vormgeving

Indicatoren

Indicatoren die inzicht kunnen geven in de manier waarop de gemeenten de jeugdzorg vormgeven zijn:

1. uitbestedingsvorm (type uitvoeringsinstrument);
 - aandeel 'instrument' overheidsopdracht;
 - aandeel 'instrument' subsidie;
 - aandeel 'instrument' 'open house';
2. type aanbesteding/inkoopprocedure;
 - aandeel Zeeuwse inkoop
 - aandeel inkoop 'dialogo';
 - aandeel overige procedures;

-
3. contractvorm;
 - aandeel raamovereenkomsten met tussentijdse toetreding;
 - aandeel raamovereenkomsten zonder tussentijdse toetreding;
 - aandeel overeenkomsten met budgetplafond;
 - aandeel overeenkomsten met vast budget;
 - aandeel overige contractvormen;
 4. bekostigingsvorm;
 - aandeel productiegericht;
 - aandeel outputgericht;
 - aandeel overige bekostigingsvormen;
 5. integraliteit;
 - aandeel overeenkomsten aanbesteed met Wmo;
 - aandeel overeenkomsten niet aanbesteed met Wmo;
 6. samenwerking;
 - aantal gemeenten in samenwerkingsverband;
 7. looptijd:
 - aantal jaren waarvoor de overeenkomst geldt.

Voor een toelichting op deze indicatoren verwijzen we naar paragraaf 2.3.

Gegevens

De data over de vormgeving van de inkoop van de jeugdzorg zijn afkomstig uit de database Zorginkoop Monitor van het Public Procurement Research Centre (PPRC) en beschikbaar gesteld door het Ketenbureau i-Sociaal Domein.

5.6

Statistische beschrijving

Tabel 5-1 geeft een statistische beschrijving van de gegevens in het samengestelde bestand. In een aantal gevallen zijn sommige categorieën samengenomen, zoals bij de procedures Dialoog en Zeeuws. Deze combinaties bleken in de schattingen niet goed van elkaar te onderscheiden. Verder zijn de referentiecategorieën niet in de tabel opgenomen. Zo is het duidelijk dat als de categorie 'Dialoog en Zeeuws' een aandeel heeft van 44 procent (0,44), dat het aandeel overige procedures gelijk is aan 56 procent (0,56).

De tabel vermeldt uitsluitend de gegevens die in de definitieve analyses zijn gehanteerd. Dit betekent dat sommige variabelen zijn samengenomen of dat weer andere variabelen geheel zijn weggelaten. Zij bleken in de analyse niet van betekenis. De variabelen die betrekking hebben op de inkoop, zoals 'Dialoog en Zeeuws', worden uitgedrukt in het aandeel van de verschillende zorgvormen. Het kan dus zijn dat een gemeente bij vier van de zeven zorgvormen 'Dialoog en Zeeuws' hanteert en bij de andere drie zorgvormen niet. Dan krijgt deze gemeente een score van $4/7 (= 0,57)$. Zo kan bijvoorbeeld ook het aantal gemeenten in samenwerking een getal met cijfers achter de komma opleveren. Dat is het geval als voor iedere zorgvorm niet precies dezelfde gemeenten samenwerken. Dat levert dus bijvoorbeeld het vreemde beeld op dat het maximaal aantal gemeenten in samenwerking gelijk is aan 21,57.

Tabel 5-1 Statistische beschrijving analysebestand gemeenten (N=352).

| Variabele | Gemiddelde | Standaard- afwijking | Minimum | Maximum |
|---|------------|-------------------------|---------|---------|
| Totale kosten | 15.045 | 22.730 | 205 | 26.800 |
| Zonder verblijf | 1.745 | 2.497 | 10 | 27.765 |
| Met verblijf | 149 | 205 | 0 | 2020 |
| Jeugdbescherming en reclassering | 156 | 255 | 0 | 2910 |
| Criminaliteit | 0,03 | 0,01 | 0,01 | 0,07 |
| Open house | 0,34 | 0,42 | 0 | 1 |
| Dialogoog en Zeeuws | 0,44 | 0,43 | 0 | 1 |
| Tussentijds toetreden | 0,51 | 0,39 | 0 | 1 |
| Budgetrestrictie (vast budget/plafond) | 0,13 | 0,29 | 0 | 1 |
| Productiebekostiging | 0,62 | 0,36 | 0 | 1 |
| Integraliteit Wmo | 0,27 | 0,38 | 0 | 1 |
| Gemeenten in samenwerking | 11,08 | 4,7 | 1 | 21,57 |
| Looptijd | 2,86 | 1,1 | 0,93 | 5 |

6 Resultaten

6.1 Databewerkingen

Om te voorkomen dat we in de schattingen moeten werken met grote getallen en bedragen standaardiseren we alle continue variabelen op het gemiddelde van alle gemeenten. Categoriele variabelen, zoals het type inkoopmodel, standaardiseren we uiteraard niet. Wel kiezen we de waarden van deze variabelen zo dat nul samenvalt met de referentiecategorie. Voor een beperkt aantal waarnemingen geldt dat er soms een variabele is met de waarde nul. Vanwege het gebruik van logaritme is de waarde nul vervangen door een kleine waarde. Hierdoor voorkomen we dat een aantal waarnemingen onnodig uit de analyse wordt verwijderd.

6.2 Resultaten

Schattingen

De analyses bestaan uit twee verschillende schattingen:

1. basismodel, waarbij alleen de productie- en omgevingsvariabelen worden gebruikt;
2. volledig model, waarbij ook inkoopkenmerken als verklarende variabelen zijn meegenomen.

Zoals eerder uiteengezet worden lokale schatters berekend voor iedere gemeente afzonderlijk. Bij lokale schatters wegen waarnemingen die grote gelijkenis vertonen met de onderzochte waarnemingen zwaarder mee dan andere waarnemingen. Iedere analyse bestaat dus uit 352 verschillende schattingen. De resultaten van de schattingen worden dan ook weergegeven met gemiddelden en standaarddeviaties of via een presentatie met zogenoemde whiskerplots.

Whiskerplot

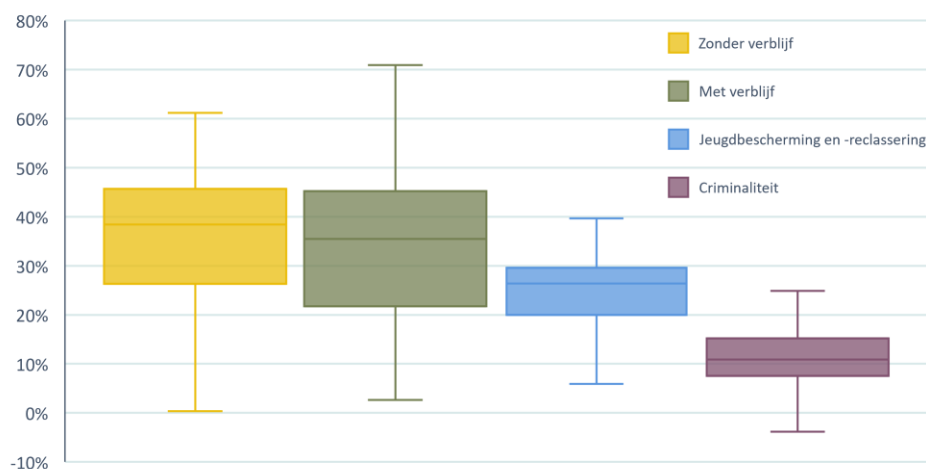
Een whiskerplot, ook wel boxplot genoemd, is een grafische weergave van de belangrijkste statistische kenmerken. De box van de plot, de 'doos', geeft de middelste 50 procent van de waarnemingen aan. Dit is het gebied tussen het zogenoemde eerste en derde kwartiel. De afstand hiertussen noemen we de interkwartielafstand (IKA). Deze wordt gebruikt om het minimum en maximum te berekenen. Het minimum is het eerste kwartiel minus 1,5 maal de IKA, het maximum is het derde kwartiel plus 1,5 maal de IKA. Alle waarnemingen die onder de 'doos' liggen en boven het minimum worden gerepresenteerd door een lijn. Hetzelfde geldt voor de waarnemingen tussen de 'doos' en het maximum.

Normaal gesproken liggen alle punten in de 'doos' of op een van de lijnstukken, maar dat hoeft niet per se. In de 'doos' zelf treffen we nog een horizontale lijn aan die de middelste waarde aangeeft (de mediaan).

Figuur 6-1 toont de whiskerplot van de statistische kenmerken van de schattingsresultaten van de 352 uitgevoerde statistische analyses. Het betreft hier gemiddelden en standaardafwijkingen van alle

geschatte parameters en standaardafwijkingen.

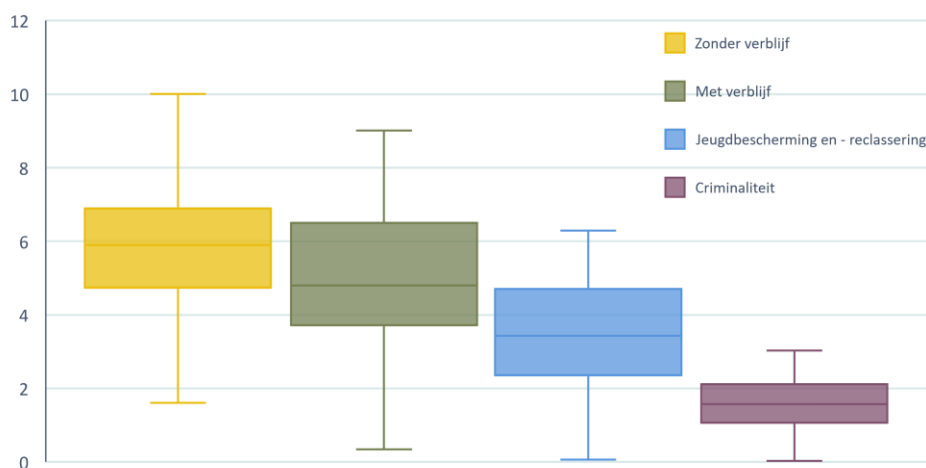
Figuur 6-1 Whiskerplot parameterschattingen basismodel



Uit Figuur 6-1 blijkt dat grosso modo 30 tot 40 procent van de kosten gemoeid is met jeugdhulp zonder verblijf, 25 tot 45 procent met jeugdhulp met verblijf en 20 tot 30 procent met jeugdbescherming en -reclassering. Overigens blijkt uit de gerapporteerde minima en maxima dat deze aandelen sterk kunnen verschillen tussen gemeenten. De geschatte parameter 'criminaliteit' heeft betrekking op de omgevingsfactor misdrijven per capita. Deze blijkt een mediaan van ruim 10 procent te hebben. Dit betekent dat de kosten van een gemeente met 10 procent meer misdrijven per capita ten opzichte van een andere gemeente 1 procent hoger liggen ($= 0,1 \times 10$ procent). Waarschijnlijk ligt de gemiddelde case mix in gemeenten met hoge criminaliteit wat hoger.

Uit de statistische analyse is ook de betrouwbaarheid van de schattingen af te leiden. Figuur 6-2 geeft een statistische beschrijving van de t-waarde. Deze geeft de verhouding weer tussen de geschatte parameter en de bijbehorende standaardfout. Doorgaans wordt een waarde van 1,96 (gemakshalve vaak 2) aangehouden als een soort drempelwaarde. Als de t-waarde namelijk groter is dan deze kritieke waarde dan is de kans 95 procent dat de parameterwaarde ongelijk is aan nul.

Figuur 6-2 Whiskerplot t-waarden behorende bij geschatte parameters basismodel



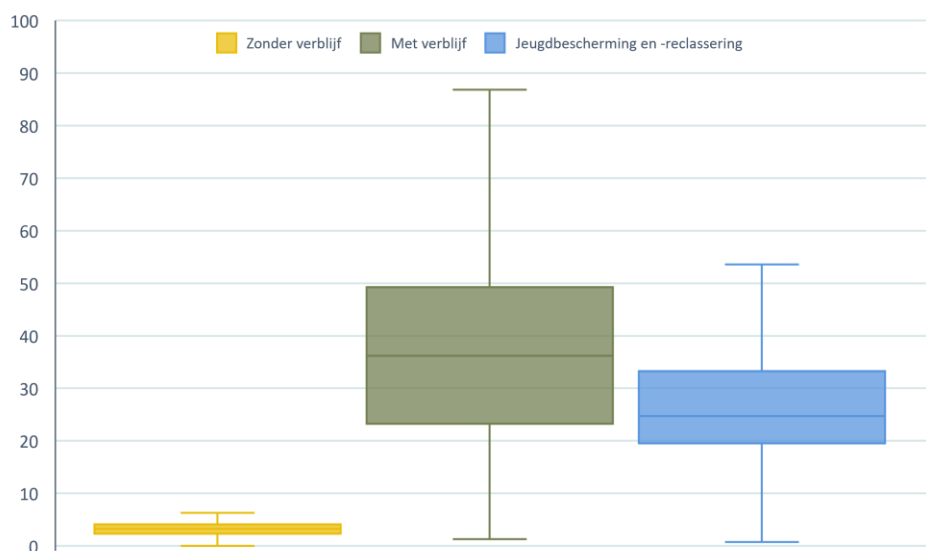
Uit figuur 6-2 blijkt dat de t-waarden voor de parameterschattingen voor de productie voor (bijna) alle gemeenten significant ruim boven de 2 liggen. Voor de omgevingsfactor misdrijven per capita zijn de t-waarden een stuk lager. Voor ongeveer de helft van de gemeenten blijkt de t-waarde lager te zijn dan 1,65, de kritieke waarde bij 90 procent betrouwbaarheid. Waarschijnlijk speelt het genoemde effect alleen een rol in gemeenten met een substantieel niveau van criminaliteit.

De gehanteerde aanpak levert een hoge correlatie op tussen de feitelijke kosten en de kosten zoals die uit het geschatte model voortvloeien ($R^2 = 0,96$).

Kostprijzen

Verder zijn op basis van de schattingen de zogenoemde marginale kosten berekend. Deze geven de extra kosten weer van de productie van één extra eenheid product. Zij zijn dus te beschouwen als schaduw- of kostprijzen. Figuur 6-3 vat de marginale kosten per product samen.

Figuur 6-3 Whiskerplot marginale kosten jeugdzorg per producttype (× 1.000 euro)



Figuur 6-3 laat zien dat een traject zonder verblijf ongeveer 3.000 euro kost, een traject met verblijf 36.000 euro en één traject jeugdbescherming en reclassering 25.000 euro. Er is voor alle producten sprake van een forse variatie. Met andere woorden, de kosten van een traject kunnen per gemeente sterk verschillen. Dit wijst mogelijk op een forse heterogeniteit van cliënten, inhoud van trajecten en verschillen in de doelmatigheid van de inkoop. De uitkomsten lijken overigens plausibel. Een analyse van [CBS-data](#) in het kader van de Enquête Kosten Wmo en Jeugd levert min of meer vergelijkbare bedragen op.

Schaalvoor- en nadelen

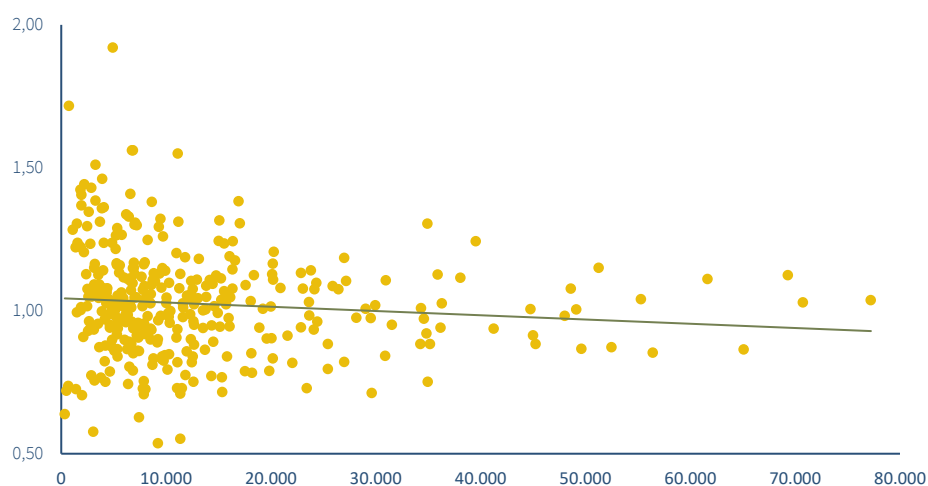
Op basis van de schattingen is ook de zogenoemde lokale kostenflexibiliteit af te leiden. Deze grootte geeft aan met welk percentage de kosten extra toe- of afnemen bij een groei van de productie en zijn daarmee een maat voor het wel of niet bestaan van schaalvoordelen of -nadelen. De waardes hiervan blijken heel gering te zijn. Op basis van de standaardfouten is verder af te leiden dat nagenoeg alle gemeenten geen significante schaalvoor- of nadelen kennen. Blijkbaar kunnen gemeenten bij

groeijende omvang van de jeugdzorg eventuele inkoopmacht niet verzilveren. Ook kunnen gemeenten deze ruimte al volledig uitgeput hebben door gezamenlijke inkoop.

Daarnaast is het mogelijk de globale schaalvoor- en nadelen in kaart te brengen door het verloop van de gemiddelde kosten per eenheid product af te leiden. Dit geeft een beter inzicht in de effecten van schaal bij de vergelijking tussen een grote gemeente en een kleine gemeente. Hierbij delen we de totale kosten door de totale productie, waarbij de laatste een gewogen som is van de onderscheiden producten. De gemiddelden van de eerder vermelde marginale kosten dienen hier als gewichten. Als de gemiddelde kosten dalen dan is sprake van schaalvoordelen. Als de gemiddelde kosten toenemen spreken we van schaalnadelen.

Figuur 6-4 geeft het verloop van de gemiddelde kosten weer. Hierbij zijn de kosten gestandaardiseerd op het gemiddelde (= 1). Om het plaatje inzichtelijk te houden, zijn de grote steden (G4) weggelaten.

Figuur 6-4 Verloop gemiddelde kosten jeugdzorg per eenheid product (exclusief G4, gestandaardiseerd op gemiddelde)



Uit Figuur 6-4 blijkt dat de gemiddelde kosten per eenheid product bij een toenemende productie gemiddeld een licht dalend verloop kennen. Verder blijkt dat er een grote variatie is in kosten per eenheid product bij eenzelfde schaal van productie. Dit betekent dat er statistisch geen empirisch bewijs te leveren is voor het bestaan van schaal-effecten. De conclusie moet dan ook zijn dat het niet aantoonbaar is dat grote gemeenten door hun inkoopmacht tegen lagere kosten jeugdzorg kunnen inkopen.

Zowel de uitkomsten van de lokale als de globale schaal-effecten zijn een indicatie dat via schaalvergroting in het algemeen geen doelmatigheidswinst te boeken is. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het gegeven dat er al verschillende inkoopallianties bestaan en dat er al op grote schaal wordt ingekocht.

Kostendoelmatigheid

De kostendoelmatigheid geeft de verhouding weer tot de beste praktijk. Als blijkt dat de kosten van de jeugdzorg in een gemeente 100 bedragen, terwijl deze voor de beste praktijk 90 blijken te zijn, dan is de doelmatigheidsscore gelijk aan 90 procent. Om te voorkomen dat misschien onrealistisch gunstige situaties als referentiepunt gaan dienen, hanteren we niet de gemeente met de laagste kosten per

eenheid product als referentie maar het 90^{ste} percentiel. Deze methode staat bekend als de *thick frontier* methode (Bauer et al., 1991; Blank, 2018; Wagenvoort & Schure, 2006). De op deze wijze berekende kostendoelmatigheidsscores zijn in Figuur 6-5, van laag naar hoog, weergegeven. Op de horizontale as staan alle gemeenten, op de verticale as hun doelmatigheidsscores.

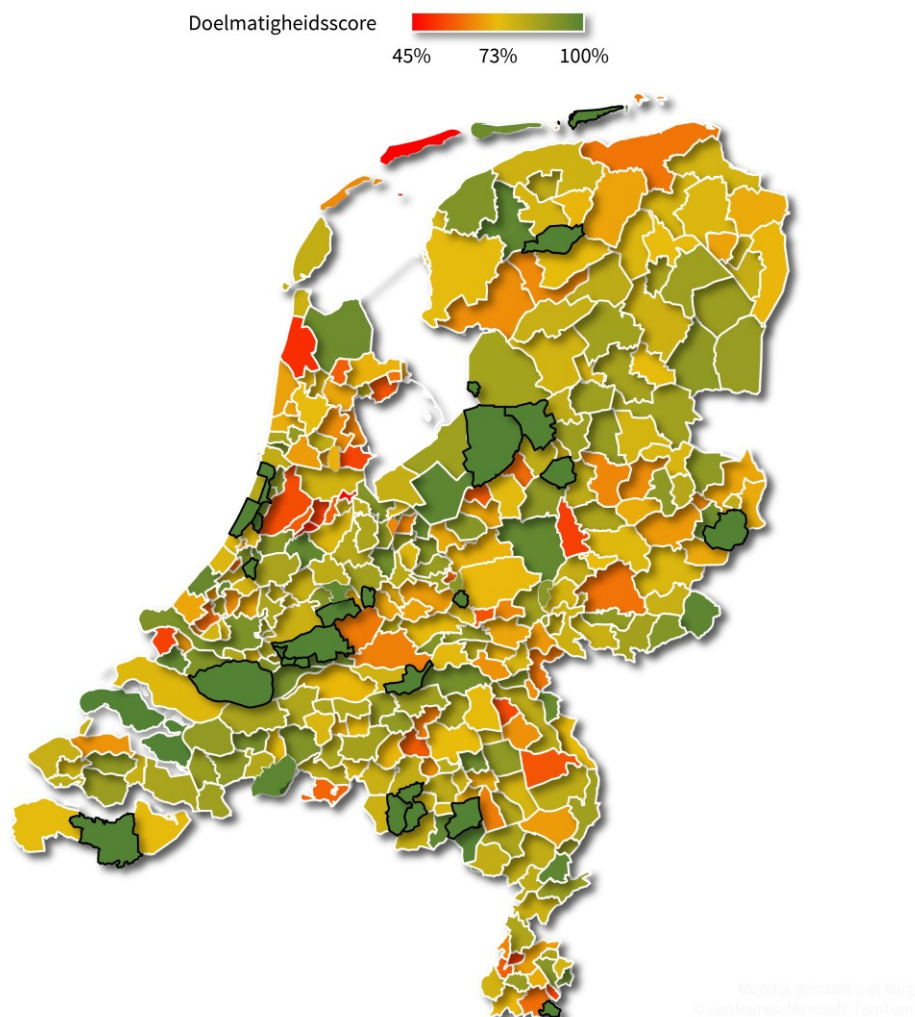
Figuur 6-5 Kostendoelmatigheid jeugdzorg per gemeente, 2021



Uit Figuur 6-5 blijkt dat de kostendoelmatigheid tussen gemeenten varieert van 45 tot 100 procent. Het gemiddelde van de doelmatigheidsscores is bijna 80 procent. Dit betekent dat een gemiddelde gemeente dezelfde prestaties kan leveren tegen 20 procent lagere kosten. Voor ruim 20 procent van de gemeenten ligt de kostendoelmatigheid zelfs onder de 70 procent. Dit duidt erop dat voor veel gemeenten wellicht een substantiële doelmatigheidswinst te behalen is.

Welke gemeenten dat zijn en welke gemeenten bovengemiddeld scoren is aangegeven in Figuur 6-6, waarin de scores per gemeente op de kaart van Nederland worden getoond. De hoogte van de scores zijn door middel van gradaties van kleuren aangegeven, waarbij rood de laagste score is, geel/oranje gemiddeld is en donkergroen de hoogste score weergeeft.

Figuur 6-6 Geografische kaart kostendoelmatigheid jeugdzorg per gemeente, 2021

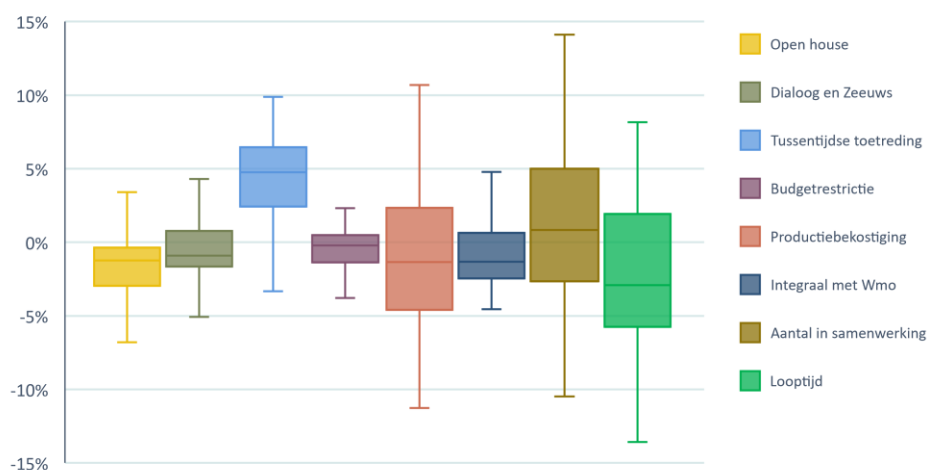


In Figuur 6-6 zijn de 25 meest kostendoelmatige gemeenten geaccentueerd. Uit de figuur blijkt dat deze gemeenten geografisch verspreid zijn over heel Nederland. Wel is opvallend dat de meest doelmatige gemeenten vaak dicht naast elkaar en/of naast andere gemeenten met een hoge doelmatigheid zijn gelegen. Dit heeft grotendeels te maken met de regionale samenwerking op het gebied van de jeugdzorg. Zo maken de kostendoelmatige gemeenten Alblasserdam, Hoeksche Waard, Molenlanden, Papendrecht en Sliedrecht allemaal deel uit van het samenwerkingsverband Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland Zuid. Daartoe behoren ook de gemeenten Dordrecht, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht en Zwijndrecht. Ook deze gemeenten scoren allemaal behoorlijk hoog.

Inkoopeffecten (schattingen volledige model)

Figuur 6-7 geeft de resultaten weer van de parameterschattingen van het model door middel van een whiskerplot. Zij zijn te interpreteren als de effecten van de inkoopkenmerken op de kosten.

Figuur 6-7 Effect op kosten per inkoopkenmerk



Uit Figuur 6-7 blijkt dat de meeste kenmerken maar een beperkte invloed hebben. De omvang van de verschillende effecten bedraagt in alle gevallen minder dan 10 procent. In de meeste gevallen hebben de effecten een waarde om en nabij nul. Er zijn twee inkoopkenmerken waarbij de 'doos' aan één kant van de nullijn ligt. Hier geldt dat 75 procent van de waarnemingen dus óf positief óf negatief is:

- 'open house';
- raamovereenkomst met tussentijdse toetreding.

Bij 'open house' sluit de gemeente een contract af met iedere aanbieder die aan een aantal voorwaarden voldoet. Het effect van een 'open house' uitbesteding op de kosten is voor een ruime meerderheid van de gemeenten negatief. Dat betekent dat toepassing van 'open house' voor die gemeenten een kostenverlagende invloed heeft, ofwel een positief effect op de kostendoelmatigheid. Het effect is overigens wel gering.

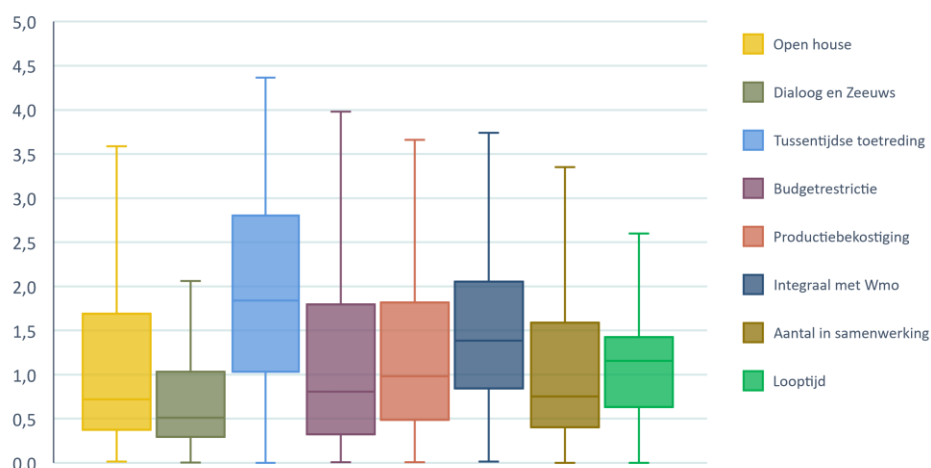
Een duidelijk positief effect op de kosten en dus negatief effect op de kostendoelmatigheid treffen we aan bij de mogelijkheid van tussentijdse toetreding in het kader van een raamovereenkomst. Bij deze contractvorm is er de gelegenheid voor zorgaanbieders om zich op een later tijdstip nog aan te melden. Hogere transactiekosten ten opzichte van een raamovereenkomst zonder tussentijdse toetreding zijn hier wellicht debet aan.

Bij de andere inkoopkenmerken is de richting van de effecten niet eenduidig vast te stellen en/of zijn de geschatte effecten ook beperkt. Dit betekent dat vanuit kostenperspectief geen eenduidige uitspraken zijn te doen over de invloed van de uitbestedingsvorm, het hanteren van budgetrestricties (vast budget of budgetplafond), de wijze van bekostiging, het al dan niet integraal aanbesteden met de Wmo, de omvang van de samenwerking en de looptijd van de overeenkomst. In het geval van productiebekostiging geldt bijvoorbeeld dat er een grote mate van spreiding is in de resultaten en dat de richting van het effect (positief of negatief) zelfs niet eenduidig is.

Statistische betrouwbaarheid

We kunnen iets meer inzicht in de uitkomst krijgen door te kijken naar de statistische betrouwbaarheid van de schattingen. Figuur 6-8 toont de t-waarden voor ieder van de onderzochte inkoopkenmerken in een whiskerplot.

Figuur 6-8 Whiskerplot t-waarden effecten inkoopkenmerken



We spreken doorgaans van statistische significantie bij 5 procent betrouwbaarheid als de t-waarde groter is dan 1,98, of bij 10 procent als de t-waarde groter is dan 1,66 (bij 120 waarnemingen). Figuur 6-8 laat zien dat deze zogenoemde kritieke waarden in weinig gevallen worden bereikt. Bij 'open house' overschrijdt een beperkt aantal gemeenten de kritieke waarden, bij tussentijdse toetreding gaat het om iets minder dan de helft van de gemeenten. Hiermee worden uitspraken over de effecten van de verschillende inkoopkenmerken ook in statistische zin tot op zekere hoogte onderbouwd.

Samenvattend

Tabel 3-1 bevatte een aantal hypothesen. Tabel 6-1 herhaalt deze tabel met daarachter de uitkomsten van de empirische analyse. Merk op dat in het geval van variabelen die aandelen presenteren een categorie altijd complementair is ten opzichte van de andere categorieën. Met andere woorden, als het aandeel overeenkomsten overheidsopdrachten/subsidies 4/7 is, dan is automatisch het aandeel 'open house' 3/7. Een van de variabelen wordt dan weggelaten uit de analyse, omdat deze geen nieuwe informatie toevoegt. We noemen deze variabele dan de referentievariabele. Als het teken van 'open house' positief is, dan is dat van overheidsopdrachten/subsidies automatisch negatief als 'open house' als referentie zou zijn gekozen. Verder zijn sommige variabelen samengenomen, omdat een van de variabelen nauwelijks voorkomt en het effect niet afzonderlijk is vast te stellen.

Tabel 6-1 Kenmerken relatie opdrachtgever en -nemer en gevolgen voor kostendoelmatigheid: hypothetisch en empirisch

| | Hypothese doelmatigheid | Empirie |
|------------------------------|-------------------------|---------------------|
| Uitbestedingsvorm | | |
| Overheidsopdracht/subsidie | - | referentiecategorie |
| 'Open house' | + | + |
| Procedure | | |
| Klassiek | - | referentiecategorie |
| Zeeuws model/Dialogo gericht | + | 0 |
| Contractvorm | | |
| Raamovereenkomst zonder | +/- | referentiecategorie |
| Raamovereenkomst met | + | - |
| Budgetplafond/vast budget | +/- | 0 |
| Bekostigingsvorm | | |
| Productie | - | 0 |
| Resultaat/populatie | + | referentiecategorie |
| Integraliteit Wmo | | |
| Inkopen zonder Wmo | - | referentiecategorie |
| Inkopen met Wmo | + | 0 |
| Overig | | |
| Meer samenwerking | + | 0 |
| Langere looptijd | + | 0 |

Uit tabel 6-1 blijkt dat alleen de hypothese over 'open house' gestaafd wordt door de empirie. Bij de raamovereenkomst met tussentijdse toetreding vinden we juist een tegengestelde uitkomst van de oorspronkelijke hypothese. Blijkbaar gaat deze optie met meer (transactie)kosten gepaard zonder een besparing op de uitvoeringskosten. Alle overige hypothesen werden verworpen. Blijkbaar maakt het niet veel uit voor welke variant er dan gekozen wordt.

6.3 Kostendoelmatigheid per gemeente

Figuur 6-5 gaf de kostendoelmatigheid van het basismodel weer. De verschillen in de berekende kostendoelmatigheid in het basismodel omvatten alle mogelijke oorzaken, variërend van verschillen in inkoop tot slecht onderhandelen of aanbesteden. We hebben deze resultaten verder proberen te duiden door te kijken in welke mate de inkoop hieraan bijdraagt. De vraag is nu hoe groot deze bijdrage is. Dat doen we door voor iedere gemeente de kostendoelmatigheid te berekenen aan de hand van de schattingen en de feitelijke keuzes die een gemeente heeft gemaakt. De kostendoelmatigheid met betrekking tot inkoop wordt dus niet waargenomen, maar gesimuleerd. Figuur 6-9 toont de resultaten van deze simulatie.

Figuur 6-9 Gesimuleerde kostendoelmatigheid per gemeente op basis van inkoopkenmerken, 2021



Uit Figuur 6-9 blijkt dat de kostendoelmatigheid die samenhangt met de inkoopkenmerken hoger ligt dan de kostendoelmatigheid van het basismodel, in het bijzonder voor een aantal individuele gemeenten. De gesimuleerde kostendoelmatigheid varieert van 63 tot 100 procent, terwijl de kostendoelmatigheid van het basismodel varieert van 45 tot 100 procent. Het gemiddelde over alle gemeenten bedraagt 86 procent, tegenover 80 procent in het basismodel. Dit impliceert dat er naast de inkoopkenmerken nog andere factoren zijn die de kostendoelmatigheid beïnvloeden. Verder onderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van interviews, zou meer inzicht kunnen geven. De resultaten van dit onderzoek kunnen hierbij een rol spelen, omdat deze informatie bevatten over de relevante *peers* van gemeenten en over *good/bad practices*.

Van belang is op te merken dat de schattingen de nodige onzekerheden kennen, waardoor ook verschillen tussen de berekende scores van beide modellen met de nodige onzekerheid omgeven zijn.

6.4

Kostendoelmatigheid: regionale spreiding

Zoals eerder aangegeven zijn de verschillen in kostendoelmatigheid slechts voor een deel toe te schrijven aan verschillen in inkoopkenmerken. Er zijn er nog verschillende andere factoren die van invloed kunnen zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld ook marktverhoudingen, zoals het aantal aanbieders, een rol spelen. Marktverhoudingen kunnen zowel de prijs als de inkoopvoorwaarden beïnvloeden. Helaas beschikken we niet over goede gegevens om marktverhoudingen in beeld te brengen. Wel is het mogelijk om te kijken naar de regionale spreiding van de doelmatigheid van de jeugdzorg. We hebben daarom een secundaire analyse gemaakt van de berekende doelmatigheidsscores door deze te relateren aan de provincie waartoe de gemeente behoort.

Daaruit blijkt dat de doelmatigheidsscores van de gemeenten in alle provincies significant lager zijn dan de referentieprovincie Zuid-Holland. De gemeenten in de provincies Friesland, Limburg, Noord-Holland en Overijssel scoren het laagst. Het dichtbevolkte en relatief kleine Zuid-Holland blijkt de meeste zorgaanbieders te hebben. Hierdoor hebben de Zuid-Hollandse gemeenten wellicht een betere onderhandelingspositie dan de gemeenten in de andere provincies.

Als we uitgaan van de doelmatigheidsscores op basis van inkoopkenmerken blijken de gemeenten in de provincies Limburg en Noord-Holland het minst doelmatig. Zuid-Holland, Drenthe en Groningen scoren hier het beste.

Vaak wordt verondersteld dat er een negatieve uitruil bestaat tussen doelmatigheid en kwaliteit. De onderliggende gedachte is dat een hoge doelmatigheid een reflectie is van een lage inzet van middelen en dat de gewenste productie alleen mogelijk is als er wordt ingeleverd op de kwaliteit van dienstverlening. Er zijn inmiddels voldoende voorbeelden dat deze stelling in algemene zin niet houdbaar is. Eerder lijkt het erop dat doelmatigheid en kwaliteit hand in hand gaan (Blank & Van Heezik, 2019; 2022; Van der Torre et al., 2007).

Over de kwaliteit van de dienstverlening in de jeugdzorg, bijvoorbeeld in termen van de effectiviteit van behandelingen, bestaat veel onduidelijkheid (Tweede Kamer, 2022a; Van Yperen et al., 2019). Hierdoor en door onvolledige registratie zijn er weinig gegevens beschikbaar om de samenhang tussen doelmatigheid en kwaliteit bij de jeugdzorg vast te stellen. Om daar toch enig zicht op te krijgen maken we gebruik van twee kwaliteitsindicatoren in de jeugdzorg waarover wel systematisch cijfers worden geregistreerd, namelijk:

- het percentage cliënten dat een herhaald beroep doet op de jeugdhulp (dus exclusief jeugdbescherming en -reclassering);
- het percentage geheel volgens plan afgeronde jeugdhulptrajecten.

Bij het percentage herhaald beroep gaat het om jongeren die in de periode 2016-2020 al gebruikmaakten van jeugdhulp en dat in 2021 weer doen. Het percentage herhaald beroep tussen gemeenten varieert van 11 tot 40 procent. Het gemiddelde percentage herhaald beroep bedraagt 23 procent. Een hoog herhaalpercentage zou kunnen duiden op een geringere effectiviteit van de behandeling en dus een lagere kwaliteit van dienstverlening. Hier passen uiteraard wel enkele kanttekeningen bij. Deze indicator heeft betrekking op de periode voorafgaand aan het analysejaar en dus niet op analysejaar zelf. De veronderstelling is dus dat een recent gemeten effect in een gemeente nog steeds geldig is in het analysejaar. Het percentage jeugdhulptrajecten dat geheel volgens plan wordt uitgevoerd en beëindigd kan ook een indicatie geven van de kwaliteit van de hulpverlening. Dit percentage varieert tussen de 45 en 94, het gemiddelde van de gemeenten bedraagt 75 procent. Hoe hoger dit percentage, hoe minder de 'uitval' (voortijdige beëindiging) tijdens de uitvoering van de jeugdhulp. Wel geldt ook hier dat het niet om dezelfde tijdsperiode gaat.

We hebben de samenhang getoetst tussen de gemeten doelmatigheidsscores en de beide kwaliteitsindicatoren. Omdat de doelmatigheidsscore begrensd is tussen 0 en 100 procent, ligt het toepassen van een logistische regressieanalyse voor de hand. Uit deze analyse blijkt dat het percentage jongeren met een herhaald beroep een significant negatieve samenhang heeft met de doelmatigheid. Met andere woorden: bij gemeenten met een hoger percentage jongeren met herhaald beroep (dus lagere kwaliteit) zien we gemiddeld genomen een lagere doelmatigheid. De hypothese over de uitruil tussen doelmatigheid en kwaliteit wordt op basis van deze kwaliteitsdimensie dus ruim verworpen.

Over de samenhang tussen doelmatigheid en het percentage volgens plan afgeronde trajecten is geen betrouwbare uitspraak te doen. De standaardafwijkingen van de geschatte effecten blijken heel hoog. De uitkomsten van de logistische regressie staan vermeld in bijlage B.

Overigens geldt voor beide percentages dat zij slechts een globale indicatie van de kwaliteit van de jeugdhulpverlening geven. De voorkeur zou natuurlijk uitgaan naar een indicator die verbeteringen in de persoonlijke situatie meet. Een dergelijke maat geeft een veel verfijnder inzicht dan al dan niet op

herhaling gaan of wel of niet een traject te hebben afgerond. Gegevens hierover zijn echter niet beschikbaar.

6.6 Gevoeligheidsanalyse met aantal jongeren in plaats van trajecten

Zoals we in het vorige hoofdstuk bespraken, valt er ook iets voor te zeggen om voor de productie het aantal jongeren dat gebruikmaakt van jeugdzorg als vertrekpunt te nemen in plaats van het aantal jeugdzorgtrajecten. Vergeleken met het aantal jeugdzorgtrajecten is het aantal jongeren gemiddeld 35 procent lager bij zonder verblijf, 19 procent bij met verblijf en 12 procent bij jeugdbescherming en -reclassering. Omdat dit mogelijk tot andere resultaten leidt, hebben we de analyse nogmaals uitgevoerd, maar dan met het aantal jongeren als productindicator.

Uit deze analyse blijkt dat de schattingsresultaten nauwelijks anders zijn dan in de analyse op basis van het aantal trajecten. De verdeling van de doelmatigheidsscores laat een nagenoeg identiek beeld zien. Zo blijkt de selectie met een doelmatigheidsscore gelijk aan 100 procent voor 95 procent uit dezelfde gemeenten te bestaan. Hetzelfde geldt voor de selectie van gemeenten met een doelmatigheidsscore kleiner dan 65 procent. Ook deze komen voor 95 procent met elkaar overeen. Ook het verloop van de gemiddelde kosten tussen beide aanpakken is nagenoeg identiek. Verschil treffen we alleen aan bij de berekening van de kostprijzen. De kostprijzen voor de verschillende typen zorg liggen bij de analyse op basis van het aantal jongeren respectievelijk 35, 19 en 12 procent hoger dan de kostprijzen van de trajecten. Dit is precies conform de verwachtingen, gegeven de eerdergenoemde verhoudingen tussen het aantal trajecten en aantal jongeren.

In dit onderzoek staat de kostendoelmatigheid van de jeugdzorg bij gemeenten centraal. Daarbij gaat de aandacht in het bijzonder uit naar de relatie met het zorginkoopbeleid. Op grond van de economische theorie over de relatie tussen opdrachtgever en -nemer kan worden verondersteld dat de keuzes die gemeenten maken bij de vormgeving van de inkoop van invloed zijn op de kostendoelmatigheid van de jeugdzorg. Door middel van een empirische analyse van gegevens over jeugdzorg en omgevingsfactoren in 352 gemeenten in 2021 schatten we de effecten van een aantal kenmerken van de inkoop op de kostendoelmatigheid. Deze kenmerken hebben onder andere betrekking op het type uitbesteding, inkoopprocedures, wijze van bekostiging, samenwerking bij inkoop, integrale inkoop met andere diensten in het sociaal domein (Wmo) en looptijd van overeenkomsten. In totaal zijn acht kenmerken getoetst.

Uit de uitkomsten van de analyse zijn de volgende conclusies te trekken. Het belangrijkste resultaat van het onderzoek is dat het aantoont dat er tussen gemeenten grote verschillen bestaan in de kostendoelmatigheid van de jeugdzorg. Zo kunnen sommige gemeenten dezelfde diensten verlenen tegen slechts de helft van de huidige kosten. Gemiddeld over alle gemeenten bedraagt de kostendoelmatigheid 80 procent. Hoewel dit cijfer met de nodige onzekerheden is omgeven, lijkt voor veel gemeenten een kostenbesparing mogelijk.

Deze doelmatigheidsverschillen zijn slechts voor een deel toe te schrijven aan verschillen in inkoopkenmerken. Het meest opvallende resultaat is het negatieve effect van de tussentijdse toetreding tot een raamovereenkomst op de kostendoelmatigheid. Verder blijkt de zogenoemde 'open house' procedure een licht positief effect op de kostendoelmatigheid te hebben. Dit is een procedure waarbij een gemeente contracten heeft met verschillende aanbidders en burgers zelf hun aanbieder kiezen. Dit effect heeft echter een lage statistische betrouwbaarheid. De analyses laten verder zien dat de overige inkoopkenmerken geen eenduidige effecten hebben. Veelal zijn de effecten verschillend per gemeente qua richting, hebben een lage impact en zijn statistisch onbetrouwbaar. Dit geldt ook voor het apart onderzochte effect van schaal. Er lijkt wel iets van schaalvoordelen te bestaan: grote gemeenten kopen in tegen lagere kosten. Dit effect is echter klein en de statistische betrouwbaarheid is beperkt.

De analyse houdt ook rekening met de zorgzwaarte van de cliënten, voor zover dat al niet tot uitdrukking komt in het onderscheid tussen de verschillende typen jeugdzorg (zonder verblijf, met verblijf en jeugdbescherming en -reclassering). Omdat gedetailleerde gegevens over zorgzwaarte ontbreken, is een aantal omgevingsfactoren afzonderlijk in de analyses verwerkt. Uiteindelijk blijkt alleen een hoge mate van criminaliteit van significante betekenis te zijn. Gemeenten met een hogere criminaliteit leveren een grotere financiële inspanning per ingekocht traject.

Er zijn wel een paar forse kanttekeningen bij de uitkomsten te plaatsen. Zo hebben de analyses betrekking op de inkoop van zorgtrajecten, onderscheiden naar zorg zonder verblijf, zorg met verblijf en jeugdbescherming en jeugdreclassering. De inhoud van de contracten kan per gemeente sterk verschillen, evenals de *outcome* van de zorgverlening. Er kunnen dus inhoudelijke redenen zijn voor de geconstateerde verschillen in kostendoelmatigheid. Goede indicatoren over *outcome* ontbreken echter. We beschikten over slechts twee indicatoren die mogelijk iets zeggen over de *outcome*: 'afronding

volgens plan' en 'herhaald beroep'. De indicator 'af ronding volgens plan' blijkt geen samenhang te hebben met kostendoelmatigheid. Bij de indicator 'herhaald beroep' is dat wel het geval. Kwaliteit en kostendoelmatigheid gaan hier hand in hand. Op basis van deze indicator kan de hypothese over uitruil tussen kwaliteit en kostendoelmatigheid dus worden verworpen.

Wat overeind blijft staan is dat er grote kostendoelmatigheidsverschillen zijn tussen gemeenten. Dit impliceert dat de ene gemeente scherper inkoopt dan de andere of er bewust voor kiest meer zorg per jongere te leveren (of eventueel een combinatie). Alleen een vorm van intervisie kan hier meer inzicht in geven en voor een deel van de gemeenten mogelijkheden bieden om de doelmatigheid substantieel te verhogen. Dit onderzoek levert op gemeenteniveau een aantal interessante resultaten op die bij een intervisie als een goed vertrekpunt kunnen dienen. Het gaat dan om de belangrijkste *peers* van een gemeente, de scores op kostendoelmatigheid en de effecten van verschillende inkoopkenmerken. Deze resultaten zijn voor elke gemeente op aanvraag beschikbaar.

Literatuur

- AEF. (2020). *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Arrow, K. (1984). *The economics of agency. A report of the Center for Research of Organizational Efficiency, Stanford University. Technical Report no. 451*. Stanford: Stanford University.
- Aspectu. (2022). *Onderzoek naar de opbouw en ontwikkeling van gebruik en kosten van voorzieningen uit de Jeugdwet*. Leiden: Aspectu.
- Bakker, R. (2022). *Jeugdhulp 2021*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Bauer, P. W., Berger, A. N., & Humphrey, D. B. (1991). *Inefficiency and productivity growth in banking: a comparison of stochastic econometric and thick frontier methods*. Federal Reserve Bank of Cleveland. Retrieved from <http://ovidsp.ovid.com/ovidweb.cgi?T=JS&CSC=Y&NEWS=N&PAGE=fulltext&D=econ&AN=0698930>
- Benda, L. (2021). *De gemeentelijke inkoop van jeugdzorg*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Blank, J. L. T., & Valdmanis, V. G. (2019). *Principles of productivity measurement; an elementary introduction to quantitative research on the productivity, efficiency, effectiveness and quality of the public sector* (3rd ed). Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T. (2018). Measuring the performance of local administrative public services. *BRQ Business Research Quarterly, (on line)*. <http://doi.org/10.1016/J.BRQ.2018.09.001>
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2019). *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren*. Delft: Stichting IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & Meesters, A. (2012). Iteratively Weighted Least Squares on Stochastic Frontier Estimation. Applied to the Dutch Hospital Industry. In R. Banker, A. Emrouznejad, A. L. Miranda Lopez, & M. R. de Almeida (Eds.), *Data Envelopment Analysis: Theory and applications. Proceedings of the 10th International Conference on DEA* (pp. 167–185). Natal, Brazil.
- Blank, J. L. T. (2020). The use of the scaling property in a frontier analysis of a system of equations. *Applied Economics*, 52(49), 5364–5374. <http://doi.org/10.1080/00036846.2020.1763246>
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van (2022). *Uitvoeringstrends in perspectief. Een comparatieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties*. Delft: IPSE Studies. Retrieved from www.ipsestudies.nl
- Braun, D., & Guston, D. H. (2003). Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science and Public Policy*, 30(5), 302–308.
- Chen, J. (2022). Principal-agent relationship: What it is, how it works. Retrieved February 15, 2022, from investopedia.com.
- Fried, H. O., Lovell, C. A. K., & Schmidt, S. S. (2008). *The measurement of productive efficiency and productivity growth*. New York: Oxford University Press.
- Gailmard, S. (2010). Politics, principal-agent problems, and public service motivation. *International Public Management Journal*, 13(1), 35–45.
- Garage2020. (2019). *Op zoek naar BlueZones in de jeugdhulp*. Amsterdam: Garage2020.
- IJenV. (2017). *Jeugdreclassering. Vakmanschap binnen kaders*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.
- It's public. (2021). *Benchmark tekorten jeugdzorg*. Amsterdam: It's public.
- Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203–225.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739.
- Niaounakis, T. K., & Blank, J. L. T. (2017). Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments.
-

-
- Local Government Studies*, 43(4), 533–554. <http://doi.org/10.1080/03003930.2017.1322958>
- Niessen, I., Rutgers, E., Lataster, Y., & Veldhuizen, A. van. (2018). *Zoeken naar balans? Een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- NJI/PPRC. (2018). *Inkoop jeugdhulp door gemeenten: Hoe zit het? Facts & Figures*. Utrecht/Lunteren: Nederlands Jeugdinstituut/Public Procurement Research Centre.
- NJI. (2020). *De wettelijke kaders van de jeugdbescherming. Inventariserende studie naar de heersende opvattingen over aanscherping van de rechtsgronden voor kindbeschermingsmaatregelen*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Peeters, C., Batterink, M., Schumacher, G., & Tazelaar, P. (2019). *Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten*. Barneveld: Significant.
- Sappington, D. E. M. (1991). Incentives in Principal-Agent Relationships. *Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 45–66.
- Schellingerhout, R., Ooms, I., Eggink, E., & Boelhouwer, J. (2020). *Jeugdhulp in de wijk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER. (2021). *Jeugdzorg: van systemen naar mensen. Tien aanbevelingen voor de korte termijn*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sint, M., Smit, M., Koenveld, E. van, & Leenders, H. (2021). *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet*. Den Haag: Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet.
- Staatsblad. (2014a). *Jaargang 2014, nr. 105, Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Staatsblad. (2014b). *Jaargang 2014, nr. 130, Wet van 12 maart 2014 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet i.v.m. herziening van de maatregelen van kindbescherming*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Torre A. van der, Jonker, J., Tulder, F. van, Steeman, T., & Paulides, G. (2007). *Rechtspraak: productiviteit in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Raad voor de rechtspraak.
- Tweede Kamer. (2022a). *Vergaderjaar 2021-2022, 31839 (Jeugdzorg), nr. 853: brief van de staatssecretaris van VWS en de minister voor Rechtsbescherming over hervormingen jeugdzorg. Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Tweede Kamer. (2022b). *Vergaderjaar 2021-2022, 35925B, Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2022, nr. 21: brief van minister van BZK inzake invoering nieuw verdeelmodel Gemeentefonds per 1 januari 2023*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Uenk, N. (2019). *Commissioning of Social Care Services. Municipal commissioning approaches for social care services: evidence from a countrywide live experiment*. Alblasterdam: Ridderprint BV.
- Wagenvoort, R. J. L. M., & Schure, P. H. (2006). A Recursive Thick Frontier Approach to Estimating Production Efficiency. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(2), 183–201. <http://doi.org/10.1111/j.1468-0084.2006.00158.x>
- Wind, M., & Uenk, N. (2020). *Monitor Gemeentelijke zorginkoop 2020. Stand van zaken inkoop diensten in het kader van Wmo 2015 en Jeugdwet*. Lunteren: Public Procurement Research Centre.
- Yperen, T. van, Maat, A. van de, & Prakken, J. (2019). *Het groeiend jeugdzorggebruik. Duiding en aanpak*. (R. van Lierop, Ed.). Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Zwol, R. van, Jong, A. H. M. de, Vries, J. F. de, Brok, A. A. M., & Sietsma, H. (2021). *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
-

Bijlage A Inhoud taakvelden jeugdzorg

Maatwerkdienstverlening voor jongeren tot 18 jaar omvat jeugdhulp die door gemeenten als individuele (niet vrij toegankelijke) voorziening wordt aangemerkt. Deze hulp bestaat voornamelijk uit:

- begeleiding 18-, jeugd- en opvoedhulp;
- jeugd-GGZ;
- jeugdzorg aan verstandelijk beperkten;
- vervoer (18-);
- pgb jeugd;
- persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf voor de doelgroep 18-;
- jeugdzorg-plus (gesloten jeugdhulp).

Tot het taakveld 'geëscaleerde zorg 18-' behoren maatregelen gericht op de opvang en het verbeteren van de veiligheid van kinderen en jeugdigen tot 18 jaar, met inbegrip van maatwerkdienstverleningsmaatregelen voor jeugdigen die in opvangvoorzieningen verblijven. Daarbij gaat het met name om:

- kindbeschermingsmaatregelen, aanpak kindermishandeling;
- jeugdreclassering;
- opvang (18-);
- vrouwenopvang/huiselijk geweld (Veilig Thuis) (18-);
- beschermd wonen (18-);
- programma's rond verslaving (18-);
- pgb jeugd;
- individuele maatwerkdienstverlening voor jeugdigen 18- in opvangvoorziening;
- zorg die wordt verleend in het kader van de Wet verplichte ggz en de Wet zorg en dwang;
- ouderbijdragen.

Bron: [Iv3 – Informatievoorschrift. Gemeenten en Gemeenschappelijke regelingen. Verslagjaar 2021](#)

Bijlage B Uitkomsten logistische regressie

Tabel B-1 Resultaten logistische regressie relatie kostendoelmatigheid en 'herhaald beroep' en 'afronding volgens plan'

| | Parameter | Standaard-afwijking | t-waarde |
|------------------------|-----------|---------------------|----------|
| Herhaald beroep | -3.181 | 1.497 | -2.12 |
| Plan afgerond | -0.997 | 0.800 | -1.25 |
| Constante | 3.253 | 0.603 | 5.39 |

De jeugdzorg heeft al lange tijd te maken met problemen. De decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten heeft daar geen verandering in gebracht. Integendeel zelfs. De kwaliteit en effectiviteit van de jeugdzorg zijn eerder verslechterd dan verbeterd. Volgens veel gemeenten kan goede zorg met de beschikbare budgetten niet geleverd worden. Of dit inderdaad zo is, is de vraag. Uit dit onderzoek blijkt in ieder geval dat veel gemeenten flink kunnen besparen op hun jeugdzorgkosten als zij net zo te werk gaan als de meest doelmatige gemeenten. Sommige misschien wel de helft. Een beter inkoopbeleid kan daarbij helpen. Om dit na te gaan hebben de onderzoekers een analyse uitgevoerd naar de kostendoelmatigheidseffecten van allerlei aspecten van de gemeentelijke jeugdzorginkoop, zoals het type uitbesteding, inkoopprocedures en wijze van bekostiging. In dit rapport wordt hiervan uitgebreid verslag gedaan.



Dr. Jos Blank is wetenschappelijk directeur van de stichting IPSE Studies en associate professor aan de TU Delft. Hij is een erkende autoriteit op het gebied van productiviteitsmeting in de publieke sector en treedt al decennialang op als adviseur van politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers van publieke instellingen en organisaties



Dr. Alex van Heezik is senior onderzoeker en algemeen directeur van de stichting IPSE Studies. Als onderzoeker houdt hij zich vooral bezig met kwantitatieve en kwalitatieve trendanalyses van de publieke dienstverlening, zowel op sector- als op organisatieniveau.



Prof. dr. Vivian G. Valdmanis is professor aan de Western Michigan University, Verenigde Staten. Zij verkreeg haar doctorsgraad aan de Vanderbilt University. Haar onderzoek richt zich op de productiviteit en effectiviteit van ziekenhuizen en zorgsystemen, en in het bijzonder op studies naar de kosten van behandeling van patiënten met diabetes. Verder was zij verbonden aan de London School of Hygiene and Tropical Medicine, University of the Sciences in Philadelphia en IESEG in Lille (Frankrijk). Zij analyseerde de zorgprogramma's in landen als Bangladesh, Mongolië, Belize, Brazilië en Tanzania.